

**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
EL COLEGIO DE MÉXICO**

**EL ESTADO Y LA CRISIS
La Argentina, Chile y México en la década de 1930**

**TESIS
que para optar por el título de Licenciado en Relaciones Internacionales**

presenta

Francisco Julián Durazo Herrmann

México, D.F., diciembre de 1999.

ÍNDICE

Índice	i
Prefacio	ii
Introducción	1
Espacio teórico	5
Espacio histórico	18
Capítulos nacionales	45
La restauración conservadora	48
Un régimen constitucional	83
La revolución en el poder	115
Espacio comparativo	152
Bibliografía	166

PREFACIO

Esta tesis es un trabajo de comprobación de una hipótesis, con un elemento comparativo. Su objeto, algo ambicioso, es tanto servir para el análisis general de la crisis económica mundial (y sus aspectos particulares en América latina), en el plano general, como contribuir al estudio del desarrollo del Estado en la Argentina, Chile y México, en el ámbito particular.

Estas condiciones imponen a la tesis una estructura particular. La primera parte de ésta lo forman dos espacios, uno teórico y otro histórico, que proveen los fundamentos esenciales para el análisis y para la comprensión cabal de los fenómenos estudiados. La segunda parte está dedicada al estudio de los casos; tiene una introducción propia y un capítulo para cada uno de los tres Estados. El análisis de un fenómeno particular, característico de cada uno de estos países, complementa cada uno de estos capítulos.

La tercera y última parte es el espacio comparativo. En él reúno los elementos teóricos de la primera parte con los datos empíricos de la segunda, en un intento de construir conclusiones amplias, tan válidas en términos generales como para los casos particulares.

Elaboré esta tesis entre agosto de 1998 y septiembre de 1999 bajo la dirección del Dr. Paolo Riguzzi. Conté también con el apoyo académico y económico de El Colegio de México, de El Colegio de San Luis y de la Fundación Telmex.

El material documental sobre el que se basa esta tesis proviene, en su mayor parte, de la biblioteca Daniel Cosío Villegas de El Colegio de México. Las bibliotecas del Congreso Nacional de la República de Chile, en su sede de Santiago, del Congreso de la Nación Argentina y de la Universidad Torcuato di Tella, en Buenos Aires, también me permitieron acceder a sus colecciones y así enriquecer enormemente mi investigación.

A todos ellos extendiendo mi público reconocimiento.

INTRODUCCIÓN

La década de 1930 fue una década difícil, en términos económicos y políticos, para América latina. Las turbulencias que sufrió no fueron, sin embargo, necesariamente endógenas, sino que el sistema internacional las transmitió a la región. Los Estados latinoamericanos, relativamente pequeños en capacidad política y económica, eran bastante vulnerables a cambios externos. La crisis de 1929 los obligó a adaptarse —fuese de manera concertada o *ad hoc*— a nuevas condiciones.

¿Cómo reaccionaron los Estados latinoamericanos a la crisis internacional? Ésta es la pregunta que guía esta tesis. La respuesta inicial, que constituye mi hipótesis, es que estos Estados —al menos los más grandes y desarrollados— crearon, durante la década de 1930, una red de instrumentos de gestión que les permitiría enfrentarse con mejor éxito a la crisis y superarla con relativa rapidez.

El objeto central de esta tesis es el Estado, el cual, siguiendo la definición clásica, es la organización política de una comunidad asentada en un territorio con un gobierno estable. El Estado es, además, una construcción superior a la sociedad en la que se encuentra y es, por tanto, soberano y lleva a cabo procesos decisorios de manera relativamente autónoma.

Dados los límites a la extensión de este trabajo, sólo estudiaré la creación de la red de instrumentos estatales de gestión económica y social. Este proceso pone en relieve la intención y los mecanismos y sendas deliberantes del Estado, las que, a su vez, permiten identificar su respuesta a un fenómeno dado. La segunda fase, la puesta en marcha y la aplicación cotidiana de los

instrumentos creados, queda fuera del ámbito de este estudio, excepto en lo necesario para darle continuidad.

El proceso que creó los instrumentos estatales de gestión económica y social es el proceso legislativo. Éste incluye a los poderes ejecutivo y legislativo de un Estado, así como, ocasionalmente, a otros actores; ambos poderes disfrutaban teóricamente de facultades de iniciativa y veto en este proceso y en él confluyen la representación social, tal como existe en ese momento político dado, y el conflicto de intereses respecto de un proyecto determinado. El resultado final puede ser tanto la legislación que creará los instrumentos citados como su rechazo.

Aun cuando los actores que intervienen en este proceso no representan en sí mismos a todo el Estado, el resultado del proceso legislativo, la legislación, sí es un producto estatal. Por eso, al estudiar la creación de la legislación podré observar la reacción del Estado a un fenómeno que le afecta; en este caso, la crisis económica.

En otras palabras, si los instrumentos de gestión económica y social son producto del proceso legislativo y el proceso legislativo resulta en decisiones estatales, entonces los instrumentos de gestión económica y social son resultados estatales. Éste es el enunciado lógico que da sustento a la tesis.

Los países que estudiaré en esta tesis son la Argentina, Chile y México. Éstos eran en 1930 tres países latinoamericanos grandes y relativamente desarrollados, tanto política como económicamente. A pesar de las semejanzas, estos tres Estados tenían características muy distintas: entre las más importantes están el régimen político de cada uno, que condiciona la senda que recorre el proceso legislativo, y la estructura económica, que determina los instrumentos necesarios para superar la crisis. Estas diferencias notables darán substancia al análisis comparativo con que concluirá esta tesis.

Los dos primeros capítulos de esta tesis serán introductorios. Uno tratará los conceptos teóricos —instrumentos de gestión, proceso legislativo, relación ejecutivo-legislativo— que manejaré durante el análisis. El otro presentará una perspectiva histórica de las condiciones políticas y económicas de los Estados latinoamericanos estudiados aquí y los efectos que la crisis tuvo sobre ellos; en este caso, haré énfasis en las semejanzas y diferencias que presentan.

La parte central de esta tesis serán los capítulos nacionales, que serán estudios completos en sí mismos. Esta sección tendrá un prólogo propio, que introducirá los conceptos y temas del análisis y describirá la distribución espacial de estos capítulos.

La investigación seguirá el método inductivo, por el que estudiaré los casos particulares de creación de instrumentos estatales de gestión económica y social y de ellos extrapolaré las tendencias generales del proceso legislativo en cada país y, como corolario, la respuesta de cada Estado a la crisis. El objetivo del análisis es presentar, al final de cada capítulo nacional, el patrón de respuesta de cada Estado a la crisis y los elementos que lo condicionan.

La creación de instrumentos estatales de gestión económica y social alteró al mismo tiempo las relaciones entre los poderes del Estado, pues la senda por la que transitan éstas es la misma que crea los instrumentos estatales de gestión: el proceso legislativo. La transformación interna del Estado, a su vez, tuvo implicaciones importantes para las fases posteriores de la creación de instrumentos estatales de gestión, así como para la aplicación misma de tales instrumentos, por lo que también será objeto de estudio en esta tesis.

En el capítulo final haré un estudio comparativo general. Espero que éste permita determinar la reacción general de los Estados latinoamericanos ante la crisis, sus formas y características, y explicar las diferencias entre los casos estudiados.

Esta tesis será un trabajo de comprobación de una hipótesis, donde la perspectiva teórica será la ciencia política, con un elemento comparativo entre los tres países estudiados. Los límites espaciales están dados por los países escogidos (la Argentina, Chile y México). El espacio temporal va de 1929 a 1940; si es necesario, ampliaré los límites históricos, teniendo, sin embargo, siempre en cuenta que el objeto central de esta tesis es la década de 1930.

El análisis estará limitado a los criterios conceptuales señalados. Así, esta tesis estudiará la creación de los instrumentos estatales de gestión económica y social en una perspectiva legislativa. Los ámbitos ejecutivo y judicial están excluidos de esta tesis.

Ésta será una tesis de Relaciones Internacionales en tanto analiza, aunque sea indirectamente, los efectos de un acontecimiento en el escenario internacional en el ámbito interno de los Estados. Ésta es la segunda imagen invertida, según la definición del artículo “The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics” de Peter Gourevitch,¹.

¹ *International Organization*, 32 (1978), pp. 881-911.

ESPACIO TEÓRICO

Francisco Julián Durazo Herrmann

Este capítulo contiene las consideraciones teóricas de la tesis. En él describo el método de la investigación y defino los conceptos y categorías analíticas que usaré después en los capítulos nacionales. También presento el método comparativo con que cerraré esta tesis.

La investigación está organizada de manera de desarrollar clara y precisamente la hipótesis. La creación de instrumentos estatales de gestión económica y social, los mecanismos que emplea el proceso en cada país, así como las relaciones internas que crea deben quedar en relieve. Los capítulos nacionales deben seguir un método único, que permita, al mismo tiempo, hacer estudios individuales completos y una comparación general posterior.

Los tres conceptos fundamentales que uso en esta tesis y que defino en este capítulo son los instrumentos de gestión social (que, a su vez, agrupo en áreas temáticas), el proceso legislativo y la relación entre el ejecutivo y la legislatura. Las categorías analíticas son, a su vez, intensidad, sucesión, lazos conectivos e incrementalidad, intencionalidad y transformación interna del Estado. Entre ellos forman la estructura de los capítulos nacionales y permiten determinar el patrón de respuesta de cada Estado a la crisis.

La comparación está basada en los conceptos y categorías analíticas mencionadas y hace énfasis en las semejanzas entre las respuestas de cada Estado a la crisis, al mismo tiempo que rescata las particularidades. Con ella trato de colegir si existió una respuesta latinoamericana a la crisis o los elementos que la frustraron.

La hipótesis

El punto de partida de esta tesis es la pregunta de cómo respondió el Estado en la Argentina, Chile y México a la crisis económica mundial de 1929. Para responderla, pretendo demostrar que estos Estados respondieron a la crisis creando una red de instrumentos estatales de gestión económica y social a lo largo de la década de 1930. Tales instrumentos fueron diseñados para enfrentar y superar los aspectos más críticos de la depresión económica, expandiendo la frontera de acción del Estado sobre la sociedad y la economía.

Los instrumentos de gestión económica y social pueden ser estatales en tanto sean producto de un proceso formal, definido constitucionalmente. Éste es el proceso legislativo. Por lo tanto, todos los instrumentos estatales de gestión económica y social que estudiaré en esta tesis fueron creados por el proceso legislativo.

No sólo debe haber surgido la red de instrumentos estatales de gestión, sino que debe estar también relacionada directamente con la crisis. Por ello deseo determinar en esta tesis la intencionalidad de la respuesta del Estado a la crisis. Deseo también establecer en qué medida ésta fue *ad hoc* o producto de un plan deliberado, concertado e instrumentado.

Conceptos fundamentales

En este apartado defino los conceptos más importantes que uso a todo lo largo de esta tesis. Estos conceptos, por su parte, tienen funciones diferentes; los instrumentos estatales de gestión económica y social son el objeto, mientras que el proceso legislativo y las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo son las herramientas de mi análisis.

Los instrumentos estatales de gestión económica y social

Por instrumentos estatales de gestión entiendo aquellos mecanismos que permiten al Estado intervenir y alterar permanentemente las condiciones económicas y sociales que prevalecen en la comunidad sobre la que preside. El término agrupa a dos fenómenos distintos (organizaciones e instituciones) que, por las relaciones directas e indirectas que tienen en sus principios y objetivos, así como en su funcionamiento práctico, son complementarios y pueden ser usados en una misma categoría, aunque teniendo siempre en cuenta sus diferencias.

De acuerdo con la teoría económica neoinstitucional, las organizaciones (entidades que actúan con objetivos específicos) y las instituciones (conjuntos de reglas de procedimiento) son interdependientes, a pesar de que se desarrollan de forma más o menos separada. Ni unas ni otras son estáticas y están en evolución permanente¹.

El primer fenómeno son los instrumentos propiamente dichos (lo que la economía neoinstitucional llama organizaciones), a los que el Estado puede hacer actuar directamente en los ámbitos económico y social con objetivos claros, definidos por él mismo. No todas las organizaciones —en términos neoinstitucionales— son instrumentos del Estado; sin embargo, en esta tesis sólo trataré aquellas que sí lo sean. Ejemplos de éstas son los bancos centrales, las comisiones reguladoras y las empresas estatales².

El segundo fenómeno son las normas que rigen y determinan la actividad social y económica y que tienen una existencia separada, aunque dependiente, de los actores económicos y sociales y del Estado que las crean (las llamadas instituciones de la economía neoinstitucional). Nuevamente, no todas las instituciones tienen su origen en el Estado, pues hay reglas sociales que

¹ Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pp. 73 ss.

² Véase D. North, *loc. cit.* Véase también José Ayala Espino, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 318 ss.

no están legisladas³. No obstante, en esta tesis sólo consideraré aquellas que sí tengan orígenes formales. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, los sistemas monetarios y las leyes de seguridad social.

De todos los instrumentos de gestión (organizaciones e instituciones) que existen en una sociedad, sólo se puede decir que son propiamente estatales aquellos que surgieron del proceso legislativo y que asignaron al Estado un papel en su cumplimiento y desarrollo. En esta tesis, además, estudiaré solamente aquellos instrumentos de gestión económica y social que se crearon o regeneraron intrínsecamente mediante el proceso legislativo en la Argentina, Chile y México en la década de 1930 y que cambiaron substantiva y permanentemente la red de escenarios y relaciones económicos y sociales de estos países y la participación del Estado en ellos.

Para facilitar su análisis, me propongo organizar los instrumentos estatales de gestión en seis áreas temáticas: planeación, sistema monetario y financiero (que incluye bancos centrales y leyes monetarias), empresas estatales, regulación (que incluye los tratados internacionales), bancos de desarrollo y gestión social. Éstas son áreas que la crisis afectó severamente y en las que el Estado actuó en consecuencia, aunque no todos los países desarrollaron instrumentos en estas seis áreas. Por ello, las diferencias pueden ser muy significativas en términos comparativos.

El proceso legislativo

El proceso formal de legislar⁴ es la clave lógica de esta tesis, pues es una expresión concreta de la voluntad del Estado. Los instrumentos de gestión económica y social creados formalmente por el

³ J. Ayala Espino, *op. cit.*, pp. 321-330.

⁴ En esta tesis distingo entre la función legislativa, actividad principal del poder legislativo del Estado, y proceso legislativo, la serie de fases por las que atraviesa la legislación antes de convertirse en derecho positivo, en la que también participan otros elementos del Estado (Véase Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española, sub verba*, “función”, 2ª acepción, y “proceso”, 4ª acepción).

proceso legislativo en la década de 1930 pueden ser, entonces, la reacción estatal a la crisis de 1929. La tarea de esta tesis es demostrarlo.

Desde el Renacimiento, la facultad de legislar ha sido considerada la característica más acabada de la soberanía (pues la soberanía es la fuente del Derecho). Juan Bodino, en sus *Six livres de la République* (1576) atribuyó al soberano, fuese éste un monarca, una asamblea de aristócratas o la masa del pueblo, el poder de legislar en la vida pública de manera perpetua y absoluta (*plenitudo potestatis*)⁵.

En la época moderna, el principio de separación de poderes —aceptado plenamente en los países latinoamericanos— estableció que las facultades y la autoridad del Estado, que encarna la soberanía, no deben concentrarse en un solo cuerpo o persona. Sus funciones ejecutiva, legislativa y judicial deben dividirse de manera bien definida y mantenerse separadas⁶. La asamblea, por su carácter electo y representativo, refleja mejor el temperamento del Estado soberano; por ello, la función legislativa recayó sobre ella y la convirtió en el órgano más importante para la teoría moderna del Estado⁷.

En la práctica, sin embargo, la separación de poderes nunca es perfecta. Aunque la función legislativa recae en la legislatura, el proceso legislativo está normalmente compartido entre la legislatura y otros órganos estatales. El ejecutivo participa normal y regularmente en las distintas fases del proceso legislativo (iniciación, promulgación, veto). El electorado y las entidades federadas pueden también, en ocasiones y bajo procedimientos determinados, tomar parte en algunas fases de este proceso⁸.

⁵ Simone Goyard-Fabre, *Jean Bodin et le droit de la république*, París, Presses Universitaires de France, 1989, pp. 91 s. *et passim*.

⁶ James Madison, *The Federalist*, núms. 47 y 48 (editado como *the Federalist Papers*, Nueva York, Mentor, 1961, pp. 300-313).

⁷ Valentine Herman y Françoise Mendel, *Parliaments of the World*, Berlín y Nueva York, Inter-Parliamentary Union-De Gruyter, 1976, pp. 571 ss.

⁸ *Ibid.*, pp. 536 ss.

En términos jurídicos, el proceso legislativo es parte integral de las Constituciones políticas de los Estados. En los casos de la Argentina, Chile y México, el proceso legislativo forma por sí mismo un capítulo completo de las Constituciones respectivas⁹.

*Las relaciones entre la legislatura y el poder ejecutivo*¹⁰

El Estado no es una entidad estática, sino que su estructura, sus procedimientos y sus funciones y objetivos cambian paulatinamente. En tiempos de crisis, el cambio se acelera y uno de los canales por los que el Estado se transforma es el proceso legislativo, que regula las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. En términos de esta tesis, ello cambia el ritmo y el contenido de la creación de instrumentos estatales de gestión y, en consecuencia, la respuesta del Estado.

La relación entre el ejecutivo y la legislatura tiene dos facetas complementarias. Una de ellas se rige constitucionalmente y constituye normalmente la forma de tal relación. El fondo, en cambio, incluye prácticas y mecanismos relativamente informales (que incluyen el sistema de partidos y la disciplina parlamentaria). Una condiciona a la otra y la manera en que se relacionan y se afectan mutuamente depende y afecta, a la vez, al sistema político en el que se encuentran.

En el sistema político de un Estado, las legislaturas cumplen otras funciones, además de la legislativa. Pueden ser agentes de la legitimación de un régimen, instrumentos de socialización y reclutamiento político y gestores de influencia en la toma de decisiones. La legislatura es normalmente el símbolo de la unidad nacional y de la soberanía popular y la expresión del consenso popular en el sistema político (mediante el proceso electoral)¹¹.

⁹ Véase la *Constitución de la Nación Argentina*, 1883; la *Constitución Política de la República de Chile*, 1925; y Eduardo Andrade Sánchez *et al.*, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1985.

¹⁰ Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo son complejas y difíciles de definir. Por ello, esta sección ocupa un espacio mucho mayor de lo que por su jerarquía le corresponde.

¹¹ V. Herman y F. Mendel, *op. cit.*, pp. 536-546.

La influencia en la toma de decisiones es la manera en que la legislatura toma parte en el proceso de asignación y distribución de valores políticos. Esta función puede asumir varias formas, desde la legislación propiamente dicha a la articulación de intereses (mediante partidos políticos u otros grupos) y la resolución de sus conflictos, a la supervisión del ejecutivo y al patronazgo y puede estar mediada o no por otras instituciones o grupos¹².

En general, el poder ejecutivo tiende a dominar a la legislatura mediante el número de iniciativas que presenta, hasta dominar la agenda legislativa. Esta situación tiene su origen en la complejidad creciente de la legislación moderna y de la realidad a la que se remite, que sólo son bien conocidas y manejadas por los departamentos gubernamentales especializados. La distribución de tiempo y recursos materiales para el diseño de iniciativas también favorece al poder ejecutivo.

Por otra parte, el programa legislativo gubernamental es visto como un todo, al que no hacen falta ni adiciones ni subtracciones y al que el legislador del partido en el poder está obligado a apoyar. En muchos países, además, el gobierno tiene facultades exclusivas para iniciar legislación fiscal y presupuestaria. La oposición, en cambio, usa su facultad de iniciativa más para señalar faltas al programa gubernamental que para proponer seriamente legislación nueva¹³.

Dado el volumen de trabajo que agobia a las legislaturas, éstas debieron crear figuras capaces de determinar las virtudes de una iniciativa en forma expedita: las comisiones legislativas. Éstas pueden ser instrumentos deliberantes muy efectivos, pues escapan un poco al fragor político del pleno y conducen sus asuntos en forma más objetiva y sosegada, aunque menos

¹² Robert Packenham "Legislatures and Political Development", en Allan Kornberg y Lloyd Musolf (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham, Duke University Press, 1970, pp. 523-536.

¹³ V. Herman y F. Mendel, *op. cit.*, pp. 595 ss.

pública. En algunos casos, se han convertido en el eje de la relación entre la opinión pública (y los grupos de interés), el departamento gubernamental responsable y la legislatura¹⁴.

El período ordinario de sesiones es normalmente corto (cuatro o cinco meses al año). Para compensarlo, normalmente existe la posibilidad de convocar a sesiones extraordinarias. En la Argentina y Chile, ésta era facultad exclusiva del Presidente. En México correspondía a la Comisión Permanente del Congreso hacer la convocatoria y decidir su agenda¹⁵.

En las legislaturas bicamerales (como las que tenían la Argentina, Chile y México en la década de 1930) existen formas diversas de conducir y armonizar el proceso legislativo, que dependen de la jerarquía y de las facultades específicas de que goce cada cámara¹⁶. Para conciliar las diferencias entre proyectos aprobados de manera divergente en ambas cámaras, las tres Constituciones disponían el uso de la *navette* (en la que la cámara revisora envía a la de origen sus observaciones y viceversa, por un número limitado de veces, hasta que alcanzan un acuerdo), pero con diferencias importantes.

En la Argentina y Chile existía el privilegio de la cámara de origen, que consiste en que si ésta rechaza las adiciones o enmiendas de la cámara revisora, esta otra sólo puede insistir con el voto de dos tercios de sus miembros. Pero si llegara a hacerlo, aquélla sólo puede rechazarlas nuevamente con mayoría también de dos tercios.

Todas las iniciativas de ley, independientemente de su origen, están potencialmente sujetas a un proceso de consulta extraparlamentaria, en el que se obtiene información

¹⁴ Carl Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, Boston, Ginn, 1950, pp. 332 ss. Véase también Gordon Adams, "The Iron Triangle: Inside the Defense Policy Process", en Charles Kegley y Eugene Wittkopf, *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, Nueva York, St. Martin's Press, 1988, pp. 70-78.

¹⁵ Las particularidades latinoamericanas del proceso legislativo están tomadas de las respectivas Constituciones, citadas arriba en la nota 9.

¹⁶ C. Friedrich, *op. cit.*, pp. 324 ss.

especializada relevante al proyecto y se sondea a la opinión pública sobre la cuestión. Los grupos de interés aprovechan estas consultas para tratar de influir en las iniciativas que les interesan.

Estas consultas pueden ser formales o informales y pueden ocurrir simultáneamente o en sucesión. Pueden tener lugar durante el diseño de la iniciativa o durante su debate y pueden ser promovidas tanto por el gobierno como por la legislaturas y sus comisiones. Ésta es la forma más institucionalizada de participación social en el proceso legislativo, aunque no ocurre siempre¹⁷.

Una vez aprobada una iniciativa en la legislatura, corresponde al jefe del Estado promulgarla y convertirla en ley. En los sistemas presidenciales, el ejecutivo puede pedir, como parte del esquema de frenos y contrapesos, una reconsideración a la legislatura o vetar (en todo o en parte) la legislación. En algunos países, la legislatura puede sobrepasar el veto presidencial si vuelve a aprobar la iniciativa en cuestión con mayoría calificada (generalmente, de dos tercios)¹⁸.

En muchos países existe la figura de legislación delegada o por decreto, que permite al ejecutivo legislar discrecionalmente sobre ciertos temas en un período definido (en América latina, en los países donde esta figura no existe legalmente, como en la Argentina y Chile, forma parte, de cualquier manera, de la tradición política local). La legislación delegada es usada casi siempre en situaciones de emergencia, a petición del ejecutivo, y está sujeta a los límites temáticos y temporales establecidos por la Constitución o la legislatura, así como a su control político *a posteriori*¹⁹.

En los países latinoamericanos, la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo está dominada claramente por el primero. Los mecanismos constitucionales dan primacía —explícita

¹⁷ V. Herman y F. Mendel, *op. cit.*, pp. 621 ss.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 705 ss.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 694 ss.

o implícitamente— al Presidente y reducen las facultades de la legislatura (sobre todo, en el ejercicio del control político)²⁰.

La relación entre el ejecutivo y el legislativo está determinada también por la tradición política; si la Constitución presupone el dominio ejecutivo, éste actuará en consecuencia. La presunción de primacía no se confinará a los ámbitos constitucionales, sino que se extenderá a todas las facetas de la acción política²¹.

No obstante, las legislaturas latinoamericanas no fueron en la década de 1930 meras instituciones decorativas, pues cumplieron, con matices, sus funciones constitucionales. En cualquier caso, la definición de instrumentos estatales de gestión económica y social en América latina pasó por el proceso legislativo.

Método de investigación y categorías analíticas

La crisis económica mundial y la respuesta de la Argentina, Chile y México ocurrieron sobre la base un bagaje histórico, político y económico preciso. En consecuencia, el espacio histórico de esta tesis describe las variables más importantes que condicionaban a estos Estados en 1929, así como el desarrollo particular de la crisis en cada país, como punto de partida para estudiar su respuesta.

A continuación presentaré, en cada uno de los capítulos nacionales, los instrumentos estatales de gestión creados en orden cronológico. A continuación estudiaré la intensidad temporal y temática (siguiendo las áreas temáticas mencionadas) y las relaciones de sucesión y los lazos conectivos que existen entre ellos. Así determinaré la presencia o ausencia de cambios

²⁰ Monique Lions, *El poder legislativo en América latina*, México, UNAM, 1974, pp. 87 ss. Véase también Robert Scott, "Legislatures and Legislation" en Harold Davis (ed.), *Government and Politics in Latin America*, Nueva York, The Ronald Press, 1958, pp. 297-302.

incrementales en la respuesta estatal a la crisis. Con estos elementos analizaré también la transformación interna del Estado durante este proceso.

Presentaré las leyes que crearon los instrumentos estatales de gestión económica y social y su contenido en el orden estricto de su promulgación. Para facilitar la exposición, agruparé estas leyes de acuerdo con los gobiernos que las dictaron y, dado el caso, también en grandes categorías temáticas. Al final de esta sección, inserto un cuadro analítico que presenta gráficamente los proyectos de instrumentos estatales de gestión económica y social y que permite una mejor lectura de los procesos expuestos. Ésta es la acumulación primaria de información, sobre la que se basa todo el análisis posterior.

Luego dibujaré las relaciones que este proceso tuvo con el exterior. Trataré de determinar si los cambios políticos, económicos e ideológicos ocurridos durante la década de 1930 en el escenario internacional —y que ocurrieron sin participación significativa de los Estados que estudio— tuvieron repercusiones de importancia en su respuesta a la crisis. Este apartado es subsidiario del análisis general.

Después analizaré la intensidad legislativa de la creación de los instrumentos de gestión en tres pasos. El primero comparará la actividad legislativa general de la década de 1930 en cada país con sus antecedentes. El segundo indicará los períodos de mayor intensidad legislativa dentro de la década misma, mientras que el tercero determinará la intensidad temática de la legislación, usando los instrumentos estatales de gestión como referente. Éste será un estudio sincrónico del proceso legislativo.

El estudio diacrónico de este proceso mostrará la secuencia de sucesión temporal y temática de los proyectos presentados y los lazos conectivos que se derivan de ella. Analizaré

²¹ Alonso Lujambio, "La experiencia latinoamericana", en su libro *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995, pp. 76-93.

primero el orden general de los proyectos presentados, tanto los proyectos aprobados como los fracasados; luego estudiaré el orden temático interno. Después buscaré los lazos conectivos dentro de cada área temática, así como los que relacionan dos o más ámbitos.

A continuación intentaré definir el grado de incrementalidad presente en la creación de instrumentos estatales de gestión económica y social en cada país. Por incrementalidad entiendo la característica por la cual cada paso en un proceso es marginalmente superior en amplitud y profundidad al anterior. Este fenómeno consta de dos facetas; la primera es ampliación, por la que la creación de instrumentos estatales de gestión cubre cada vez más ámbitos, la segunda es profundización, por la que el proceso va avanzando en un mismo tema.

Para comprender la importancia de la transformación interna del Estado en la creación de los instrumentos estatales de gestión, agregaré un apartado que estudie esta conexión, a través del análisis de la evolución de las relaciones entre el ejecutivo y la legislatura. Esta sección es paralela a las anteriores, pero complementa el análisis, al definir mejor la evolución de la respuesta del Estado a la crisis.

Cada apartado sigue lógicamente al anterior. Con el material aportado por todos ellos construiré el patrón de respuesta de cada Estado a la crisis. De esta manera, esta sección será la conclusión de cada capítulo.

La comparación

En el capítulo comparativo traslado la hipótesis a un plano superior para, partiendo de ella, estudiar detenidamente las características que acercan o separan la respuesta de los tres Estados a la crisis, en las categorías de análisis señaladas, habiendo desarrollado cada caso en capítulos separados. La individualidad de cada caso está determinada por su relación con los demás y del

conjunto debe comprobarse si existió un patrón latinoamericano de respuesta a la crisis. El objetivo último es esbozar un patrón general de respuesta estatal a la crisis de 1929.

El método comparativo que utilizo en el último capítulo de esta tesis está inspirado en el que emplea Peter Hall en su libro *Governing the Economy*²². Los casos de estudio son la respuesta del Estado a la crisis de 1929 en la Argentina, Chile y México; la intensidad del proceso legislativo, la sucesión y los lazos conectivos y la intensidad del proceso son los criterios principales del análisis y la relación con el exterior es un referente complementario.

Al final del capítulo presentaré las variables explicativas importantes que no entran en mi hipótesis, pero que tienen incidencia sobre ella. Para terminar, frente a los resultados de la investigación, recapitularé sobre la hipótesis y trataré de extenderla en el tiempo y el espacio. Como conclusión, presentaré gráficamente los resultados en tablas.

²² "Comparative Perspectives", en *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Nueva York, Oxford University Press, 1986 (parte 4), pp. 227-283.

Los antecedentes del desarrollo económico y político de la Argentina, Chile y México necesarios para comprender su respuesta a la crisis económica de 1929 forman el cuerpo de este capítulo. Estos hechos son el fundamento, pero no son parte, de la tesis misma y estarán tomados como dados.

Este capítulo está dividido en tres partes. Las dos primeras tratan brevemente el desarrollo político y económico, respectivamente, de los tres países durante las primeras décadas del siglo XX. En ellas describo las características del sistema político y del modelo de desarrollo económico que hicieron vulnerables a estos Estados ante la crisis externa.

La tercera parte describe la crisis en sí misma y sus efectos específicos en la Argentina, Chile y México. Este apartado debe determinar los canales de transmisión de la crisis internacional a estos países, la magnitud y duración de aquélla en cada uno de éstos y las áreas que resultaron más afectadas.

El propósito de este capítulo es determinar las semejanzas y diferencias en los problemas que experimentaron estos Estados y las facultades y disposiciones con las que los enfrentaron. Con estas bases analizaré en los capítulos nacionales la respuesta de cada Estado a la crisis.

Los sistemas políticos

Hacia 1880, el sistema político argentino adquirió una estabilidad relativa. La federalización de la capital cerró el conflicto entre Buenos Aires y el interior en un arreglo aceptable para ambos. Para

evitar en el futuro la guerra civil, el Congreso Nacional disolvió todas las milicias provinciales armadas. Al mismo tiempo, la “Campaña del Desierto” tocó a su fin y el Estado argentino adquirió el control efectivo sobre todo su territorio¹.

En el ámbito político se impuso un acuerdo de notables, que equilibraba a los grupos dominantes de la capital y del interior, para compartir el poder y conservarlo en su seno. La clave del sistema era la elección presidencial; la fórmula de las Juntas de Electores daba a las provincias y a sus notables el peso decisivo en la elección y fomentaba las alianzas entre ellos².

Esta alianza de notables encontró dos expresiones: la liga de gobernadores, que mediaba entre el centro y las provincias, y el Partido Autonomista Nacional (PAN), formado por representantes de las antiguas facciones en pugna. La oposición, desorganizada y desarticulada, fue reprimida (como los sindicatos socialistas y anarquistas que aparecieron en estos años)³.

En este período, el poder nacional se impuso sobre el provincial en la Argentina. El instrumento de control sobre las provincias por excelencia fue la intervención federal, que tuvo origen tanto en decretos presidenciales como en leyes del Congreso. En la mayoría de los casos, la intervención fue motivada por disputas entre la provincia y el gobierno nacional y resultó en la remoción y substitución del gobierno local⁴.

En 1890, la oposición se organizó en la Unión Cívica. Sin embargo, ésta se escindió al poco tiempo, dividida por la cuestión del acercamiento y la colaboración con el gobierno. La

¹ La Campaña del Desierto arrebató a los pueblos indígenas el control de la Pampa seca y la abrió al cultivo y la colonización (Natalio Botana, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1994, pp. 32 ss.).

² *Ibid.*, pp. 85-98.

³ Sin embargo, ello no impidió que Juan B. Justo formara el Partido Socialista en la última década del siglo XIX (Carlos Alberto Floria y César García Belsunce, *Historia de los argentinos*, Buenos Aires, Larousse, 1992, pp. 643-666).

⁴ N. Botana, *op. cit.*, pp. 98-115 y 121-137.

facción más intransigente formó en 1891 la Unión Cívica Radical (UCR), se mantuvo en las márgenes del sistema político y se vio envuelta en una serie de conspiraciones⁵.

La ley Sáenz Peña (1912) introdujo el sufragio universal masculino a la Argentina, terminó con el abstencionismo de la UCR y permitió el desarrollo del Partido Socialista. La alianza de notables, por su parte, se deshizo poco a poco y el PAN se disolvió⁶.

Tras la apertura política, el Congreso adquirió mayor fuerza y capacidad, lo que resultó en un aumento en la tensión y la competencia políticas y en el endurecimiento de las líneas partidistas. El consenso entre las facciones sobre el sistema era transitorio y cada una de ellas esperaba imponer su posición a las demás en el futuro cercano; por ello, la competencia política no se normalizó completamente⁷.

En 1916, el candidato de la UCR, Hipólito Yrigoyen, fue electo Presidente. Yrigoyen impuso un estilo populista y paternalista de gobierno, aunque, en términos económicos y sociales, su posición no estaba bien definida y no se alejó demasiado de la tradición liberal precedente. No obstante, para los conservadores, la legitimidad del sistema político se perdió.

Para consolidar su dominio político, Yrigoyen recurrió a la intervención federal en las provincias desafectas. Este recurso fue muy polémico y, en ocasiones, requirió la participación del ejército para imponer la decisión presidencial. Ello rompió el aislamiento de las fuerzas armadas y politizó a los militares.

Por su parte, la UCR se dividió —aunque la división se consumó durante el gobierno de Marcelo de Alvear (1922-1928)— y surgió de una corriente antipersonalista. Ello dificultó las tareas del gobierno e intranquilizó aún más al sistema político.

⁵ C. Floria y C. García Belsunce, *op. cit.*, pp. 674-705.

⁶ Peter Smith, *Argentina and the Failure of Democracy*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1974, pp. 88 ss.

⁷ C. Floria y C. García Belsunce, *op. cit.*, pp. 751-770.

La reelección de Yrigoyen en 1928 sobre una plataforma agresiva y nacionalista y en un ambiente político enrarecido acentuó la inestabilidad ya manifiesta. La situación hizo crisis en septiembre de 1930, cuando un golpe militar derribó al Presidente con el apoyo de la oligarquía y restauró un régimen conservador⁸.

En Chile, durante el siglo XIX, se desarrollaron prácticas parlamentarias como la interpelación ministerial y la censura de los gabinetes. La promulgación de leyes periódicas (cuyo retraso servía para presionar políticamente al ejecutivo) y la obstrucción parlamentaria mediante la prolongación del debate fueron también elementos característicos de la política chileno⁹.

Tras la guerra civil de 1891, el Congreso dominó el sistema político y la fiscalización política y la formación de gobierno, en las que tomaban partes ambas cámaras, precedieron a la legislación en las prioridades del Congreso. Los partidos políticos se convirtieron en los actores principales y el Presidente quedó a merced de sus combinaciones¹⁰.

El sistema chileno de partidos era fluido e indefinido, pues éstos (mejor llamados tiendas políticas en el lenguaje de la época) tenían un grado bajo de cohesión. La pobre diferenciación entre unos y otros —a excepción de los extremos, conservadores y radicales, definidos por su posición frente a la cuestión religiosa y educativa— permitía cambios frecuentes de afiliación, lo que se traducía en fragilidad de las alianzas políticas.

Por ende, los gobiernos chilenos fueron muy inestables. En promedio, entre 1891 y 1924, cada período presidencial de cinco años conoció 15 ministerios. La continuidad administrativa

⁸ *Ibid.*, pp. 771-796.

⁹ Fernando Silva Vargas, "La evolución político-institucional", en Sergio Villalobos *et al.*, *Historia de Chile*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1997, pp. 681 ss.

¹⁰ Julio Heise González, *150 años de evolución institucional*, Santiago de Chile, Andrés Bello, 1979, pp. 81 ss.

fue garantizada por funcionarios subalternos, quienes dieron gran autonomía al aparato burocrático, al distinguir claramente entre política y administración¹¹.

La rotativa ministerial frenó el desarrollo de políticas (sobre todo a largo plazo), por lo que la conducción estatal se volvió vaga e inerte. Además, el sistema parlamentario permitió a la oligarquía defenderse efectivamente de los intentos de reforma provenientes del ejecutivo¹².

Al mismo tiempo, la relación entre el Estado y el territorio empezó a pasar por el Congreso, debido a la ineficacia y obstrucción del gobierno nacional. Esta tendencia se reflejó en la presión que los electores ejercían sobre sus representantes en el Congreso —en vez de sobre el gobierno— para solucionar sus problemas e impulsar sus proyectos¹³.

El agotamiento institucional del sistema parlamentario hizo surgir en 1920 a un caudillo apoyado políticamente en la movilización social y enfrentado a la clase política tradicional, basada en la oligarquía económica. Ello se tradujo en una polarización creciente de la política, que el sistema no pudo absorber y regular¹⁴.

A partir de 1924, la polarización del debate político chileno obligó a los partidos a redefinirse ideológicamente. La afiliación de los grandes terratenientes del Sur y del Norte Chico al Partido Radical, en contraposición de los del valle central, afiliados al Partido Conservador, influyó también en la diferenciación. Sin embargo, fue sólo en la década de 1930, con la consolidación de los partidos de la izquierda (socialista y comunista), que el sistema de partidos en Chile adquirió su forma madura¹⁵.

¹¹ F. Silva Vargas, *op. cit.*, pp. 705 ss.

¹² Mariana Aylwin *et al.*, *Chile en el siglo XX*, Santiago de Chile, Planeta, 1996, pp. 29 ss.

¹³ F. Silva Vargas, *op. cit.*, pp. 712 ss.

¹⁴ Raúl Atria, "Tensiones políticas y crisis económica: el caso chileno 1920-1938", en Raúl Atria *et al.*, *Estado y política en Chile. Ensayos sobre las bases sociales del desarrollo político chileno*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, 1991, pp. 228-241.

¹⁵ Luis Emilio Recabarren había fundado el Partido Obrero Socialista en 1912, para explotar el potencial político de los obreros salitreros del Norte Grande. Este partido se convirtió en 1922 en el Partido Comunista de

El conflicto creciente entre el presidente Arturo Alessandri (el caudillo) y el Congreso (el bastión oligárquico) se reflejó en el bloqueo absoluto del programa legislativo del Presidente. Ni siquiera la elección parlamentaria de 1924 —favorable a los partidos que apoyaban nominalmente a Alessandri— logró destrabar el *impasse*¹⁶.

En septiembre de 1924, una serie de pronunciamientos militares derribó el régimen parlamentario. En 1925 se promulgó una nueva Constitución, que regresaba al presidencialismo y proscribía expresamente las prácticas parlamentarias chilenas más notorias.

Sin embargo, la estabilidad no regresó de inmediato. Varios gobiernos, entre Juntas militares y Presidentes civiles, se sucedieron sin éxito en un ambiente político sumamente polarizado hasta que un nuevo caudillo, el general Carlos Ibáñez, fue electo Presidente en 1927.

El gobierno de Ibáñez fue autoritario y represivo; recurrió frecuentemente a la legislación delegada y de emergencia y llegó a la conformación del Congreso termal en 1931¹⁷. También recurrió a las obras públicas y a la colonización de los territorios más remotos, financiadas por préstamos externos, para mantener la estabilidad¹⁸.

A partir de 1924, interrumpidas la legitimidad de origen y la actividad política abierta por los golpes militares, fruto de la incapacidad del sistema para reformarse y sobrevivir, sólo quedaba a los gobernantes la legitimidad de ejercicio, que era muy frágil en condiciones económicas inciertas. Por ello, la crisis económica de 1929 trastornó políticamente a Chile¹⁹.

Chile; sin embargo, fue sólo en la década de 1930 que adquirió una fuerza electoral significativa (véase Francisco Zapata, *Ideología y política en América latina*, México, El Colegio de México, 1990 [Jornadas 115], pp. 67 ss.).

¹⁶ M. Aylwin *et al.*, *op. cit.*, pp. 92 ss.

¹⁷ En 1931, Ibáñez y los partidos políticos llegaron a un acuerdo para dividirse los escaños parlamentarios, presentando un solo candidato en cada distrito electoral. De acuerdo con la legislación chilena vigente, los candidatos sin oposición obtenían el cargo automáticamente, sin necesidad de recurrir a elecciones. El Congreso designado de esta manera se llamó termal, pues el acuerdo se tomó en las termas de Chillán, en el sur del país.

¹⁸ M. Aylwin *et al.*, *op. cit.*, pp. 100-112.

¹⁹ Mario Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1986, pp. 127-187.

En lo económico, los grupo gobernantes adoptaron el liberalismo. Con él defendían sus intereses y la fuente de su riqueza (basada en la explotación y exportación extensiva de los recursos naturales) y entraban ventajosamente al sistema económico internacional, ligados a la potencia hegemónica del momento: la Gran Bretaña.

En el ámbito social, el desarrollo de la minería en el Norte Grande provocó migraciones desde el Valle Central y el Sur y originó una masa obrera significativa. En el centro del país, el crecimiento de la industria básica y de los servicios dio lugar a la urbanización acelerada. Los esfuerzos de alfabetización hicieron de la población chilena un grupo altamente educado²⁰.

La Argentina, por su parte, se transformó por la inmigración masiva, la urbanización y el crecimiento de las clases medias, debido al auge de la burocracia y de los servicios. Estas transformaciones fueron complementadas por un programa amplio y ambicioso de educación básica (siguiendo el lema de Domingo Sarmiento, “educar al soberano”)²¹.

En ambos países, las presiones sociales aumentaron y debilitaron y deslegitimaron al régimen. Los partidos políticos tradicionales representaban a las facciones de la clase acomodada y eran, por lo tanto, poco progresistas, en términos sociales. La presión de la modernización económica y el ascenso de la clase media obligó a los gobiernos argentinos y chilenos a hacer concesiones y a realizar una apertura limitada.

No obstante, la apertura sólo incluyó a una parte de la clase media urbana y no llegó muy lejos. El Estado intentó, no siempre con mucho éxito, reprimir las expresiones políticas de los trabajadores —tanto sindicatos como partidos políticos²².

México es un caso diferente. Mientras que en la segunda mitad del siglo XIX la Argentina y Chile ya tenían sociedades consolidadas en Estados-nación integrados, México era todavía un

²⁰ F. Silva, *op. cit.*, pp. 795 ss.

²¹ C. Floria y C. García Belsunce, *op. cit.*, pp. 741 ss.

conjunto de regiones unidas más nominal que efectivamente. Las sociedades de los primeros dos países eran relativamente modernas y empezaban a organizarse en partidos, asociaciones y sindicatos, siguiendo el modelo europeo. En México, entre tanto, una gran parte de la población era rural y vivía en núcleos medianos y pequeños, separados del tronco nacional por tradiciones jurídicas, modelos organizativos e, incluso, idiomas diversos.

Los arreglos entre los actores políticos eran el motor del sistema y seguían la lógica del poder más que las disposiciones constitucionales. Las instituciones legales no tuvieron vida propia y su actividad fue más administrativa que política. Las formas modernas de relación política estaban limitadas a sectores muy reducidos de la población; su importancia formal no correspondía con su profundidad social y con frecuencia eran sólo expresiones reformadas de relaciones tradicionales subyacentes²³.

La clave del sistema era el Presidente, Porfirio Díaz (1884-1911), quien usó la maquinaria legal y las tradiciones políticas para convertirse en el árbitro último de todos los conflictos políticos. Su gobierno fue autoritario, aunque tendió más a la conciliación que a la represión²⁴.

El poder central se consolidó gracias a un sistema delicado de alianzas y juegos regionales de poder y mediante la restauración de la capacidad fiscal del Estado. Las prebendas y el margen de acción que el Presidente concedió a los gobernadores estatales a cambio de su sumisión al centro deformaron el federalismo constitucional²⁵.

La modernización económica debilitó al régimen, al crear grupos desafectos y nuevas demandas y se agudizó tras varios años de dificultades económicas. Las reelecciones sucesivas de

²² P. Smith, *op. cit.*, pp. 8 ss. y M. Góngora, *op. cit.*, pp. 127-187.

²³ François-Xavier Guerra, *Le Mexique de l'Ancien régime à la Révolution*, París, L'Harmattan-La Sorbonne, 1985, pp. 115-163.

²⁴ *Ibid.*, pp. 27-52.

²⁵ *Ibid.*, pp. 63 ss.

Díaz contribuyeron también al descontento. Estos factores se reunieron para dar lugar al estallido de una rebelión masiva y hacer renunciar a Díaz en mayo de 1911²⁶.

Francisco Madero, el líder de la Revolución, asumió la Presidencia y formó un gobierno moderado y tímidamente reformista. En un intento de restablecer la paz y crear un equilibrio político estable, Madero ordenó desmovilizar las fuerzas revolucionarias, manteniendo intacto al ejército porfirista. Este error privó a Madero de fuerzas leales, al irritar a los revolucionarios, mientras que el ejército federal nunca le fue totalmente adicto.

La lentitud de las reformas dio lugar a nuevas rebeliones en el sur, que exigían la restitución inmediata a los pueblos de las aguas y tierras enajenadas durante el Porfiriato. En el norte estallaron conflictos armados entre las autoridades estatales heredadas del antiguo régimen y los grupos revolucionarios. En suma, el gobierno de Madero fue incapaz de pacificar nuevamente al país²⁷.

La inestabilidad del gobierno se acentuó —pues no contó con el apoyo del Congreso y de la prensa periódica— y culminó en la Decena Trágica, un golpe de Estado sangriento, en febrero de 1913. Un régimen militar tomó el poder, nombró gobernadores militares en los estados bajo su control y militarizó los ferrocarriles y otras instituciones. Inició también una represión política feroz, que culminó con la disolución del Congreso y el asesinato de algunos de sus miembros.

Dos gobiernos estatales (Coahuila y Sonora) no reconocieron a los golpistas e iniciaron el movimiento constitucionalista, destinado a repudiar al dictador y a restablecer la Constitución de 1857. En 1914 derrotaron totalmente al ejército federal, gracias a su alianza con los rebeldes sureños²⁸.

²⁶ Luis González y González, "El liberalismo triunfante" en *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 1981, pp. 979-1005.

²⁷ Berta Ulloa, "La lucha armada (1911-1920)", en *Historia general de México*, pp. 1084-1108.

²⁸ *Ibid.*, pp. 1108-1131.

Las pugnas entre las facciones revolucionarias y el fracaso de una convención conciliadora reanudaron la guerra civil. El Estado mexicano desapareció prácticamente, pues ninguna de las facciones en pugna pudo arrogarse la representación nacional ni ejercer el monopolio de la violencia hasta la victoria definitiva de los constitucionalistas, en 1916.

Éstos convocaron entonces a un Congreso constituyente, que elaboró una Constitución nueva, que pretendía evitar los vicios de la anterior y que estableció, entre otras cosas, un ejecutivo fuerte, dio garantías a la propiedad pequeña y comunal y promulgó un estatuto del trabajo. En las elecciones de 1917 el jefe constitucionalista, Venustiano Carranza, fue electo Presidente.

El nuevo Presidente emprendió la reforma agraria y laboral —presionado por los grupos revolucionarios— y trató, con poco éxito, de normalizar la situación política y económica del país. También intentó imponer a un civil como su sucesor, pero los militares constitucionalistas exigieron el poder y derribaron al gobierno. El general más prestigiado, Álvaro Obregón, asumió la Presidencia²⁹.

El nuevo régimen debió asegurar su supervivencia política inmediata y garantizar las bases de su desarrollo a largo plazo. Por ello, Obregón y su sucesor, Plutarco Elías Calles, emprendieron la pacificación y la reconstrucción efectiva del país. A partir de 1925 surgieron varias entidades estatales de desarrollo importantes, como el banco central, comisiones de caminos e irrigación e, incluso, un banco de fomento agrícola y ganadero. Sin embargo, los levantamientos militares y la guerra cristera turbaron este programa³⁰.

²⁹ *Ibid.*, pp. 1131-1174.

³⁰ Los cristeros fueron grupos de campesinos, sobre todo, que se levantaron en armas contra el gobierno en protesta por las medidas anticlericales que éste tomó basado en la Constitución de 1917. Véase Jean Meyer, *La Cristiada*, trad. A. Garzón del Camino, México, Siglo XXI, 1973.

Sólo en 1928, tras el asesinato de Obregón, quien había sido reelecto Presidente, se avanzó en la institucionalización del nuevo régimen. Ese año se formó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), un partido vertical y disciplinado que reunió a los caudillos de la Revolución, resolvió por la vía pacífica sus conflictos intestinos y eligió al Presidente de su seno.

El régimen también logró, poco a poco, controlar los movimientos obreros y campesinos, e incorporarlos corporativamente al PNR. Ello le permitió contar con bases más amplias de poder, así como imponer más fácilmente las decisiones políticas tomadas en el centro.

A la formación del PNR siguió todavía un período de gobierno personalista, el Maximato, en el que Calles ejerció el poder como Jefe Máximo de la Revolución, a pesar de la presencia de Presidentes constitucionales en ejercicio, que fueron meros jefes administrativos. Sólo en 1935 logró el Presidente mexicano reunir en su persona, al mismo tiempo, las jefaturas del Estado, del gobierno y del partido³¹.

La Revolución separó nuevamente a México de los países sudamericanos. Los grados de movilización social y política que alcanzó eran inéditos en la región, aunque no fueron totalmente modernos, en términos de individualización de la política.

El modelo de desarrollo económico

A lo largo del siglo XIX, las economías latinoamericanas estuvieron divididas en un pequeño sector moderno y productivo y en un sector tradicional, mucho más grande, cuyas márgenes estaban incluso fuera del mercado. El primero era el único que tenía contacto con el exterior y recibió atención preferente en el diseño de la política económica (pues la liga entre las élites políticas y económicas era muy clara). Ésta fue muy liberal y adoptó el patrón oro y cajas de

³¹ Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución mexicana*, México, Cal y Arena, 1993, pp. 95-138.

conversión (en vez de bancos centrales), mantuvo presupuestos equilibrados y tributación baja, al mismo tiempo que garantizaba la apertura al exterior³².

El sector externo, dada su escasez de capital e infraestructura, sólo pudo insertarse en el mercado internacional y desarrollarse en él mediante la exportación de bienes primarios —que la región poseía en abundancia— o escasamente elaborados. El exterior, en donde se desarrollaban las primeras etapas de la revolución industrial y su expansión comercial, fomentó esta situación.

Se supuso entonces que un modelo económico exportador propiciaría el desarrollo de los países latinoamericanos. Sin embargo, el éxito de este modelo estaba condicionado por muchos factores: sólo si la demanda internacional por el bien exportable estaba en un auge estructural de largo plazo y el país podía garantizar estabilidad suficiente para que las inversiones necesarias pudieran prosperar, el modelo sería efectivo. En muchos casos el modelo exportador fracasó porque el volumen de exportaciones fue insuficiente para estimular el desarrollo general de los países comprometidos³³.

Incluso donde se cumplieron estas condiciones, el auge del sector exportador no produjo derramas económicas significativas en los sectores más tradicionales. Ello se debió en buena medida a la falta de enlaces productivos entre uno y otros sectores (tanto en la agricultura como en la industria).

En cualquier caso, el sector exportador creció y aumentó su productividad y su proporción en el producto interno bruto de cada país. Los países más grandes, además, desarrollaron

³² Estas condiciones no se cumplieron siempre, pero formaron una especie de paradigma que los países latinoamericanos se esforzaron por lograr.

³³ Victor Bulmer-Thomas, *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, pp. 31-45.

industrias de bienes de consumo —que servían las necesidades básicas de los factores empleados en el sector exportador³⁴.

A partir de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), los términos de intercambio y las condiciones internacionales fueron cada vez menos favorables a este modelo. Esta coyuntura demostró, además, la vulnerabilidad de un modelo de desarrollo basado en un solo bien o familia de bienes y dependiente de los ciclos de los mercados externos. A este problema se agregó el de la concentración geográfica de los mercados para los bienes latinoamericanos (reducidos a los Estados Unidos, la Gran Bretaña y otros pocos países europeos). Sin embargo, los países latinoamericanos fueron incapaces de corregirlos en el corto plazo³⁵.

Las economías argentina y chilena se beneficiaron ampliamente del auge exportador — exportando bienes agropecuarios la primera y minerales la segunda— y generaron las características principales del desarrollo económico moderno³⁶. La población, el producto y el producto *per capita* aumentaron todos significativamente, mientras que las estructuras de la producción y del empleo se transformaron profundamente. La inversión pública y privada hizo crecer exponencialmente la infraestructura (sobre todo de comunicaciones y transportes) con la que estos países estaban dotados.

Sin embargo, Chile y Argentina sólo modernizaron eficazmente aquellos sectores de su economía relacionados, directa o indirectamente, con el sector externo. Ello produjo desequilibrios internos muy severos, que se acentuaron con las crisis económicas, producidas por la baja de los precios internacionales de sus productos. La dependencia de la inversión extranjera

³⁴ *Ibid.*, pp. 119-154.

³⁵ *Ibid.*, pp. 46-79.

³⁶ Véase el capítulo de Simon Kuznets sobre modernización y desarrollo en su libro *Modern Economic Growth*, New Haven, Yale University Press, 1966, pp. 487-509.

implicó, además, caídas drásticas en la tasa de formación de capital cuando los rendimientos bajaban, consecuencia de los ciclos recesivos característicos este tipo de desarrollo económico.

Junto a estos problemas, el desarrollo económico en Argentina y Chile tuvo éxitos relevantes. Uno de los más importantes fue la mejoría permanente en las condiciones generales de vida de la población, reflejados en niveles superiores de ingreso, salud y educación. El impulso dado a la educación, además, mejoró la eficiencia de la fuerza de trabajo y sentó las bases para un posible desarrollo tecnológico propio futuro. El capital social fijo creado durante el auge tampoco desapareció. Todas estas políticas llevaron, a su vez, a mayores niveles de participación social y a cambios importantes en el sistema político³⁷.

En este período surgieron en la Argentina algunos instrumentos estatales de gestión económica, que permitían al gobierno argentino enfrentar la recesión. Entre los más importantes destacan la Caja de Conversión (primer mecanismo de regulación monetaria) y el Banco de la Nación Argentina (primer banco propiedad del Estado nacional). También surgió el Departamento Nacional del Trabajo³⁸.

En Chile, también se desarrollaron algunos instrumentos estatales de gestión económica. Entre ellos estuvieron varias cajas de crédito —instituciones financieras mixtas con fines específicos—, los primeros esbozos de legislación financiera y los ferrocarriles del Estado.

Sin embargo, la inflación y la devaluación constantes dieron un sentido general de inestabilidad a la economía chilena. Los intentos de superar el problema monetario fracasaron por la oposición de la clase terrateniente, que se beneficiaba con ello y que controlaba la conducción

³⁷ Análisis basado fundamentalmente en Carmen Cariola y Osvaldo Sunkel, "The Growth of the Nitrate Industry and Socioeconomic Change in Chile", pp. 137-254, y Roberto Cortés Conde "The Export Economy of Argentina 1880-1920", pp. 319-381, en Roberto Cortés Conde y Shane Hunt (eds.), *The Latin American Economies. Growth and the Export Sector 1880-1930*, Nueva York, Holmes & Meier, 1985, de Carlos Díaz Alejandro "The Argentine Economy before 1930", en su libro *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, New Haven, Yale University Press, 1970, pp. 1-66, y de Markos Mamalakis y Clark Reynolds, *Essays on the Chilean Economy*, New Haven y Homewood, Yale University-Richard D. Irwin, 1965.

política nacional. El problema sólo se resolvió —temporalmente— con la creación del Banco Central de Chile en 1925, en el período inmediatamente posterior al quiebre de la república parlamentaria y bajo los preceptos de la misión Kemmerer³⁹.

México, por su parte, había seguido entre 1872 y 1910 un modelo parecido de apertura al exterior y de exportación de bienes primarios (tanto agropecuarios como minerales). Aunque los volúmenes de exportación e ingreso nunca alcanzaron los rangos chileno o argentino, esta política permitió la integración efectiva del país, tanto en términos políticos como económicos y de comunicación (gracias a la introducción simultánea de los ferrocarriles y los telégrafos), y el crecimiento y la diversificación acelerados de la población y del producto total y por habitante. Este desarrollo incluyó un cierto grado de industrialización básica, pero no cortó la dependencia del capital externo⁴⁰.

El Estado mexicano también desarrolló algunos instrumentos incipientes de intervención económica. Entre ellos destacan la Comisión de Moneda y Cambios, establecida en 1905 para supervisar la transición mexicana al patrón oro, y la creación de los Ferrocarriles Nacionales en 1907, resultado de la adquisición y consolidación de las líneas privadas de transporte⁴¹.

La Revolución mexicana (1910-1917) afectó directamente el poder político de la burguesía porfiriana, pero no rompió su poder económico; tampoco destruyó extensamente la infraestructura existente (excepto los ferrocarriles y las telecomunicaciones) ni su dependencia

³⁸ C. A. Floria y C. García Belsunce, *op. cit.*, pp. 674-705.

³⁹ Para un análisis detallado del problema monetario chileno, véase Frank Fetter, *Monetary Inflation in Chile*, Princeton, Princeton University Press, 1931.

⁴⁰ Fernando Rosenzweig, "El desarrollo económico de México de 1877 a 1911", en Enrique Cárdenas (comp.), *Historia económica de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 43-94.

⁴¹ En este momento, los Ferrocarriles Nacionales eran la empresa más grande del país (Arturo Grunstein Dickter, "¿Competencia o monopolio? Regulación y desarrollo ferrocarrilero en México, 1885-1911" en Sandra Kuntz Ficker y Paolo Riguzzi (coords.), *Ferrocarriles y vida económica en México (1850-1950)*, México, El Colegio Mexiquense-Ferrocarriles Nacionales- UAM, 1996, pp. 184 ss.).

del capital externo. Sin embargo, el ambiente de confianza necesario para mantener el ritmo de crecimiento desapareció y hubo casos de desinversión en los años posteriores a la Revolución⁴².

Estas condiciones contribuyen a explicar la posición ambigua que frente a la reforma tuvieron los gobiernos revolucionarios mexicanos entre 1920 y 1934. Algunos de sus actos, como la creación del banco central en 1925 (que tenía antecedentes en la Comisión de Moneda y Cambios y en la Comisión Nacional de Crédito de 1916), aunque pioneros en su género en América latina, siguieron el pensamiento liberal ortodoxo en la materia. Otros, como la reforma agraria, la política petrolera y la elaboración de leyes laborales, representan esfuerzos del Estado por imponer nuevas relaciones de propiedad, contrarias a las formas tradicionales⁴³.

La crisis económica de 1929

Al término de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) hubo una depresión económica de corta duración, provocada por la recuperación de la producción mundial. A ella siguió un auge especulativo, alimentado por la abundancia de crédito emanada de los Estados Unidos, que pasaba de deudor a acreedor neto en el mercado internacional. Los esfuerzos por volver al mundo económico prebélico fracasaron y la situación se volvió cada vez más inestable.

En junio de 1928 la Reserva Federal de los Estados Unidos empezó a restringir los créditos mediante el alza de los intereses y, en octubre de 1929, el auge terminó bruscamente, iniciando una nueva y más grave depresión internacional. Los bancos reclamaron sus préstamos y

⁴² Stephen Haber, "La revolución y la industria manufacturera mexicana, 1910-1925", en Enrique Cárdenas (comp.), *Historia económica de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 415-447.

⁴³ Véase Enrique Krauze, Jean Meyer y Cayetano Reyes, *La reconstrucción económica, 1924-1928*, México, El Colegio de México, 1977 (*Historia de la Revolución Mexicana*, 10).

provocaron una recesión en los Estados Unidos, que se extendió rápidamente al resto del mundo⁴⁴.

La crisis internacional se transmitió por el derrumbe de los precios del comercio internacional (en algunos casos, el declive había empezado ya en 1927) y por el cierre del crédito, que impidió financiar los déficit comerciales resultantes. El proteccionismo cerró mercados ya deprimidos y la deflación generalizada agravó la situación al encarecer enormemente el servicio de la deuda y provocar el reflujo de capitales, lo que limitó la inversión disponible y provocó desequilibrios fiscales y en la balanza de pagos severos⁴⁵.

América latina, dominada por el modelo exportador de desarrollo, era especialmente vulnerable (en 1928, la razón entre las exportaciones y el producto interno bruto [PIB] en la Argentina, Chile y México era de 29.8, 35.1 y 31.4%, respectivamente⁴⁶). La situación fue tanto más grave cuanto que la región se había endeudado fuertemente en la década de 1920, como resultado de la “danza de los millones”, proveniente de los Estados Unidos. Sin embargo, México, en mora desde 1913, no participó en este proceso ni experimentó fuga de capitales⁴⁷.

La crisis se transmitió del sector externo al interno por la baja de la actividad general, el desempleo y la caída de los ingresos y el gasto públicos, dependientes de los impuestos al comercio exterior. Los indicadores más afectados fueron el PIB, específicamente el producto

⁴⁴ Daniel Díaz Fuentes, *Crisis y cambios estructurales en América latina. Argentina, Brasil y México durante el período de entre guerras*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 35-47. Véase también Charles Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press, 1973, pp. 108-170.

⁴⁵ Carlos Díaz Alejandro, “América latina en los años treinta”, en Rosemary Thorp (comp.), *América latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988 (en adelante, *América latina en los años 30...*), pp. 33 s.

⁴⁶ V. Bulmer-Thomas, *op. cit.*, pp. 194 ss.

⁴⁷ *Loc. cit.*

industrial, que cayó empujado por la recesión, y el sistema de precios, que acusó los estragos de la deflación internacional, afectando la inversión (tanto pública como privada) y el empleo⁴⁸.

Los países más afectados por la crisis fueron aquellos que enfrentaron caídas severas tanto en el volumen como en el valor de sus exportaciones, aunque en general, el volumen de exportaciones bajó menos que los términos de intercambio (excepto en Chile, cuyas exportaciones fueron substituidas por productos sintéticos). La elasticidad de la oferta exportadora frente al precio era baja (en ello influía el carácter primario de la producción exportable y la falta de capacidad de almacenamiento).

La situación más aguda se presentó en Chile, donde a la caída del valor y el volumen de las exportaciones se sumó un grado muy alto de apertura y dependencia externas. La Argentina, en cambio, que exportaba bienes de consumo básico (sobre todo, alimentos), disminuyó sus exportaciones en menos de 25%. México se ubicó en un rango intermedio⁴⁹.

Las circunstancias económicas, como la caída drástica de los ingresos públicos, y políticas, como la inquietud popular, obligaron a los gobiernos a experimentar en política económica y a abandonar las doctrinas clásicas y las prácticas liberales⁵⁰. Al mismo tiempo, la represión y la supervisión política de los trabajadores y cesantes se volvieron instrumentos socorridos de control⁵¹.

⁴⁸ D. Díaz Fuentes, *op. cit.*, pp. 48-61.

⁴⁹ La Argentina, al exportar bienes agropecuarios de consumo básico, se encontró en una situación estructural privilegiada, pues las reservas de estos bienes en los países importadores tienden a ser muy pequeñas y a agotarse rápidamente (V. Bulmer-Thomas, *op. cit.*, pp. 194 ss.).

⁵⁰ C. Díaz Alejandro, "América latina...", en *América latina en los años 30...*, pp. 34 ss.

⁵¹ Markos Mamalakis, *The Growth and Structure of the Chilean Economy: from Independence to Allende*, New Haven. Yale University Press, 1976, pp. 70 ss., y Moisés González Navarro, *Cinco crisis mexicanas*, México, El Colegio de México, 1983 (Jornadas, 99), pp. 85 ss.

En América latina, la concentración de buena parte de la deuda privada en bancos públicos o mixtos impidió la quiebra masiva de los bancos (como ocurrió en los Estados Unidos). Ello amortiguó los efectos negativos de la reducción del crédito en esta región⁵².

La manera en que la crisis afectó el empleo en cada país dependió de la relación de productividad sectorial de su economía, pues los sectores más afectados fueron los más relacionados con la exportación. El que la agricultura —el sector que más personas empleaba— fuera mucho menos productiva y menos vinculada con el sector externo en Chile y México que en la Argentina hizo posible que ésta absorbiera, aunque de manera limitada, la cesantía producida por la crisis en esos países⁵³.

También hubo cambios en la estructura de la demanda y de la distribución del ingreso. Sin embargo, por falta de datos, éstas no son fácilmente cuantificables⁵⁴.

Ante la crisis, hubo países reactivos, que hicieron ajustes deliberados en su política económica para intentar superar la crisis, y pasivos, que esperaron la restauración de condiciones favorables. La capacidad de devaluar la moneda nacional y cortar los mecanismos recesivos automáticos, derivados del patrón oro y del tipo de cambio fijo, fue el criterio de diferenciación. Así, los países con soberanía limitada (como Cuba, Haití y Panamá) tendieron a ser pasivos; Argentina, Chile y México, en cambio, fueron países reactivos. Aparentemente, el tamaño de la economía fue un factor menos importante⁵⁵.

⁵² C. Díaz Alejandro, "América latina...", en *América latina en los años 30...*, pp. 46 ss.

⁵³ D. Díaz Fuentes, *op. cit.*, pp. 81 ss.

⁵⁴ V. Bulmer-Thomas, *op. cit.*, pp. 211 ss.

⁵⁵ C. Díaz Alejandro, "América latina...", en *América latina en los años 30...*, pp. 65 ss.

CUADRO 1. LA CRISIS EN CIFRAS⁵⁶

Argentina	1927	1929	1930	1931	1932	1933	1935	1937	1939
PIB	90.0	100.0	95.9	89.2	86.2	90.3	101.7	111.3	116.7
Producto industrial	85.4	100.0	98.9	87.8	82.5	93.5	109.1	113.5	122.6
Exportaciones	107.3	100.0	69.4	95.2	89.4	82.5	90.6	95.4	79.3
Importaciones	87.3	100.0	88.1	61.5	46.8	51.6	58.7	81.0	64.3
Términos de intercambio	86.7	100.0	96.1	72.4	74.2	70.8	86.1	120.7	96.6
Poder de compra de las X	93.0	100.0	66.7	68.9	65.2	58.4	78.1	115.1	76.7
Precios	100.0	100.0	101.1	87.0	78.0	88.1	82.7	92.1	93.1
Ingresos fiscales ^a	90.0	100.0	86.3	80.7	103.1	102.8	138.8	182.2	162.1
% prov. del comercio exterior	56.7	58.1	55.0	50.2	38.1	40.8	32.0	30.6	30.9
Tipo de cambio [¶]	2.36	2.39	2.74	n.d.	n.d.	n.d.	3.64	3.23	3.67
Depósitos bancarios	n.d.	100.0	95.1		89.0		86.4	96.1	98.1
Inversión	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Cesantía *	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Chile	1927	1929	1930	1931	1932	1933	1935	1937	1939
PIB	74.8	100.0	92.9	74.0	72.9	82.4	96.2	101.9	109.4
Producto industrial	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Exportaciones	72.1	100.0	57.9	36.1	12.1	14.4	20.0	40.1	28.4
Importaciones	66.4	100.0	86.6	43.6	13.2	11.3	18.2	26.5	25.4
Términos de intercambio	94.6	100.0	95.7	67.0	55.1	60.0	61.6	76.8	63.8
Poder de compra de las X	90.5	100.0	62.2	40.5	15.5	25.0	41.9	68.9	51.3
Precios	98.3	100.0	100.0	98.3	105.1	130.5	132.2	162.7	171.2
Ingresos fiscales ^a	73.7	100.0	86.6	64.2	41.7	77.0	108.7	116.5	145.3
% prov. del comercio exterior	56.2	54.3	47.2	27.9	28.7	39.8	40.5	50.2	43.6
Tipo de cambio [¶]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Depósitos bancarios	105.3	100.0	84.8	81.8	137.9	174.4	232.6	266.4	306.8
Inversión*	n.d.	n.d.	10.3	10.2	9.4	6.3	9.4	10.5	11.1
Cesantía+	n.d.	n.d.	n.d.	29	107	72	11	3.2	9.4

⁵⁶ Las cifras son sólo indicativas de las tendencias que deseo ilustrar y están adaptadas del apéndice estadístico de D. Díaz Fuentes, *op. cit.*, 1994, pp. 293-341, del apéndice estadístico de Enrique Cárdenas, *La hacienda pública y la política económica, 1919-1958*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 167-214, de los cuadros de Aníbal Pinto Santa Cruz, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Santiago de Chile, Universidad de Santiago, 1996, del apéndice estadístico de Carlos Díaz Alejandro, *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, New Haven, Yale University Press, 1970, de Brian Mitchell, *International Statistics. The Americas, 1750-1988*, Nueva York, Stockton, 1993, de *América latina: relación de precios del intercambio*, Santiago de Chile, CEPAL, 1976 (Cuadernos estadísticos de la CEPAL, 1) y de *Series históricas del crecimiento en América latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 1978 (Cuadernos estadísticos de la CEPAL, 3).

México	1927	1929	1930	1931	1932	1933	1935	1937	1939
PIB	101.6	100.0	93.2	96.6	81.0	89.7	100.5	114.7	123.0
Producto industrial	97.2	100.0	99.5	94.6	69.3	92.1	116.2	135.2	152.3
Exportaciones	99.8	100.0	81.3	82.2	58.5	62.1	86.9	112.4	46.9
Importaciones	82.4	100.0	74.9	49.1	38.3	44.6	58.7	85.2	65.0
Términos de intercambio	97.6	100.0	78.1	71.3	71.4	69.4	80.5	53.5	110.5
Poder de compra de las X	97.5	100.0	63.5	58.6	41.8	43.1	69.9	60.1	51.8
Precios al mayoreo	104.5	100.0	100.6	90.1	82.0	87.1	90.7	114.1	122.5
Ingresos fiscales*	91.6	100.0	89.6	79.5	65.8	69.3	97.2	140.1	175.8
% prov. del comercio exterior	28.8	29.8	38.8	23.4	25.9	24.2	23.3	29.7	33.0
Tipo de cambio¶	2.12	2.15	2.25	2.64	3.16	3.53	3.60	3.60	5.19
Depósitos bancarios	n.d.	100.0	109.3	79.5	67.1	98.8	126.7	152.2	177.0
Inversión fija bruta	87.7	100.0	114.7	79.0	55.2	75.0	122.2	193.2	163.7
Cesantía+	n.d.	n.d.	90	287	339	276	191	180	199

*Ingresos fiscales nacionales o federales, según el caso *Porcentaje de bienes y servicios disponibles no consumidos

¶Pesos por dólar +Miles de personas n.d. No disponible

En la medida de lo posible, las tablas han sido indexadas (1929=100)

Para la economía argentina, la crisis económica empezó a mediados de 1928, cuando el auge especulativo estadounidense hizo subir las tasas de interés y cerró la disponibilidad de crédito. La salida masiva de divisas resultante obligó al gobierno argentino a decretar la inconvertibilidad a fines de 1929. Entre 1929 y 1932 el PIB argentino cayó casi 14%; la recuperación empezó en 1933 y en 1935 el producto fue superior al de 1929⁵⁷.

Aunque el volumen de exportaciones no cayó demasiado, sus rentas bajaron 20%. El sector rural exportador soportó el grueso de la crisis, atado por el derrumbe de los términos de intercambio (que cayeron casi 30%) y por una estructura exportadora monopólica que le transmitió buena parte de los costos de la recesión. La disminución de la actividad económica es imputable en 90% a este sector, a pesar del apoyo gubernamental que recibió⁵⁸.

El sector urbano casi no sufrió merma en su actividad (incluyendo el empleo) y la evolución interna de los términos de intercambio también le favoreció. El producto industrial cayó cerca de 18% entre 1929 y 1932, pero experimentó una recuperación más acelerada que el

⁵⁷ V. Bulmer-Thomas, *op. cit.*, pp. 225 ss.

resto de la economía, impulsado por un grado moderado de substitución de importaciones, aun a pesar de que la política económica gubernamental no permitió su desarrollo integral.

En todo caso, la economía argentina siguió abierta y dependiente del exterior. La recuperación de los precios de las exportaciones guió la recuperación económica general, aunque la dependencia fiscal disminuyó notablemente (de 58.1% en 1929 a 30.9% en 1939). Sin embargo, ni los términos de intercambio ni el poder de compra de las exportaciones se recuperaron cabalmente de la crisis⁵⁹.

Los ingresos fiscales de la Argentina cayeron casi 20% entre 1929 y 1931. Sin embargo, el alza de impuestos internos que impuso el gobierno a partir de 1932 hizo que los ingresos del gobierno nacional se recuperaran ese mismo año y fueran 62% más altos en 1939 que una década antes.

La fase deflacionaria argentina fue penosa (para 1933 los precios habían caído más de 20%) y se recuperó lentamente. En el mediano plazo, sin embargo, la relación de precios, aunada a la devaluación del peso argentino (que pasó de 2.39 por dólar estadounidense en 1929 a 3.64 en 1935), cambió estructuralmente en favor de los sectores exportadores y de los que competían con las importaciones⁶⁰.

La inversión fija real cayó 16% en promedio entre 1925-1929 y 1935-1939, reflejo del cierre del mercado crediticio mundial y de la caída en los depósitos bancarios locales. Los sectores más afectados fueron los relacionados con las actividades tradicionales y con la importación de capital y trabajo (inmigración). Los sectores que substituyeron importaciones, en

⁵⁸ La moratoria hipotecaria de 1933 benefició, sobre todo, a los terratenientes agroganaderos (Arturo O'Connell, "La Argentina durante la depresión: los problemas de una economía abierta", en *América latina en los años 30...*, pp. 234 s.).

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 227-240.

⁶⁰ V. Bulmer-Thomas, *op. cit.*, pp. 208 ss.

cambio, se beneficiaron en términos relativos y absolutos, aunque su dependencia del ahorro externo aumentó⁶¹.

Aunque hay pocos datos, se sabe que en 1934 la cesantía ya no era un problema urgente para la Argentina. La inmigración, que proveía al mercado laboral argentino de gran flexibilidad, aumentó nuevamente a partir de ese año (aunque nunca recuperó el ritmo del decenio de 1920)⁶².

En Chile, la crisis comenzó efectivamente en 1930, pues el gobierno de Ibáñez consiguió préstamos internacionales suficientes para cubrir los déficit comercial y fiscal hasta esa fecha. Sin embargo, una vez que empezó la crisis, sus efectos sobre el comercio exterior fueron gravísimos, tanto en el volumen como en los términos del intercambio.

Para 1932, el PIB había caído 26.9% y fue sólo hasta 1936 que el PIB fue equivalente al de 1929. La caída en el comercio exterior fue extrema; en 1932, los términos de intercambio habían empeorado 45% desde 1929, mientras que el poder de compra de las exportaciones era sólo 15% de lo que había sido antes de la crisis⁶³. En el ámbito interno, en 1932 la actividad económica se redujo a un tercio de lo que había sido en 1929⁶⁴.

De las actividades económicas, la minería —la base del sector exportador— fue la más golpeada (su producción bajó 75%, el empleo 66%) y no se recuperó completamente en el resto de la década, afectada por factores estructurales negativos, como la aparición en el mercado de nitratos artificiales más baratos. Por otra parte, la substitución del cobre por el salitre como producto principal de exportación fue rápida y notoria.

La agricultura fue la menos afectada por la crisis, aunque tampoco se benefició mucho de la recuperación posterior. La producción industrial, por su parte, no resintió tanto la crisis, se

⁶¹ C. Díaz Alejandro, "The Argentine Economy since 1930", en *op. cit.*, pp. 101 ss.

⁶² *Ibid.*, pp. 94 ss.

⁶³ A. Pinto Santa Cruz, *op. cit.*, pp. 141-157.

recuperó muy rápido y siguió creciendo después (los bienes de consumo duradero, intermedios y de capital crecieron más rápidamente que los bienes de consumo inmediato).

El sector manufacturero no dependía tanto del exterior y, desde la Primera Guerra Mundial, tenía una dinámica propia, estimulada por la inestabilidad del mercado mundial, que favoreció la transición de una economía abierta a otra más autárquica, con industrialización por sustitución de importaciones⁶⁵.

La crisis de 1930 acentuó esta tendencia al provocar la caída a la mitad de los niveles de inversión y un cambio en su composición. La dificultad para importar bienes de capital obligó a las empresas a invertir en bienes nacionales, sobre todo en construcción. De cualquier forma, a partir de 1935, la inversión recuperó los niveles normales y se nacionalizó en buena medida (los depósitos bancarios en Chile no sufrieron una gran merma en este período)⁶⁶.

Además, dada la reducción en el comercio exterior (cuyo valor en 1932 era sólo 12.6% de lo que había sido en 1939), una proporción mayor de sus beneficios se dedicó a la adquisición de bienes de capital en el exterior. Por su parte, la dependencia de la recaudación fiscal frente al comercio exterior cayó drásticamente al inicio de la crisis, pero se recuperó con la sustitución del salitre por el cobre (de 54.3% en 1929 pasó a 27.9% en 1931 y a 43.6% en 1939).

Los ingresos fiscales chilenos variaron —aunque no proporcionalmente— con el volumen y el valor del comercio exterior, pues la sustitución de impuestos externos por internos fue pobre. Así, en 1932 eran 60% inferiores a los de 1929; en 1939, en cambio, eran 45% superiores⁶⁷.

⁶⁴ Gabriel Palma, "De una economía de exportación a una economía substitutiva de importaciones: Chile, 1914-1939", en *América latina en los años 30...*, pp. 86 ss.

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 86-96.

⁶⁶ A. Pinto Santa Cruz, *op. cit.*, pp. 182 ss.

⁶⁷ M. Mamalakis, *op. cit.*, pp. 112 ss.

La deflación producida por la crisis fue corta y de baja intensidad; sin embargo, su efecto fue profundo en una economía acostumbrada a tasas altas de inflación. De hecho, la inflación se aceleró nuevamente con la recuperación económica; la inercia y las expectativas tradicionales se unieron a la presión redistributiva de los sectores medios en ascenso para impedir la estabilización de los precios⁶⁸.

La caída del empleo en el sector minero fue responsable de la mitad del desempleo abierto que soportó la economía chilena (más de cien mil personas, concentradas en el Norte Grande, en 1932). Las zonas agrícolas del Valle Central no fueron capaces de absorber a toda esta población y el país experimentó un problema de desocupación muy agudo, agravado por el retraso y la lentitud de la recuperación⁶⁹.

Para México, las dificultades económicas empezaron en 1925 y se combinaron con factores exógenos (tales como la mala cosecha de 1929). La crisis mundial agravó la situación al golpear duramente al comercio exterior. La variación en los términos de intercambio fue limitada, pero el volumen de exportaciones cayó significativamente (poco más de 30%). La renta nacional perdió, por la contracción del comercio exterior, algo menos de 20%.

Sin embargo, el sector exportador no transmitió directamente la crisis al interior por el bajo valor de retorno que tenía su producción y por el poco empleo que proporcionaba (3% de la población activa no rural). Esta situación protegió a México, cuya economía experimentó una caída moderada y una recuperación ágil.

La crisis llegó al sector interno por la baja de los ingresos y gasto público (los que en 1935 habían caído casi 35%) y por el arribo masivo de mexicanos expulsados de los Estados Unidos, que representaron, según algunos cálculos, 6% de la población activa y que agravaron

⁶⁸ A. Pinto Santa Cruz, *op. cit.*, pp. 163-181.

⁶⁹ G. Palma, *op. cit.*, pp. 90 ss.

significativamente el problema del desempleo (que saltó de 90 mil a 339 mil personas entre 1930 y 1932)⁷⁰. Otros factores recesivos fueron el apego al patrón oro y al equilibrio presupuestario hasta 1931.

El PIB empezó a caer en 1928, arrastrado por el declive de la industria petrolera, y en 1932 era 19% menor que en 1929; sin embargo, en 1935 se había recuperado totalmente. El producto industrial cayó 30% entre 1929 y 1932, pero se recuperó rápidamente y en 1939 era 52.3% superior al de 1929 (la economía en general, en cambio, había crecido a penas 23%).

La fase deflacionaria en México fue bastante larga (en 1935, los precios eran todavía 10% inferiores a los de 1929). En el mediano plazo, la relación de precios cambió estructuralmente en favor del sector que competía con las importaciones (la industria, básicamente), el cual remontó rápidamente la crisis y arrastró tras de sí a la economía general. La existencia de capacidad ociosa permitió el aumento rápido de la producción industrial y el inicio de la sustitución de importaciones⁷¹.

La devaluación (de 2.15 pesos por dólar en 1929 pasó a 3.53 en 1933) y la sustitución de importaciones (que en 1939 eran 35% inferiores a las de 1929) también fueron factores importantes. El grado de apertura de la economía mexicana bajó, aunque la dependencia de los ingresos fiscales sobre el comercio exterior se mantuvo estable en alrededor de 30%⁷².

La inversión fija bruta en 1932 cayó a casi la mitad de lo que había sido en 1929. Sin embargo, la recuperación fue tanto más marcada (en 1937 la inversión era 93% superior a la de 1929 y era fundamentalmente nacional). También en este caso, la proporción de la inversión dedicada a la sustitución de importaciones aumentó significativamente. Estas proporciones

⁷⁰ M. González Navarro, *op. cit.*, pp. 81 ss.

⁷¹ Enrique Cárdenas, "La Gran Depresión y la industrialización: el caso de México", en *América latina en los años 30...*, pp. 262-277.

⁷² V. Bulmer-Thomas, *op. cit.*, pp. 208 ss.

siguen de cerca la evolución de los depósitos bancarios locales, de los que dependía la inversión, pues México no tenía acceso a los mercados crediticios internacionales desde la suspensión de los pagos en 1913.

La crisis de 1929 fue un fenómeno mundial y la reacción de los Estados más afectados fue buscar medios para hacerle frente y salir de ella. Los casos paradigmáticos, los Estados Unidos, que conservaron el sistema liberal democrático —matizado por el *New Deal*—, y la Alemania nazi, son a la vez prueba de la profundidad de la crisis y de la necesidad de respuestas⁷³.

Al mismo tiempo, la Unión Soviética, que para ese momento ya había sometido la mayor parte de su economía al proceso de planeación centralizada y permaneció relativamente inmune a la crisis internacional, se convirtió en un ejemplo muy importante. A partir de entonces, la planeación y la intervención directa del Estado en la economía cobraron mucha fuerza como argumentos y surtieron efectos de demostración en América latina⁷⁴.

En 1939 los indicadores económicos de la Argentina, Chile y México acusaron una nueva baja. Sin embargo, ésta ya no es atribuible a la crisis de 1929, sino al comienzo de un nuevo ciclo económico, en el que la influencia de los acontecimientos locales demuestra el grado de introversión que habían alcanzado las economías locales en ese momento. El comienzo de la Segunda Guerra Mundial en 1939 alteró nuevamente —y también de manera completa— el panorama económico internacional.

⁷³ Véase Jacques Pirenne, *El nuevo siglo y la Gran Guerra*, trad. J. Fontanilla y M. Tamayo, México, Cumbre, 1982 (*Historia Universal*, vol. 7).

⁷⁴ Eric Hobsbawm, *Age of Extremes. The Short Twentieth Century, 1914-1991*, Londres, Abacus, 1994, pp. 97 ss.

CAPÍTULOS NACIONALES

Los capítulos nacionales analizan la respuesta de la Argentina, Chile y México a la crisis de 1929, haciendo énfasis en la creación o renovación de instrumentos estatales de gestión económica y social durante la década de 1930 (entendida, por razones funcionales, como el período que fue de 1929 a 1940). En esta parte de la tesis estudio cada Estado por separado, en capítulos independientes, pero estructurados idénticamente, de manera de permitir la comparación.

La primera parte de cada capítulo es una breve reseña de la historia política nacional en la década de 1930, que permite comprender las posiciones que sostuvieron y las situaciones coyunturales que enfrentaron los actores políticos de esos años. Con esta base, estudio el proceso de creación de instrumentos estatales de gestión por medio del proceso legislativo.

El análisis que sigue, aunque es un conjunto orgánico, está dividido en cinco secciones, que se suceden lógicamente. La primera es la presentación de los instrumentos estatales de gestión económica y social en orden cronológico. Las leyes que los crearon están agrupadas de acuerdo con el gobierno que las promulgó y, dado el caso, en grandes conjuntos temáticos.

Al final de esta sección se encuentran los cuadros que presentan gráficamente el proceso descrito. Estos cuadros reúnen la base de datos sobre la que se desarrolla el análisis posterior; en ellos se encuentran los proyectos de instrumentos estatales de gestión ordenados cronológica y temáticamente. Los cuadros indican también el origen de la iniciativa, su carácter jurídico, los avatares que conoció durante el proceso legislativo, las ligas temáticas que presenta y su número, en los casos argentino y chileno, o la fecha de promulgación.

La segunda sección presenta las relaciones que la creación de instrumentos estatales de gestión tuvo con el exterior. En ella pretendo identificar los procesos políticos, económicos e ideológicos externos, que influyeron directa o indirectamente en la lógica de este proceso. Parto del supuesto de que los Estados latinoamericanos en la década de 1930 eran demasiado pequeños para alterar las condiciones externas que enfrentaban de manera significativa, por lo que en esta sección sólo estudio la influencia externa en el proceso interno.

Acto seguido estudio la intensidad del proceso legislativo. En esta sección presento primero la intensidad general del proceso legislativo de la década de 1930 desde una perspectiva histórica, para luego estudiar los patrones de concentración temporal y temática en la creación de instrumentos estatales de gestión. También intento determinar el grado de influencia que ejercieron los distintos actores constitucionales y políticos en cada una de las etapas de este proceso. Esta sección contiene el análisis sincrónico del proceso legislativo.

La sección siguiente, de sucesión y lazos conectivos, analiza el orden que presenta la creación de los instrumentos estatales de gestión y las relaciones que éstos tienen entre sí. Primero trato de determinar este orden y relación al interior de cada área temática y luego el que surge del proceso en su conjunto. Estos vínculos pueden ser explícitos o implícitos y pueden estar dados por simultaneidad, por identidad de objetivos, por sucesión lógica o por profundización. En esta sección analizo también la relevancia de los proyectos fracasados para el proceso general. En resumen, éste es un análisis diacrónico de la creación de instrumentos estatales de gestión económica y social.

En la sección sobre incrementalidad trato de determinar la lógica general que presenta la respuesta del Estado a la crisis económica. Esta lógica puede estar dominada por consideraciones inmediatas, ser el resultado de una visión de largo plazo, o, con mayor probabilidad, incluir una

combinación de ambas, influida por las condiciones generales. Como la lógica estatal no es única e inmutable, también analizo su desarrollo temporal y los cambios ideológicos que la afectan.

Como conclusión busco presentar el patrón general de respuesta de cada Estado a la crisis, su mecánica y su grado de determinismo. Aquí resumo los rasgos generales de la creación de los instrumentos estatales de gestión económica y social en cada país.

La última sección investiga las consecuencias que para la estructura interna de cada Estado tuvo su respuesta particular a la crisis económica internacional. Son parte importante de este último análisis las implicaciones que tuvo este proceso para las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en cada país.

En cada capítulo, un estudio de caso trata un caso particular que, a mi juicio, ilustra excepcionalmente bien los procedimientos, las estrategias y los argumentos que siguió el proceso legislativo en la creación de instrumentos estatales de gestión durante la década de 1930 en cada país. Los casos en cuestión son la creación de las Juntas Reguladoras de la Producción en la Argentina a partir de 1933, el debate que creó la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) de 1939 en Chile y la formulación del Plan Sexenal en México en 1933.

Los conceptos analíticos y los criterios de evaluación que rigen el análisis desarrollado en los capítulos nacionales están tomados del espacio teórico de esta tesis. El espacio histórico, por su parte, proporciona los elementos políticos y económicos sobre los que se basa esta parte de la tesis, así como una descripción mínima, en términos económicos, del desarrollo de la crisis en la Argentina, Chile y México.

LA RESTAURACIÓN CONSERVADORA

Tras la reelección del líder radical Hipólito Yrigoyen como Presidente de la Argentina en 1928, el orden público se deterioró progresivamente por el enfrentamiento entre el gobierno y la oposición (que controlaba el Senado), por la división de la gobernante Unión Cívica Radical (UCR), y por la aparición de grupos políticos armados. El desorden administrativo que generó el estilo centralista del Presidente y su incapacidad física creciente, complicaron aún más las cosas. En 1930, la crisis económica se sumó a las dificultades políticas y la acción pública quedó prácticamente paralizada¹.

Los grupos conservadores, cuyos intereses amenazaba el gobierno radical, empezaron muy pronto a tramar en su contra. Los círculos militares también conspiraron, estimulados por la venalidad con que Yrigoyen trataba a las Fuerzas Armadas. Ambos grupos unieron esfuerzos, aunque carecían de otros objetivos políticos comunes, y dieron un golpe de Estado el 6 de septiembre de 1930, apoyados en la opinión pública y en la pasividad oficial².

El nuevo gobierno militar disolvió el Congreso, legisló por decreto hasta 1932 e intervino las 12 provincias gobernadas por la UCR. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia avaló el golpe de Estado, “por razones de orden público”, a condición de que el gobierno *de facto* reconociera la supremacía de la Constitución y acatara los fallos e interpretaciones judiciales³.

¹ Carlos Floria y César García Belsunce, *Historia de los argentinos*, Buenos Aires, Larousse, 1992, pp. 810 ss.

² Nidia Areces, “La revolución de 1930”, en Alberto Ciria *et al.*, *La década infame*, Buenos Aires, Carlos Pérez Editor, 1969 (en adelante, *La década infame*), pp. 18-37.

³ Helio Zarini, *Historia e instituciones en la Argentina*, Buenos Aires, Astrea, 1981, pp. 210 ss.

Una vez en el poder, las diferencias políticas dividieron a los golpistas. El Presidente provisional, José F. Uriburu, trató de instaurar una dictadura cívico-militar en la Argentina y de crear un régimen corporativista, de inspiración fascista. El grupo del general Agustín Justo, en cambio, prefería solamente restaurar el orden político argentino anterior al ascenso radical. Justo se impuso con el apoyo de la mayor parte del ejército y en 1932 asumió la Presidencia, tras elecciones viciadas, en las que la UCR fue proscrita y la candidatura socialista fue víctima del fraude sistemático⁴.

El nuevo régimen impuso una regresión política: la UCR, el único partido de estructura nacional, regresó a la abstención al mismo tiempo que la oligarquía tradicional, nuevamente en el poder, volvió a la política del acuerdo, a falta de una organización nacional. Así nació la Concordancia, una coalición formada por los conservadores, los radicales antipersonalistas, los socialistas independientes (recién separados del Partido Socialista) y grupos provinciales menores. El Partido Demócrata Progresista de Santa Fe, portavoz de los pequeños ganaderos y agricultores del Litoral, y los socialistas, representantes de la clase media urbana, formaron la oposición parlamentaria⁵.

Las Fuerzas Armadas, convertidas en un actor político de consideración, apoyaron al presidente Justo, aunque algunos grupos resintieron el abandono del proyecto corporativista⁶. Al mismo tiempo, el ejército se adjudicó el deber patriótico de conservar el Estado, lo que lo colocaba (según su propia percepción) por encima de los actores políticos⁷.

⁴ C. Floria y C. García Belsunce, *op. cit.*, pp. 820 ss.

⁵ *Ibid.*, pp. 826 ss.

⁶ Alberto Ciria, "Crisis económica y restauración política (1930-1943)", en Darío Cantón *et al.*, *Argentina. La democracia constitucional y su crisis*, Buenos Aires, Paidós, 1972 (Historia Argentina, vol. 6), pp. 170 ss.

⁷ Ovidio Andrada, "El gobierno de Ortiz-Castillo: crecimiento industrial y crisis política", en *La década infame*, pp. 221 ss.

En su interior, sin embargo, surgieron pugnas y rivalidades y la disciplina militar se deterioró gravemente. Aunque Justo trató de despolitizar a las Fuerzas Armadas y de devolverles sus funciones constitucionales, las conspiraciones, intentonas y otras formas menores de participación militar en la política continuaron⁸.

Un actor político nuevo fue la clase obrera numerosa y concentrada en Buenos Aires, que la industrialización y la urbanización crecientes habían creado. Los sindicatos, sin embargo, se mantuvieron al margen de la política y se concentraron en problemas concretos. De cualquier manera, el problema laboral fue una fuente permanente de inestabilidad para el régimen⁹.

A pesar del grado de movilización que alcanzaron los sindicatos argentinos, sus huelgas fueron reprimidas y los salarios reales cayeron. No obstante, gracias al avance de la industrialización, el sindicalismo pasó de estar concentrado en industrias específicas a ser un fenómeno generalizado¹⁰.

El gobierno de Justo, aunque autoritario y represivo, conservó las formas e instituciones constitucionales. El Congreso, restablecido en 1932, funcionó formalmente, aunque su capacidad de influir en las decisiones importantes disminuyó notablemente y, con ella, su relevancia como institución política¹¹. Los intentos de inquisición política del régimen se detuvieron bruscamente tras el asesinato de un senador en pleno recinto del Congreso en 1935¹².

⁸ Robert Potash, *The Army and Politics in Argentina, 1928-1945*, Stanford, Stanford University Press, 1969, pp. 89-102.

⁹ Alberto Pla, "La crisis social de la restauración oligárquica en la Argentina de masas", en *La década infame*, pp. 100-114.

¹⁰ Francisco Zapata, *Ideología y política en América latina*, México, El Colegio de México, 1990 (Jornadas, 115), pp. 182 ss.

¹¹ Peter Smith, *Argentina and the Failure of Democracy*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1974, pp. 16 ss.

¹² Aunque el senador asesinado fue el demócrata-progresista Enzo Bordabehere, era su correligionario Lisandro de la Torre quien dirigía las investigaciones parlamentarias y el verdadero objetivo del asesinato político. Véase C. Floria y C. García Belsunce, *op. cit.*, pp. 832 ss.

Para mantener el *statu quo*, el gobierno de Justo recurrió al fraude electoral sistemático en favor de la Concordancia. Este recurso minó la legitimidad del régimen y congeló el sistema político en posiciones incontrovertibles. La posibilidad de lograr consenso se perdió progresivamente.

La oposición fue incapaz de incidir en la acción gubernamental y de presentar alternativas viables. Tampoco pudo impedir o moderar el fraude electoral (ni siquiera cuando la UCR regresó a las elecciones nacionales en 1936). Con ello, el sistema argentino de partidos perdió legitimidad como representante de las demandas sociales¹³.

En 1938, Roberto Ortiz, ministro de Hacienda de Justo, fue electo Presidente en comicios fraudulentos. Ortiz intentó reformar el sistema político (sobre todo, frenar el fraude sistemático) y ampliar la base de apoyo del régimen, incluyendo en él a la UCR. Sin embargo, así se enajenó el apoyo de la Concordancia sin crear inmediatamente bases alternativas de poder.

El vacío político se agravó con la enfermedad del Presidente, que forzó su retiro en septiembre de 1940. El vicepresidente Ramón Castillo, ligado los grupos más conservadores, asumió el mando y revirtió las tímidas reformas de Ortiz¹⁴.

Los gobiernos conservadores enfrentaron escándalos, críticas y oposición constante que desgastaron al régimen. Una acusación permanente fue la de favorecer a los intereses extranjeros en perjuicio de los nacionales¹⁵.

El desgaste prolongado de las instituciones y el aislamiento político conservador promovieron la injerencia cada vez más abierta de las Fuerzas Armadas en la política. El fracaso

¹³ *Ibid.*, pp. 834 ss.

¹⁴ A. Ciria, *op. cit.*, pp. 202 ss.

¹⁵ *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*, Buenos Aires, Congreso Nacional [en adelante *D. ses. C. Sen.*], 1933 (vol. 1), pp. 568 ss. Véase también C. Floria y C. García Belsunce, *op. cit.*, pp. 830 ss.

de la política conciliadora de Ortiz y las tensiones que suscitó la Segunda Guerra Mundial en el sistema político argentino llevaron a un nuevo golpe de Estado en junio de 1943¹⁶.

Los instrumentos estatales de gestión económica y social en la Argentina

El gobierno militar argentino enfrentó la crisis básicamente con medidas procíclicas, que no requirieron legislación. Ellas incluyeron la reducción en el número y el sueldo de los empleados públicos, el recorte y la racionalización del gasto gubernamental y el aumento y la creación de impuestos por decreto (a la gasolina, a la renta, etc.). En vez de recurrir a emisiones monetarias de emergencia (lo que hizo sólo una vez, en 1931), el gobierno argentino solicitó un empréstito patriótico a la población para solventar los gastos inmediatos¹⁷.

Aunque la Argentina abandonó el patrón oro a fines de 1929, empujada por la recesión, y decretó el control de cambios en octubre de 1930 y lo ratificó en enero de 1932, la política monetaria continuó siendo restrictiva¹⁸. El control de cambios fue racionalizado y flexibilizado en noviembre de 1933 por el decreto 31130 (ese mismo año, el Pacto Roca-Runciman garantizó, entre otras cosas, trato preferencial a la Gran Bretaña en materia de cambios¹⁹). Posteriormente, este conjunto de disposiciones se convirtió en la ley 12160, que formó parte del paquete de reformas monetarias y financieras de 1935²⁰.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 844 ss. Sobre las tensiones al interior de las Fuerzas Armadas, véase R. Potash, *op. cit.*, pp. 116-140.

¹⁷ Carlos Aguinaga y Roberto Azaretto, *Ni década ni infame, del '30 al '43*, Buenos Aires, Jorge Bandino, 1991, pp. 134 ss.

¹⁸ Daniel Díaz Fuentes, *Crisis y cambios estructurales en América latina. Argentina, Brasil y México durante el período de entreguerras*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 127 ss.

¹⁹ Véase art. 2 de la Convención Anglo-Argentina (Pacto Roca-Runciman) del 1 de mayo de 1933.

²⁰ Héctor Vilaseca, *Banco Central de la República Argentina: sus primeros 50 años de vida*, Buenos Aires, BCRA, 1988 (cap. 1), pp. 3 ss. Véase también Fernando Echagüe, "La Junta Reguladora de Granos: su creación", *Libertas*, 1991, núm. 15, pp. 234 ss.

La suspensión de pagos de la deuda externa fue sólo parcial y transitoria. A partir de 1932, el gobierno buscó su reconversión, consolidación y, en lo posible, repatriación (comprando sus bonos de deuda a los precios deprimidos de los mercados bursátiles internacionales). Así, en 1936, la deuda interna era dos veces mayor que la externa y, con ello, el gobierno argentino ahorró significativamente en su servicio y estimuló el mercado local de capitales²¹.

En el ámbito comercial, el gobierno argentino reformó en 1931 la ley arancelaria de 1906 para actualizar los aforos (unidades de valor de las importaciones) y adecuarla al abandono del patrón oro. No obstante, la estructura arancelaria siguió siendo irracional y arcaica durante toda la década. Aunque había consenso en la necesidad de reformarla, el debate entre los intereses opuestos de agricultores e industriales —intenso y prolongado— no produjo resultados importantes. De cualquier manera, el aumento de los impuestos internos cortó, al final de la década, la dependencia argentina de los impuestos al comercio exterior²².

En el plano social hubo algunas leyes menores. La ley 11640 de septiembre de 1932 nacionalizó el descanso dominical (que hasta entonces estaba regulado sólo por leyes provinciales) y la ley 11933 de septiembre de 1934 estableció la Caja de Maternidad y reglamentó las licencias que las empleadas y obreras disfrutarían antes y después del parto²³.

También en 1932, el gobierno de Justo envió dos proyectos de leyes petroleras al Senado, para aprovechar el privilegio constitucional de la cámara de origen²⁴ en la cámara más

²¹ Pether Alhadeff, "The Economic Formulae of the 1930s: a Reassessment", en Guido di Tella y D. C. M. Platt (eds.), *The Political Economy of Argentina, 1880-1946*, Nueva York, St. Martin's Press, 1986, pp. 100 ss.

²² Carlos Díaz Alejandro, "The Argentine Economy after 1930", en su libro *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, New Haven, Yale University Press, 1970, pp. 277-308.

²³ *Antecedentes de la legislación social argentina*, Buenos Aires, SIPA, 1952, pp. 25 s. y 32.

²⁴ La Constitución de la Nación Argentina (art. 71) concedía precedencia, en cualquier legislación, a la cámara de origen, al darle facultades para insistir en su posición y superar las objeciones de la cámara revisora.

conservadora y así lograr la aprobación de la ley. Con ello buscaba evitar que el Senado bloqueara la propuesta *ad infinitum*, como ocurrió con el proyecto petrolero de Yrigoyen²⁵.

El primero de estos proyectos, la ley orgánica de la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF, L. 11688) no iba muy lejos; su finalidad era darle personalidad jurídica a un órgano fiscal que ya existía en la práctica desde 1922. El aspecto más controvertido del proyecto fue la propuesta —fracasada— de los diputados de incluir en el directorio de YPF a un representante de los trabajadores.

El otro proyecto era la ley sobre régimen nacional de petróleo, que debía regular a toda la industria. Sin embargo, la discusión y aprobación de este proyecto, de mayor alcance y mucho más controvertido, se retrasó varios años²⁶.

Sólo en 1933 presentó el gobierno el Plan de Acción Nacional, que debía guiar la política económica argentina en forma general y que contemplaba el control de cambios, la reestructuración de la deuda, estímulos a la colonización y a las obras públicas, así como fijación de precios y regulación de la producción agropecuaria²⁷. Por su parte, la aplicación de las medidas propuestas se retrasó aún más (a mediados de 1934 sólo se habían puesto en práctica una moratoria hipotecaria y la suspensión de los remates, que debían impedir la caída de la producción rural)²⁸.

La Argentina reaccionó al proteccionismo creciente de la década de 1930 buscando acuerdos comerciales que garantizaran mercados a su producción, básicamente agropecuaria. En

²⁵ El proyecto de Yrigoyen era radical y nacionalista; presentado a la Cámara de Diputados en 1927 y 1929, fracasó por la decidida oposición conservadora, que lo bloqueó indefinidamente en el Senado (Eduardo Rumbo, *Petróleo y vasallaje*, Buenos Aires, Hechos e ideas, 1957, pp. 65 ss.).

²⁶ Arturo Frondizi, *Petróleo y política*, Buenos Aires, Raigal, 1955, pp. 333 ss.

²⁷ Bernardino Horne, *Política agraria y regulación económica*, Buenos Aires, Losada, 1945, pp. 241 ss. Véase también C. Díaz Alejandro, *op. cit.*, pp. 94-105.

1933 negoció un tratado comercial con la Gran Bretaña (la Convención Anglo-Argentina o Pacto Roca-Runciman), esperando evitar las consecuencias, sobre todo en materia de carne, de la aplicación de los acuerdos de Ottawa de 1932 entre la Gran Bretaña y sus dominios sobre preferencias imperiales e impedir el cierre del mercado británico (el principal para la Argentina).

El acuerdo impuso a la Argentina la obligación de gastar sus libras esterlinas en comercio cerrado, dominado por el control preferencial de cambios, a cambio de mantener estable su cuota de exportación a la Gran Bretaña. El Pacto también garantizó trato preferente a los intereses británicos en la Argentina, en materia de inversiones y aranceles. El tratado y su convenio complementario, ratificados por las leyes 11693 y 11823 de 1933, fueron muy polémicos y las concesiones argentinas (como aceptar el monopolio frigorífico extranjero en el comercio de carnes) muy criticadas²⁹.

La Argentina también firmó tratados comerciales con Bélgica, Holanda y Chile y entró en negociaciones con los demás países limítrofes, con la idea de establecer una especie de unión aduanera en el largo plazo. Sin embargo, las negociaciones con Italia y —más importante— con los Estados Unidos fracasaron³⁰.

Como respuesta a la crisis en el ámbito agropecuario, el Estado argentino creó entre 1931 y 1940 varias juntas por ley o por decreto, que incluyeron, además de la carne, los granos y el vino, bienes tales como la leche, la yerba mate y el algodón. Estas juntas, que se volvieron

²⁸ *D. ses. C. Sen.*, 1934 (vol. 3), pp. 116 s. Véase también Arturo O'Connell, "La Argentina durante la depresión: los problemas de una economía abierta", en Rosemary Thorp (comp.), *América latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 234 s.

²⁹ Véanse los arts. 2 del Pacto Roca-Runciman y 1, 7 y 8 de su protocolo. El polémico debate parlamentario está en *D. ses. C. Sen.*, 1933 (vol. 1), pp. 568-581.

³⁰ Pedro Fernández Lalanne, *Justo-Roca-Cárcano. El 30 y otras décadas*, Buenos Aires, Sinopsis, 1996, pp. 80 ss.

permanentes, fueron concebidas originalmente como un remedio provisional para los productores³¹.

En octubre de 1933, la ley 11747 reguló la exportación de carnes y estableció la Junta Nacional de Carnes, un organismo autónomo del Estado con participación privada. Esta ley facultó a la Junta para crear frigoríficos nacionales y otras empresas relacionadas con la exportación de carne³².

El decreto 31864 de 28 de noviembre de 1933 estableció la Junta Reguladora de Granos, una comisión mixta encargada de manera general de tratar los problemas de la producción y del comercio interno y externo de granos en la Argentina. El decreto destinó las utilidades del control de cambios a garantizar un precio mínimo a la producción de maíz, lino y trigo (los tres bienes agrícolas más importantes de la Argentina). El Estado vendería la producción así adquirida al mejor postor en el mercado internacional. La ley de elevadores de granos (L. 12253, de 1935) ratificó estas disposiciones³³.

Por su parte, la Junta Reguladora de Vinos (L. 12137 de 1934) buscaba explícitamente reducir la producción y subir los precios del vino, para evitar pérdidas mayores a los productores, que habían sido muy golpeados por la crisis. Los intereses de los consumidores, en cambio, en éste y otros casos, no fueron tomados en cuenta³⁴.

Para resolver los conflictos de recaudación que generó el aumento de los impuestos provocado por la crisis entre la Nación y las provincias, el gobierno propuso en 1934 una ley de

³¹ Véase la lista completa de las juntas reguladoras de la producción en el estudio de caso, al final de este capítulo.

³² Los frigoríficos nacionales serían empresas de participación mixta que buscarían romper el monopolio que las empresas extranjeras mantenían sobre la exportación argentina de carnes. P. Fernández Lalanne, *op. cit.*, pp. 86 ss.

³³ F. Echagüe, art. cit., pp. 230 ss.

³⁴ C. Aguinaga y R. Azaretto, *op. cit.*, pp. 141-160.

unificación de impuestos internos (L. 12139)³⁵. Esta ley eliminó la doble tributación al centralizar la recaudación, mediante de una Dirección General de Impuestos Internos, estableció las bases para la distribución de los recursos fiscales nacionales y unificó la deuda pública bajo la responsabilidad del gobierno nacional³⁶.

Poco después, la reforma al sistema financiero (LL. 12155-12160) fue discutida y votada en paquete. Las medidas más importantes fueron la creación del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y del Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias y la ley de bancos. El propósito era garantizar la solvencia del sistema financiero y evitar la congelación del capital (agrario, sobre todo) en hipotecas morosas³⁷.

Las leyes 12155 y 12160 crearon el BCRA y regularon su funcionamiento, asimilándole funciones ejercidas anteriormente por otros organismos, como la Caja de Conversión y el Banco de la Nación Argentina. Sus funciones serían regular la moneda y el crédito, supervisar el sistema bancario, controlar el mercado cambiario y ser el agente financiero del gobierno. No obstante, el BCRA tenía prohibido, con algunas excepciones, hacer préstamos al gobierno o a otras entidades públicas³⁸.

La ley 12156 sobre el sistema bancario reglamentó por primera vez de manera comprehensiva el funcionamiento de los bancos en la Argentina, creando, entre otras cosas, requisitos mínimos de capital y reservas. La superintendencia del sistema recayó en el BCRA, en vez de un organismo *ad hoc*, aunque éste no tuvo facultades para imponer sanciones³⁹.

³⁵ Jerónimo Remorino (dir.), *Anales de legislación argentina. Complemento de los años 1920-1940*, Buenos Aires, La Ley, 1953, pp. 558 ss.

³⁶ *D. ses. C. Sen.*, 1934 (vol. 3), pp. 124-135 *et passim*.

³⁷ C. Aguinaga y R. Azaretto, *op. cit.*, pp. 141 ss.

³⁸ *La creación del banco central y la experiencia monetaria argentina entre los años 1935-1943*, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina, 1972 (vol. 2), pp. 634 ss.

³⁹ H. Vilaseca, *op. cit.*, pp. 3-16.

El proyecto de régimen nacional del petróleo había sido presentado simultáneamente, pero de forma separada, con el que se convirtió en la ley orgánica de YPF (L. 11668 de 1932). Su trámite, sin embargo, duró mucho más, pues la materia era mucho más controvertida. En tanto el Congreso debatía la ley, el presidente Justo decretó un estatuto provisional en junio de 1934, que reservó los yacimientos en los territorios nacionales y su explotación a las compañías públicas y mixtas que se crearan con tal fin.

Finalmente, todos los partidos representados en el Congreso la aprobaron, pero la UCR, que se encontraba en pleno período abstencionista, la combatió extraparlamentariamente⁴⁰. La nueva ley agregó un título al Código de Minería, consagró la igualdad de las empresas públicas y privadas, aunque mantuvo las reservas nacionales de petróleo. También fijó los derechos y contribuciones que —aunque reducidos— las empresas (incluida YPF) debían pagar al Estado. Hasta la aprobación de esta ley (L. 12161) en 1935, las empresas petroleras extranjeras trabajaron en la Argentina sin supervisión ni fiscalización del Estado.

Posteriormente, el decreto 86639 de 20 de julio de 1936 prohibió la exportación y encargó su importación a YPF, siempre que hubiera necesidad nacional declarada, para que lo vendiese, sin lucrar, a las empresas distribuidoras. Aunque con ello YPF quedó convertida en el pivote del mercado petrolero regulado, en realidad estas disposiciones legales limitaron su objetivo intrínseco y su capacidad de inversión y desarrollo⁴¹.

En 1937, una serie de decretos secretos confirmaron esta situación y crearon un oligopolio *de facto*, por el que YPF quedó relegada a zonas marginales del país, donde las empresas privadas

⁴⁰ A. Frondizi, *op. cit.*, pp. 337 ss.

⁴¹ E. Rumbo, *op. cit.*, pp. 107-123.

no tenían interés de invertir. Este cartel fijó precios altos para los combustibles y estimuló la importación del petróleo, inhibiendo la prospección e inversión locales⁴².

Aunque las provincias, de acuerdo con el Código de Minería de 1887, eran propietarias de los recursos del subsuelo bajo su jurisdicción, éstas siguieron de cerca las pautas nacionales (sobre todo después la aprobación de la ley de régimen nacional del petróleo, aunque ésta ratificó la propiedad provincial de los recursos energéticos). Sólo Mendoza siguió una política independiente y promovió a YPF⁴³.

En octubre de 1935, la ley 12311 ratificó la creación, por el Consejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires, de un monopolio del transporte en la ciudad. La razón de fondo era evitar la competencia excesiva entre los distintos servicios y proteger las inversiones extranjeras amparadas por ley (subterráneo y tranvías)⁴⁴.

Aunque el proyecto de coordinar los transportes nacionales (L. 12346) era anterior al de la Capital Federal, su trámite fue mucho más lento —pues estaban en juego intereses competitivos y contradictorios de británicos y estadounidenses— y la ley sólo fue promulgada en 1937. Además del proyecto presidencial, dos diputados presentaron sin éxito proyectos paralelos.

La comisión nacional de coordinación, creada por esta ley, estaría formada por funcionarios designados por el Presidente y por un representante de cada una de las compañías ferroviarias y de transportes automotores, los que estarían en minoría, pues el propósito expreso de la ley era proteger la eficiencia y rentabilidad de los ferrocarriles⁴⁵.

⁴² George Philip, *Petróleo y política en América latina*, trad. E. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 197 ss.

⁴³ El interés de Mendoza por los bienes del subsuelo es evidente en el art. 1 de su Constitución, promulgada en 1916, que reserva su propiedad exclusiva a la provincia. Véase también A. Frondizi, *op. cit.*, pp. 375-388.

⁴⁴ P. Fernández Lalanne, *op. cit.*, pp. 120 ss.

⁴⁵ Véase el proyecto de ley y el mensaje presidencial al Congreso en *D. ses. C. Sen.*, 1935 (vol. 3), pp. 596 ss. El texto aprobado está en J. Remorino, *op. cit.*, pp. 776 ss.

En 1936 un senador socialista de oposición propuso un nuevo proyecto social, la ley que creó la Dirección de Maternidad e Infancia (L. 12341). La iniciativa encontró eco y apoyo en todos los sectores políticos y fue aprobado rápidamente en lo general. Las facultades de la Dirección eran amplias, aunque ésta no era autónoma ni gozaba de presupuesto propio⁴⁶.

El sucesor de Justo, el presidente Ortiz, no dedicó mucha atención a la creación de instrumentos estatales de gestión, aunque modificó parcialmente los existentes con varios decretos⁴⁷. Su proyecto más importante fue la creación del Consejo Nacional Agrario, un organismo mixto de planeación sectorial (L. 12636 de 1940)⁴⁸. Por su parte, el proyecto de crear un organismo de promoción industrial (Plan Pinedo) en 1940 fracasó en el Congreso⁴⁹.

CUADRO 2: LA CREACIÓN DE INSTRUMENTOS ESTATALES DE GESTIÓN

Año	1929	1930	1931	1932	1933
Leyes y decretos	D (abandono del patrón oro) 2	D (control de cambios) 2	D (impuesto sobre la renta) 4	11640 (sábado inglés) 6	11693 (ratificación del Pacto Roca-Runciman) 4
		régimen nacional del petróleo, §3,4F*	D (reforma a la ley arancelaria) 4	11668 (orgánica de YPF) 3	11747 (Junta Nacional de Carnes) 4
				ley nacional de elevadores 4F	D. 31864 (Junta Reguladora de Granos) §4,2
				D. (control de cambios) 2	otros decretos sobre juntas reguladoras de producción agropecuaria, 4
					D. 31130 (control de cambios) 2

⁴⁶ Rubén Zorrilla, "Made in Argentina", en Félix Luna (dir.), *Nuestro Siglo. Historia de la Argentina*, Buenos Aires, Crónica-Hyspamérica, 1992, pp. 37 ss.

⁴⁷ B. Horne, *op. cit.*, pp. 258 ss.

⁴⁸ J. Remorino, *op. cit.*, pp. 862 ss.

⁴⁹ G. di Tella, "Economic Controversies in Argentina from the 1920s to the 1940s", en G. di Tella y D. C. M. Platt (eds.), *op. cit.*, p. 128.

1934	1935	1936	1937	1940
11933 (Caja de Maternidad) 6*	12155-12160 (reforma del sistema monetario y financiero) 2	12311 (Comisión de Transporte de Buenos Aires) 4	12346 (Comisión Nacional de Transportes) 4	12636 (Consejo Nacional Agrario) §1,4
12137 (Junta Reguladora de Vinos) 4	12161 (régimen nacional de petróleo) § 3,4	12341 (Dirección de Maternidad e Infancia) 6*	reforma arancelaria integral 4F	Plan Pinedo F 1,4
12139 (unificación de impuestos internos) 4	12253 (Comisión Nacional de Granos y Elevadores) 4	D. 86639 (prohibió la exportación de petróleo) § 3,4	Ds. secretos sobre oligopolio petrolero § 3,4	
D. 44131 (estatuto provisional del petróleo) §3,4	D. 60778 (confirmó las reservas petroleras nacionales) § 3,4			
D (Plan de Acción) 1				

Las leyes argentinas están numeradas a partir de la Constitución de 1863. Los números tras la descripción de cada decreto o ley corresponden a las áreas temáticas enumeradas abajo.

Área	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1940
1. Planeación (3)	—	—	—	—	—	1D	—	—	—	2 (2§, 1F)
2. Sistema financiero (11)	1D	1D	—	1D	2 (2D, 1§)	—	6	—	—	—
3. Empresas estatales (7)	—	1 (1§, 1*, 1F)	—	1	—	1 (1D, 1§)	2 (1D, 2§)	1 (1D, 1§)	1 (1D, 1§)	—
4. Regulación (21)	—	1 (1§, 1*, 1F)	2 (2D)	1F	4 (2D, 1§)	3 (1D, 1§)	3 (1D, 2§)	2 (1D, 1§)	3 (1D, 1§, 1F)	2 (2§, 1F)
5. Bancos de desarrollo (0)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
6. Gestión social (3)	—	—	—	1	—	1*	—	1*	—	—
Total (45)	1	3	2	4	6	6	11	4	4	4
Hasta 1932: 10					Entre 1933 y 1935: 23			Después de 1936: 12		

D: Decreto del poder ejecutivo *: iniciativa de legisladores §: ley que relaciona dos áreas temáticas

F: proyecto fracasado Hay proyectos que abarcan más de una área, por lo que hay más proyectos que leyes.

La relación con el exterior

La relación de la Argentina con el exterior, en lo que concierne la creación de instituciones de gestión económica y social, fue más casuística que general, consecuencia de la apertura de la economía argentina y de su dependencia del exterior en cuestiones específicas. La posición oficial, según la presentó el gobierno al Congreso, era que la Argentina debía plegarse a las condiciones internacionales, pues era incapaz de reformar su estructura económica en el corto

plazo y, al mismo tiempo, influir de manera determinante en la evolución de la crisis internacional⁵⁰.

Así, la Argentina no hizo uso oportuno de su ley de aduanas y del tratado de comercio con la Gran Bretaña de 1825 (vigente todavía en 1933) para presionarla antes de la reunión de Ottawa sobre preferencias imperiales. De esta manera habría podido obtener concesiones británicas incluso antes de entrar en negociaciones con ella⁵¹.

En cambio, estas negociaciones, que llevaron a un acuerdo de compensación comercial (el Pacto Roca-Runciman), fueron muy típicas de las relaciones económicas internacionales de la década de 1930. La idea de formar una unión aduanera, que incluyera a todos los países limítrofes, nació también entonces, producto de esta lógica. El cierre de mercados y las disputas comerciales no dejaban otra alternativa. El proyecto no se concretó, pero la Argentina sí firmó acuerdos comerciales con algunos de sus vecinos⁵².

Una muestra clara de la vulnerabilidad argentina frente al exterior fue la disputa que intereses privados estadounidenses y británicos sostuvieron en su territorio, a veces incluso con el apoyo de sus embajadas. Los británicos, dueños de los ferrocarriles e interesados en la exportación de carbón, vieron como una amenaza a los estadounidenses, quienes exportaban vehículos automotores y tenían intereses en la industria petrolera. Esta disputa y las presiones externas que la acompañaron contaminaron varios aspectos del debate económico argentino, como la política energética, comercial y de transportes⁵³.

⁵⁰ D. ses. C. Sen., 1933 (vol. 1), pp. 563 ss.

⁵¹ La reunión de Ottawa congregó a la Gran Bretaña y a sus dominios y concluyó con un acuerdo por el cual estos países se darían trato preferencial entre sí. Como Australia y el Canadá era competidores de la Argentina y la Gran Bretaña su mercado principal, este acuerdo le era peligroso. Véase A. Ciria, *op. cit.*, pp. 124 ss.

⁵² P. Fernández Lalanne, *op. cit.*, pp. 80 ss.

⁵³ Norberto Galasso, "La economía bajo el signo de la entrega", en *La década infame*, pp. 165 ss.

En el ámbito normativo y legislativo, la Argentina siguió el ejemplo de sus competidores. Así, la ley de carnes de 1933 se inspiró en la legislación australiana y neozelandesa, mientras que la ley de granos se basó en la ley canadiense de principios de la década⁵⁴.

La intensidad del proceso

Entre septiembre de 1930 y mayo de 1932, el Congreso Nacional estuvo cerrado, como resultado del golpe de Estado. En consecuencia, la producción legislativa argentina cayó a un ritmo inferior al normal, incluso tras reunión del nuevo Congreso, y en esta década no superó el promedio: por 1360 leyes cada nueve años en períodos normales, el Congreso argentino aprobó menos de mil en el período 1932-1940⁵⁵.

Por otra parte, se observa una concentración importante en la actividad legislativa a lo largo de la década. Entre 1933 y 1935 —el momento más álgido de la crisis— se aprobó más de la mitad de todas las leyes promulgadas en la década de 1930. El resto de la década, más tranquila en términos económicos, se sumió en una especie de remanso legislativo.

Los instrumentos estatales de gestión económica y social aprobados en esta década (36 leyes y decretos, 45 proyectos⁵⁶) siguieron de cerca este patrón. Durante el gobierno de Justo (1932-1938) se aprobaron casi todos los proyectos relacionados con la gestión estatal. El período 1933-1935 fue el más activo: en él se aprobaron 23 de los 45 proyectos. El gobierno de Ortiz (1938-1940), en cambio, sólo conoció dos.

⁵⁴ B. Horne, *op. cit.*, pp. 247-258.

⁵⁵ Este cálculo está basado en el hecho de que la numeración de las leyes argentinas comienza con la promulgación de la Constitución Nacional en 1853.

⁵⁶ Al contabilizar como varios proyectos aquellas leyes que tratan varios ámbitos temáticos al mismo tiempo, el número de proyectos es superior al de las leyes. Véase el cuadro 2, al final del apartado “Los instrumentos estatales de gestión económica y social en la Argentina”.

El carácter conservador del régimen, que profesaba el liberalismo económico y defendía la tesis del Estado mínimo, fue un factor importante en la gestación de este patrón. Para compensar la escasez de legislación, los gobiernos argentinos recurrieron asiduamente a la promulgación de decretos, que trataron algunos temas cruciales, en los que el Congreso casi no tuvo injerencia.

En términos temáticos, la legislación sobre instrumentos de gestión también estuvo concentrada en esta década. Casi la mitad de los proyectos discutidos (21) se refirieron a leyes y organismos de regulación económica. Una cuarta parte más (11) se concentró en la reforma del sistema financiero.

YPF fue la única empresa estatal tratada por la legislación y ésta generalmente estuvo ligada a mecanismos sectoriales de regulación (que afectaban, pero no se reducían, a YPF, pues ésta no era un monopolio, ni siquiera una empresa dominante). De las siete leyes y decretos relacionados con ella, seis afectaban también al resto de la industria petrolera.

Sólo hubo tres proyectos de legislación social y tres más relacionados con planeación económica (uno general en 1933 y dos sectoriales en 1940). Finalmente, no hubo un solo proyecto relacionado con bancos estatales o mixtos de desarrollo —a pesar de que el Banco de la Nación cumplió parcialmente con esta función en el sector agropecuario⁵⁷.

En términos procesales, la producción legislativa argentina fue muy uniforme. El gobierno presentó la mayor parte de las iniciativas y éstas, generalmente, fueron aprobadas en sólo dos trámites constitucionales. Los únicos proyectos iniciados con éxito por los legisladores se refirieron a instrumentos de gestión social (proyectos que el gobierno apoyó como una manera de satisfacer las exigencias de los partidos más progresistas de la Concordancia).

⁵⁷ B. Horne, *op. cit.*, pp. 252 ss. y Fernando Bidabehe, *Acción de la economía dirigida en la República Argentina*, Buenos Aires, s. e., 1937, pp. 89 ss.

El Presidente no usó su poder de veto en ningún caso, pues la mayor parte de sus iniciativas fue aprobada en la forma que los presentó al Congreso o con muy pocos cambios. En ocasiones, el debate parlamentario fue muy rápido; varias leyes se aprobaron por unanimidad y sin discusión. La oposición, que se retiró o se abstuvo de la votación de muchos proyectos, pudo frenar el debate en algunos casos, pero nunca logró ganar el argumento.

La posición gubernamental se impuso siempre, gracias a su mayoría en el Congreso (sobre todo, en el Senado) y a la disciplina de sus legisladores. El origen electoral fraudulento de los legisladores y la coincidencia entre sus intereses y los defendidos por el gobierno contribuyeron a hacer del poder legislativo un actor menor en la producción de legislación en la Argentina⁵⁸.

La Cámara de Diputados escapó un poco más al control directo del Presidente que el Senado (elegido por los gobiernos de las provincias intervenidas), sobre todo tras el retorno de la UCR a la lucha electoral. Por ello, en los casos clave (como las leyes petroleras) el Presidente aprovechó el privilegio constitucional de la cámara de origen en el Senado para facilitar la aprobación sin contratiempos de sus proyectos⁵⁹.

Al interior del Congreso, las comisiones parlamentarias, al tratar un proyecto, invitaban a diversas organizaciones de productores y comercializadores para tratar de formar un criterio que satisficiera a todos. Esto no siempre fue posible y las decisiones que se impusieron fueron, en ocasiones, muy ambiguas y no resolvieron los problemas.

Por su parte, los decretos del poder ejecutivo mandaban, en muchos casos, informar al Congreso, pero no requerían su ratificación⁶⁰. En algunos casos, el Presidente enviaba el decreto

⁵⁸ P. Smith, *op. cit.*, pp. 80-83 y 98 ss.

⁵⁹ C. Aguinaga y R. Azaretto, *op. cit.*, pp. 134 ss.

⁶⁰ F. Echagüe, *art. cit.*, pp. 230 ss.

al Congreso, para su ratificación *a posteriori* como ley nacional. En este caso, si el Congreso no aprobaba la ley, el decreto subsistía, por lo que la sanción legislativa era puramente formal.

La presión intra- y extraparlamentaria de los intereses afectados por los proyectos más controvertidos fue constante e influyente (sobre todo si provenía de los grandes intereses regionales o de los inversionistas extranjeros)⁶¹. Así ocurrió con la creación de las juntas reguladoras, pedidas por la Sociedad Rural Argentina⁶².

La influencia de los empresarios industriales en el debate económico creció sostenidamente, gracias al avance de la substitución de importaciones, a pesar de los esfuerzos constantes del gobierno por limitarla. En el caso de la ley de sábado inglés, la presión sindical y la presencia de los socialistas independientes en la Concordancia fueron determinantes en la aprobación de esta ley⁶³.

Algunas leyes, como la que coordinó los transportes en Buenos Aires, fueron objeto de protestas populares callejeras. Sin embargo, estas manifestaciones populares tuvieron pocas consecuencias⁶⁴.

Las empresas extranjeras, por su parte, también pidieron expresamente al Congreso, en un oficio enviado al Senado, trato favorable como condición para invertir en la Argentina. Apelaron al liberalismo económico a ultranza, defendido por el gobierno y resguardado, según una interpretación, por la Constitución (en su artículo 67)⁶⁵.

⁶¹ P. Fernández Lalanne, *op. cit.*, pp. 120 ss.

⁶² *D. ses. C. Sen.*, 1933 (vol. 2), pp. 749 ss.

⁶³ *Antecedentes...*, p. 25.

⁶⁴ C. Díaz Alejandro, *op. cit.*, pp. 107 ss.

⁶⁵ *D. ses. C. Sen.*, 1933 (vol. 2), pp. 754 ss.

Sucesión y lazos conectivos

El gobierno argentino enfrentó y superó la crisis económica básicamente con políticas ortodoxas, congruentes con su liberalismo económico y con la percepción inicial de que la crisis era sólo la parte recesiva del ciclo económico tradicional. No obstante, también amplió el radio de acción del Estado en áreas estratégicas (el comercio exterior y la regulación de la producción agropecuaria)⁶⁶.

En el área de planeación, la acción del Estado argentino fue pobre. El Plan de Acción Nacional de 1933, a pesar de ser un esquema amplio y ambicioso de dirección económica, sólo se cumplió parcial y tardíamente. El siguiente instrumento importante, el Consejo Argentino Nacional, nació apenas en 1940 y se concentró en la planeación sectorial. Su contraparte industrial, el Plan de Reactivación Económica (Plan Pinedo), presentado apenas en 1940 debido a las inhibiciones ideológicas del régimen, fracasó en el Congreso⁶⁷.

El gobierno argentino dedicó mucha atención al sistema financiero, aunque más de la mitad de las leyes relacionadas con este tema fueron aprobadas en un solo paquete legislativo en 1935. En este ámbito, el Estado buscó siempre la cooperación del sector privado. Así, el directorio del banco central que era legalmente autónomo, estaba dominado por los bancos privados. No obstante, la coalición natural, resultado de la coalición política, unía a los bancos privados nacionales con los bancos públicos y el gobierno⁶⁸.

Otro ejemplo de esta asociación fue la participación de miembros de la Sociedad Rural Argentina, la organización de los agricultores pamperos más prósperos y uno de los grupos de

⁶⁶ Raúl Prebisch, "Argentine Economic Policies since the 1930s: Recollections", en G. di Tella y D. C. M. Platt (eds.), *op. cit.*, pp. 133 ss.

⁶⁷ Véase G. di Tella, *op. cit.*, pp. 128 ss. y R. Zorrilla, *op. cit.*, pp. 37 ss.

presión más importantes de la Argentina, en el gobierno. El caso más importante fue el de Raúl Prebisch, quien fue Viceministro de Finanzas y luego primer Presidente del BCRA⁶⁹.

La Argentina no se preocupó demasiado por el desarrollo de las empresas públicas durante la década de 1930. La única que recibió atención legislativa, YPF, existía desde 1922, creada por decreto del presidente Yrigoyen para estimular la producción petrolera argentina, sin desplazar ni excluir a las empresas privadas (extranjeras) que operaban en el país. Esta orientación se mantuvo y acentuó en la década de 1930⁷⁰.

El ámbito de acción de YPF fue siempre limitado. Durante la década de 1930, el gobierno argentino prefirió minimizar el discurso nacionalista que la rodeaba y obligarla a compartir el mercado con las empresas privadas. Con ello, sin embargo, frenó también el desarrollo de la industria petrolera argentina⁷¹.

La ley de impuestos internos de 1934 centralizó la autoridad fiscal en el Estado argentino, en perjuicio de las provincias, con lo que avanzaba en el proceso de centralización, y lo dotó de un instrumento efectivo de recaudación, la Dirección General de Impuestos Internos. Con ello completó el proceso de modernización fiscal del Estado, que inició en 1930 con el aumento de los impuestos a la actividad interna y el colapso del comercio exterior. No obstante, la nueva dirección no inició su acción en el vacío, sino que se basó en la experiencia de la Administración de Impuestos Internos, creada a principios de siglo⁷².

⁶⁸ Los bancos privados nacionales eran propiedad de los grandes intereses ganaderos y estancieros, que, al mismo tiempo, a través de la Concordancia, detentaban el poder; la representación de los bancos extranjeros era simbólica (Alejandro Horowicz, *Los cuatro peronismos*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986, pp. 33 ss.).

⁶⁹ Joseph Hodara, *Prebisch y la CEPAL. Substancia, trayectoria y contexto institucional*, México, El Colegio de México, 1987, pp. 64 ss.

⁷⁰ E. Rumbo, *op. cit.*, pp. 41 ss.

⁷¹ G. Philip, *op. cit.*, pp. 203 s.

⁷² *D. ses. C. Sen.*, 1934 (vol. 3), pp. 114 ss.

Bajo una cubierta de nacionalización y regulación, el gobierno argentino defendió los intereses extranjeros (por encima incluso de los nacionales) con la leyes de coordinación urbana y nacional de transportes. Los argumentos usados en los debates fueron semejantes y estuvieron influidos por la simultaneidad y similitud de los temas⁷³.

En ambos casos se enfrentaron los intereses de los ferrocarriles y los tranvías (británicos) con los del transporte automotor (estadounidenses). Los primeros habían sido construidos como concesiones protegidas por la ley y lograron imponerse. Las cláusulas del pacto Roca-Runciman sobre carbón y defensa de los intereses británicos fueron también determinantes en la solución dada a este problema⁷⁴.

El sector agropecuario fue siempre una preocupación central del Estado argentino. Incluso antes de la crisis, los precios, la distribución y el funcionamiento de algunas de estas industrias habían sido regulados por ley o decreto. Así ocurrió con la carne, los granos y los elevadores; en el caso de la carne, la ley databa de 1923 (L. 11226).

Sin embargo, tras el estallido de la crisis, el Estado argentino decidió defender explícitamente los precios y, en lo posible, el volumen de la producción agropecuaria (mayoritariamente de exportación) con organismos mixtos dotados de facultades legales. En algunos casos, incluso, el gobierno promovió este mecanismo de intervención estatal en la producción como un instrumento de redistribución del ingreso, que la crisis había hecho necesario⁷⁵.

Al principio, sólo los bienes más importantes fueron regulados. Sin embargo, al final de la década, casi todos los productos agropecuarios argentinos estaban bajo alguna forma de

⁷³ N. Galasso, *op. cit.*, pp. 155 ss.

⁷⁴ *D. ses. C. Sen.*, 1935 (vol. 3), pp. 600 ss.

⁷⁵ P. Fernández Lalanne, *op. cit.*, pp. 86 ss.

regulación (normalmente una junta reguladora, que incluía en su seno representantes públicos y privados). La influencia de la Sociedad Rural Argentina es notoria en este respecto⁷⁶.

Estas juntas nacieron por decretos del Poder Ejecutivo, que buscaba responder directa e inmediatamente a las demandas de los productores afectados. Poco después, el presidente buscaba la ratificación del Congreso y el decreto se convertía en ley, normalmente con pocos cambios. En los pocos casos en que el Congreso no aprobó la ley correspondiente, la junta siguió existiendo en virtud del decreto presidencial⁷⁷.

Las juntas reguladoras de la producción de la década de 1930 tenían, entre sus funciones secundarias, algunas facultades de fomento y modernización de sus industrias respectivas. A su vez, el Banco de la Nación Argentina financió sus actividades —al menos al principio— con créditos prendarios⁷⁸. En ningún momento, sin embargo, se contempló la creación de un organismo crediticio especializado, a pesar de que algunos legisladores lo propusieron⁷⁹.

También en este ámbito defendió el presidente Justo el *statu quo* económico y la inversión extranjera en la Argentina; por ello combatió a los elevadores de granos privados y a los ganaderos tradicionales, que buscaban regular y disminuir el control extranjero, que abusaba de su posición cuasi-monopólica sobre la comercialización de sus bienes. Así, la ley de elevadores de granos de 1934 nacionalizó los elevadores privados y frenó su desarrollo⁸⁰.

La Argentina buscó regular su comercio exterior mediante tratados internacionales, como el Pacto Roca-Runciman, y mecanismos internos, como el control de cambios y las licencias de

⁷⁶ Véase el cuadro de creación de comisiones reguladoras en el estudio de caso, al final de este capítulo.

⁷⁷ B. Horne, *op. cit.*, pp. 252-272.

⁷⁸ F. Bidabehere, *op. cit.*, pp. 34 ss., 55-70 *et passim*.

⁷⁹ D. ses. C. Sen., 1934 (vol. 3), pp. 127 ss.

⁸⁰ N. Galasso, *op. cit.*, pp. 149 ss.

exportación. El intento por reformar la ley arancelaria, sin embargo, fracasó ante la imposibilidad de lograr consenso entre los múltiples intereses afectados⁸¹.

En el ámbito social, el Estado argentino no llevó a cabo innovaciones importantes durante la década de 1930. Los nuevos instrumentos estatales de gestión social sólo completaron disposiciones sobre trabajo femenino e infantil que databan de la década de 1900 y eran intentos del régimen por ampliar su base de apoyo. Sin embargo, éstos fueron esporádicos y no tuvieron continuidad, por las fricciones que causaban a la Concordancia⁸².

En conclusión, la legislación argentina en la década de 1930 muestra una propensión importante a tratar en una misma ley áreas temáticas distintas (nueve de los 36 leyes y decretos estudiados presentan esta característica). Significativamente, todos estos proyectos combinados incluyeron la regulación económica —sea comercial, petrolera o agropecuaria— entre sus consideraciones.

Por su parte, los proyectos fracasados fueron de dos tipos. El primero incluyó los proyectos nacionalistas (como los primeros proyectos de régimen nacional de petróleo y de ley de elevadores de granos), que contradecían las bases de acuerdo de la restauración conservadora, que los combatió con todos sus medios. El segundo comprendió los proyectos que enfrentaban a los intereses opuestos de los miembros de la Concordancia (como la propuesta de reforma arancelaria). Las razones, en ambos casos, eran políticas y de corto plazo.

La incrementalidad del proceso

El proceso legislativo argentino que creó los instrumentos estatales de gestión económica y social en la década de 1930 siguió un patrón definido, pero de ninguna manera incremental, pues la

⁸¹ H. Vilaseca, *op. cit.*, pp. 24-35.

actividad legislativa argentina se concentró entre 1933 y 1935. Hubo dos razones importantes para ello; la primera es que la Argentina tuvo entre 1930 y 1932 un gobierno provisional que, al mismo tiempo, mantuvo disuelto el Congreso y careció de la capacidad política suficiente para hacer reformas institucionales profundas⁸³. La segunda razón es que el gobierno conservador argentino no se interesó en aprovechar la crisis como una oportunidad para reformar el Estado.

Por ello, la producción legislativa se concentró temáticamente en las áreas más afectadas por la crisis y temporalmente en el período más crítico de la depresión económica y en el de la recuperación inmediatamente posterior. El carácter conservador —incluso reaccionario⁸⁴— del régimen, que buscaba restaurar las condiciones políticas y económicas que imperaban en la Argentina a principios de siglo, implicó que, una vez terminada la emergencia, se suspendieran los experimentos legislativos. De manera complementaria, el gobierno emprendió políticas que no necesitaban ratificación parlamentaria.

La evolución de la legislación por áreas temáticas no fue uniforme. En el ámbito de la regulación, el más legislado, hubo dos corrientes disímiles: la legislación que reguló la producción y el comercio de bienes agropecuarios —los más afectados por la crisis— se extendió y profundizó de los productos más a los menos importantes, hasta alcanzar a casi todas las industrias del sector. La legislación que reguló la industria petrolera, en cambio, muestra una evolución más *ad hoc*, dependiente, en cierta medida, de las negociaciones con los intereses extranjeros y de la disputa anglo-estadounidense por el mercado energético y de transportes. YPF,

⁸² *Antecedentes...*, pp. 25 s. y 32.

⁸³ Además, la Corte Suprema de Justicia restringió la vigencia de los decretos-ley del gobierno provisional a su período de gobierno. El giro político que significó el ascenso de Justo consolidó esta limitación (H. Zarini, *op. cit.*, pp. 213 ss.).

⁸⁴ Entiendo como reaccionario el intento político de revertir un estado de cosas al *statu quo ante*.

por su parte, la única empresa estatal tratada por ley en este período, se vio crecientemente limitada en sus atribuciones con cada una de estas leyes y decretos.

En el ámbito financiero, el gobierno argentino, después de titubear un poco tras la suspensión del patrón oro y la instauración del control de cambios, acometió en 1935 los problemas causados por la crisis con un gran paquete financiero. Las instituciones que creó, sin embargo, no fueron del todo nuevas, sino que se basaron en la reorganización y concentración de otras anteriores, que existían, en algunos casos, desde fines del siglo XIX⁸⁵. Este conjunto de instrumentos se mantuvo intacto durante el resto de la década.

Los demás ámbitos conocieron pocas leyes. Un buen número de ellas, además, como la legislación social y, en cierta medida, el Plan de Acción, buscó enfrentar problemas políticos de corto plazo, en lugar de ser proyectos de largo alcance, a ser desarrollados progresivamente en el futuro. En algunos casos, el objeto de estos proyectos estaba relacionado menos con la materia legislada en sí misma que con las consideraciones de estabilidad de la coalición gobernante.

Durante la década de 1930 se desarrolló en la Argentina una percepción particular sobre el papel del Estado en la economía. Si éste debía ampliar su capacidad de intervención económica, debía también someterse a la supervisión del sector privado. Según el líder del Partido Socialista, “si aceptamos la intervención del gobierno es a condición de colocar a su lado una fuerza que pueda dirigir, morigerar y hasta neutralizar su acción a menudo disolvente”⁸⁶. Por ello, todos los grandes instrumentos de regulación argentinos fueron empresas mixtas.

No se puede hablar de aprendizaje o profundización del proceso de creación de instrumentos estatales de gestión económica y social durante la década de 1930, pues, en general, la respuesta del Estado argentino a la crisis fue reactiva y sólo en el momento más delicado fue

⁸⁵ *La creación del banco central...*, pp. 629 ss.

clara y decidida. La excepción es el desarrollo de mecanismos de regulación en el sector agropecuario.

Muchos de los proyectos aprobados en la década de 1930 (sobre petróleo, regulación de la producción, banco central, etc.) tenían antecedentes en la década anterior. Sin embargo, los gobiernos radicales fueron incapaces de imponerlos en condiciones normales; la oposición conservadora, en el gobierno desde 1930, debió aceptarlos después, obligada por la crisis.

La Argentina ante la crisis: un balance

La respuesta general de la Argentina a la crisis fue moderada y partió de la aceptación de que el país no podía resolver la crisis mundial por sí solo y de que el régimen buscaba cambiar lo menos posible el *statu quo* interno. Así, la Argentina se dedicó a defender, por los medios a su alcance, su producción exportable, sus precios y sus mercados.

El proceso legislativo argentino en la década de 1930 muestra tres etapas. La primera va de 1930 a 1932 y coincide con el gobierno provisional surgido del golpe de Estado de 1930. En este período, el Congreso estuvo cerrado y el gobierno legisló por decreto, tratando de crear un Estado corporativo. Tras la ascensión del general Justo a la Presidencia, sin embargo, estos decretos fenecieron sin gran trascendencia.

El segundo período corre de 1933 a 1935; comienza con el gobierno de Justo y termina junto con la fase más aguda de la crisis económica. Este período conoció la legislación más numerosa e importante de la década, así como la mayor profundidad alcanzada. Los instrumentos estatales de gestión creados en este período perduraron y se desarrollaron más allá de la década.

⁸⁶ Nicolás Repetto en la Cámara de Diputados en 1935, citado por B. Horne, *op. cit.*, p. 233.

La tercera etapa, que cubre los últimos años del gobierno de Justo y el gobierno de Ortiz (1936-1940), muestra un nuevo descenso en la actividad legislativa. La preocupación política por la estabilidad del régimen eclipsó las consideraciones económicas. En cualquier caso, una vez superada la emergencia económica, el régimen conservador no emprendió más reformas.

En general, las consideraciones inmediatas superaron al largo plazo; no obstante, el programa político del régimen conservador proveyó un patrón coherente (aunque limitado) de respuesta. Las prioridades gubernamentales fueron mantener un Estado mínimo, defender los grandes intereses privados (sobre todo, los agroganaderos) y los beneficios de su relación económica con el exterior.

La restauración conservadora trató sistemáticamente de ignorar las demandas políticas de la oposición y aquellas de los sectores emergentes. El fracaso político de la primera y la debilidad estructural de los segundos les impidió enfrentar al régimen e imponerle condiciones. La respuesta argentina a la crisis estuvo dirigida, casi sin competencia, por los conservadores.

El Estado argentino en la década de 1930

Durante la década de 1930, la Argentina estuvo gobernada por la restauración conservadora, un movimiento político dirigido por los grandes intereses ganaderos y agricultores, ligados al exterior por patrones comerciales y financieros relativamente rígidos, que estaban interesados en proteger y conservar. Las dificultades para sostener un programa tal en un país que había alcanzado un grado relativamente elevado de desarrollo social y participación política llevaron a la restauración conservadora a convertirse en un régimen autoritario y represivo.

En este sentido, el régimen conservador argentino incurrió en varios excesos. Los más notables fueron las concesiones excesivas otorgadas en el Pacto Roca-Runciman, la represión de

los frigoríficos y elevadores nacionales y la coordinación de los transportes. El régimen enfrentó duramente a la oposición y buscó, por todos los medios y con bastante éxito, marginarla de los centros de decisión política.

La decadencia del Congreso, la intervención federal en las provincias y el fraude electoral sistemático fueron todas facetas de un régimen político incapaz de conciliar las diferencias e incluir a una proporción importante —y creciente— de los actores políticos. La legitimidad del régimen se perdió de manera concomitante y la relación Estado-sociedad resultó gravemente afectada en este proceso.

En estas condiciones, las instituciones de mediación, tales como el Congreso y los partidos políticos, se desgastaron y cedieron el lugar preponderante a la fuerza. Por ello, las Fuerzas Armadas se convirtieron gradualmente en el único árbitro posible del conflicto político. A partir de 1943, fecha del segundo golpe de Estado (y hasta 1983), las Fuerzas Armadas nunca estuvieron demasiado alejadas del centro del poder.

ESTUDIO DE CASO Las Juntas Reguladoras de la Producción

Las juntas reguladoras de la producción fueron el instrumento preferido en la Argentina para responder a la crisis económica de 1929 y la forma más aceptada de intervención estatal en la economía. Estas juntas fueron creadas por el gobierno a petición de los productores y fueron siempre organismos mixtos —en los que participaban funcionarios gubernamentales y representantes de los productores—, que contaban con autonomía financiera.

Su función primordial era defender el precio de un bien o conjunto de bienes agropecuarios al regular su producción. Estaban concebidas como respuesta coyuntural a la crisis y debían ser —en principio— instrumentos transitorios. La duración de la crisis y el éxito de su gestión determinaron que, con el tiempo, se convirtieran en instituciones permanentes⁸⁷.

La lógica detrás de su creación era precisa. La Argentina era un país exportador de bienes agropecuarios (este sector representaba 24.3% del PIB y 84% de las exportaciones en 1925) y, en alguna medida, era también un agente dador de precios, sobre todo en los granos, por lo que podía actuar sobre el mercado⁸⁸.

La idea de regular la producción en defensa de los intereses del productor, sin embargo, no era nueva. Ya en 1923 la ley 11226 había regulado la producción y el comercio de carnes. Sin embargo, fue sólo bajo el gobierno de Justo (1932-1938) que este instrumento se desarrolló y se generalizó en todos los sectores agropecuarios. Ésta fue la respuesta gubernamental más palpable, visible e inmediata a la crisis⁸⁹.

Las juntas reguladoras no fueron creadas en bloque, sino selectiva y casuísticamente. También, aunque no de manera estricta, la jerarquía fue importante, pues los bienes principales de

⁸⁷ B. Horne, *op. cit.*, pp. 233 ss.

⁸⁸ Datos tomados de los cuadros de D. Díaz Fuentes, *op. cit.*, pp. 75 y 88.

exportación recibieron prioridad. Así, la Junta de Granos estableció precios mínimos sólo para el maíz, el trigo y el lino, los tres granos comercialmente más importantes para la Argentina. En cualquier caso, a fines de la década de 1930, casi todos los sectores de la economía agropecuaria estaban bajo alguna forma de regulación.

CUADRO 3: CREACIÓN DE LAS JUNTAS REGULADORAS DE LA PRODUCCIÓN⁹⁰

Junta Reguladora	Año
Comisión Nacional de Patatas	1931
Comisión Nacional de Extracto de Quebracho	1933
Dirección Nacional de Elevadores de Granos	1933
Junta Nacional de Carnes	1933
Junta Nacional de Yerba Mate	1933
Junta Reguladora de Granos	1933
Junta Reguladora de la Industria Lechera	1934
Comisión Nacional del Aceite	1934
Comisión Nacional de la Industria Vitivinícola	1934
Junta Reguladora de Vinos	1934
Comisión de Harinas	1935
Comisión Nacional del Algodón	1935
Comisión Nacional de Granos y Elevadores	1935
Comisión de Fruticultura	1935
Comisión Consultiva Nacional de Bosques	1936
Comisión de Control de Abastecimiento	1939
Consejo Agrario Nacional	1940

La condición originalmente transitoria de estas juntas quedó expuesto en el hecho de que el organismo de planeación sectorial, el Consejo Agrario Nacional, encargado de coordinar estos instrumentos, nació sólo en 1940. Su único antecedente, la Comisión de Control de Abastecimiento, le precedió por un año. Hasta entonces, el Ministerio de Agricultura supervisó todas las juntas, creadas independientes unas de otras⁹¹.

⁸⁹ P. Fernández Lalanne, *op. cit.*, pp. 86 s.

⁹⁰ Cuadro tomado de F. Echagüe, *art. cit.*, p. 230.

⁹¹ *Ibid.*, pp. 230 ss.

No todas las juntas reguladoras de la producción operaban de la misma manera. Algunas, como la Junta Reguladora de Granos, establecían un precio mínimo para la producción y, dado el caso, la compraban directamente a los productores, para luego venderla por cuenta propia en el mercado internacional. Este mecanismo buscaba aprovechar la posición privilegiada de la Argentina y subir gradualmente los precios, hasta hacer innecesaria la intervención⁹².

La Junta Nacional de Carnes, en cambio, utilizó la mediación gubernamental para crear una asociación de ganaderos, que defendiera sus intereses de manera autónoma. Como prenda de su participación, el gobierno argentino aportó a la Junta los frigoríficos recientemente nacionalizados (Gualectuaychú en Entre Ríos y el Municipal de Buenos Aires)⁹³.

La forma más directa de intervención estatal se utilizó con bienes no exportables, como el vino. En este caso, la Junta Reguladora compraba una parte de la producción de vinos y uva —e incluso algunos viñedos— para destruirla y subir los precios. La Junta también desincentivó la producción redundante con impuestos prohibitivos y estimuló la substitución de cultivos⁹⁴.

Algunas juntas, como la Comisión Nacional del Algodón, no regulaban la producción propiamente, sino eran organismos asesores, que promovían mejores variedades y métodos de cultivo o estimulaban la organización y regularización de los productores. También realizaban, en algunos casos, campañas de promoción al consumo⁹⁵.

Uno de los objetivos generales de las juntas reguladoras era organizar a los productores. Por ello, la creación de censos productivos y la afiliación obligatoria de agricultores se convirtieron en actividades secundarias, pero importantes, de estas juntas⁹⁶.

⁹² F. Bidabehere, *op. cit.*, pp. 34 ss.

⁹³ B. Horne, *op. cit.*, pp. 252 ss.

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 263 ss.

⁹⁵ *Ibid.*, pp. 267 ss.

⁹⁶ F. Bidabehere, *op. cit.*, pp. 55 ss.

Los estatutos de estas juntas estipulaban los medios financieros de que gozarían. Algunas, como las Juntas Reguladoras de Granos y de la Industria Lechera, se financiaban con fondos procedentes del producto del control de cambios⁹⁷. Otras, como las Juntas de Carnes y del Algodón se financiaban con el producto de un impuesto especial sobre el bien respectivo⁹⁸.

El Banco de la Nación Argentina financió con créditos prendarios el inicio de operaciones de la mayor parte de estas juntas. La Junta Nacional de Yerba Mate, por sus condiciones particulares, recibió la mayor atención de parte del banco⁹⁹. No obstante, siguiendo la lógica conservadora, las juntas reguladoras debían funcionar sin costarle demasiado al erario¹⁰⁰.

En favor de las juntas reguladoras de la producción estuvieron la mayor parte de los productores, quienes se veían directamente beneficiados por ellas. La Sociedad Rural Argentina, por ejemplo, pidió al gobierno la creación de las juntas y después participó en su operación¹⁰¹.

En el Congreso, algunos legisladores habían propuesto o pedido al gobierno varios instrumentos de este tipo. En algunos de estos casos, incluso, el debate parlamentario no estaba siquiera relacionado directamente con el tema agropecuario¹⁰².

Sin embargo, también hubo oposición. La más importante fue la de los ganaderos de Entre Ríos, cuyo frigorífico de Gualeguaychú había sido nacionalizado y que percibían el impuesto especial establecido para el funcionamiento de la Junta Nacional de Carnes como injusto. Esta

⁹⁷ F. Echagüe, *op. cit.*, pp. 234 ss.

⁹⁸ B. Horne, *op. cit.*, pp. 237 ss.

⁹⁹ La Junta Nacional de Yerba Mate se vio ante la paradoja de fomentar la producción local sin perjudicar las exportaciones brasileñas a la Argentina, pues existía un acuerdo comercial y la posibilidad de represalias en áreas más importantes, como el trigo. Por ello, la Junta estableció, al mismo tiempo, precios mínimos a la producción e impuestos prohibitivos a plantaciones nuevas (F. Bidabehere, *op. cit.*, pp. 89 ss.).

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 36 ss.

¹⁰¹ Véase el debate sobre la Junta Nacional de Carnes en *D. ses. C. Sen.*, 1933 (vol. 2), pp. 750 ss.

¹⁰² Véase el caso del debate sobre la ley de unificación de impuestos internos de 1934 (*D. ses. C. Sen.*, 1934 (vol. 3), pp. 127 ss.).

posición encontró expresión en el Congreso con los senadores opositores por las provincias afectadas del Litoral¹⁰³.

Los consumidores, sin embargo, que también resultaban afectados por el alza de los precios internos promovida por las juntas, no presentaron ninguna oposición significativa. La bancada socialista en el Congreso, que los representaba, tampoco tuvo capacidad para oponérseles¹⁰⁴.

Como la creación de las juntas reguladoras de la producción cumplía objetivos políticos, éste fue un proceso selectivo, que permitió al gobierno de Justo presentarse a sí mismo atendiendo las necesidades particulares de un sector productivo, de manera inmediata y directa, por medio de un decreto ejecutivo. Después, para cumplir con las formalidades constitucionales, el gobierno enviaba al Congreso un proyecto de ley que proveyera la sanción respectiva¹⁰⁵.

Normalmente, estas iniciativas eran aprobadas rápida y fácilmente. Sin embargo, si el Congreso no concedía su aprobación —aunque nunca rechazó formalmente uno de estos proyectos—, la junta en cuestión subsistía en virtud del decreto presidencial (éste fue el caso de la Comisión Nacional del Algodón)¹⁰⁶.

La creación y el funcionamiento de las juntas reguladoras de la producción contrasta con la declaración oficial de que el gobierno argentino tendría una política pasiva frente a la crisis, pues no podía alterar su estructura económica interna en el corto plazo ni influir en las condiciones del mercado internacional¹⁰⁷. A la luz de estos datos, se entiende que la Argentina no estaba dispuesta a transformar estructuralmente la economía y aceptaba los costos en que incurría.

¹⁰³ *D. ses. C. Sen.*, 1933 (vol. 2), pp. 752 ss.

¹⁰⁴ A. Ciria, *op. cit.*, pp. 130 ss.

¹⁰⁵ Véanse los distintos casos que trata B. Horne en su libro.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 267.

¹⁰⁷ Véase *D. ses. C. Sen.*, 1933 (vol. 1), pp. 563 ss.

La Concordancia, la coalición de gobierno basada en los grupos conservadores, representantes de los grandes ganaderos y agricultores, impuso esta solución.

UN RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

Desde la guerra civil de 1891 —y hasta 1924— Chile tuvo un régimen llamado parlamentario, caracterizado por el predominio del Congreso (y de los partidos políticos) sobre el Presidente. Los gabinetes ministeriales eran políticamente responsables ante las dos cámaras, lo que provocó crisis de gobernabilidad cada vez que las cámaras estuvieron controladas por partidos o coaliciones distintas. El problema se agravó al aumentar el protagonismo político del Senado en las décadas de 1910 y 1920.

El enfrentamiento entre el Presidente y el Congreso fue limitado al principio, pero creció y llegó a su clímax bajo la primera presidencia de Arturo Alessandri (1920-1924), quien buscaba ampliar políticamente el sistema y modernizar la legislación económica y social vigente. El régimen en su conjunto entró en crisis tras una serie de pronunciamientos militares, que protestaban por varios intentos fallidos de reforma¹.

El punto crítico llegó el 5 de septiembre de 1924, cuando un grupo de militares obligó al Congreso a aprobar en masa una serie de proyectos pendientes. En consecuencia, la legislación social vigente en Chile en la década de 1930 —que incluía leyes laborales y un sistema de seguridad social relativamente progresistas— fue propuesta por Alessandri entre 1920 y 1924 y aprobada bajo presión

¹ Gonzalo Vial Correa, Pablo Valderrama Hoyl y David Vásquez Vargas, *Historia del Senado de Chile*. Santiago de Chile, Andrés Bello, 1995, pp. 133-170 y Raúl Atria, “Tensiones políticas y crisis económica: el caso chileno, 1925-1938” en Raúl Atria *et al.*, *Estado y política en Chile. Ensayos sobre las bases sociales del desarrollo político chileno*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, 1991, pp. 228 ss.

militar en unos pocos días. Otro proyecto cuya aprobación se había retrasado y que se concretó ahora fue la creación del Banco Central de Chile (BCCCh)².

En 1925 se promulgó una nueva Constitución, ratificada por referéndum, que regresaba al presidencialismo y proscribía expresamente las prácticas parlamentarias más notorias. Esta Constitución no entró plenamente en vigor de forma inmediata: bajo el gobierno autoritario del general Carlos Ibáñez (1927-1931) el Presidente y los partidos, para evitar la lucha política, llegaron a acuerdos extralegales para repartirse el poder. Éstos culminaron en el Congreso termal de 1930, cuando los partidos acordaron con Ibáñez una lista de candidatos al Congreso que, al presentarse sin oposición, fueron electos automáticamente, sin necesidad de celebrar elecciones, conforme a la ley electoral entonces vigente.

Para estabilizar su gobierno y neutralizar a la oposición, Ibáñez siguió una política laboral doble. Por un lado, persiguió y reprimió a los movimientos obreros, pero, por el otro, reunió las distintas leyes laborales chilenas vigentes en un Código del Trabajo. No obstante, el nuevo código no fue más allá de refundir en un solo texto y ampliar un poco la legislación anterior³.

A pesar de estos arreglos, Ibáñez cayó en 1931, en medio de una gran crisis política y económica. A continuación, el Congreso termal sostuvo un largo período de sesiones (de julio de 1931 a mayo de 1932), en el que despachó más de 200 leyes. El gobierno provisional, presidido por Juan Esteban Montero, preparó la mayor parte de las iniciativas⁴.

El 4 de junio de 1932 una nueva junta cívico-militar proclamó la República Socialista, cuya primera decisión fue disolver el Congreso termal. El primer gobierno socialista, el más radical y que

² Sergio Villalobos *et al.*, *Historia de Chile*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1997 (vol. 4), pp. 807 ss.

³ Véase Alberto Ruiz de Gamboa y Juan Díaz Salas, *Legislación social. Código del Trabajo (Decreto con Fuerza de Ley 173 de 13 de mayo de 1931)*, Santiago de Chile, Nascimento, 1942 (vol. 1).

⁴ Jorge Ugarte Vial (dir.), *Historia e índice de las leyes*, Santiago de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional, 1952 (vol. 3), pp. 3-48.

duró sólo 12 días en el poder, pidió la socialización de la economía y la estatización de todos los medios de producción.

El segundo, que duró hasta el 12 de septiembre de 1932, fue más moderado y estuvo más influido por el pensamiento corporativo. De cualquier manera, también propugnó la intervención estatal en la economía, la creación de empresas productivas y la regulación del consumo y la producción por el Estado⁵.

El 23 de diciembre de 1932, tras el colapso de la República Socialista y la celebración de elecciones generales bajo la Constitución de 1925, Arturo Alessandri asumió por segunda vez la Presidencia de la República. Alessandri llamó a un gobierno de unidad nacional, por encima de los partidos políticos, para superar la crisis económica y política. También dejó clara su intención de impedir el resurgimiento del régimen parlamentario y manifestó algunas preferencias veladas por el sistema corporativo, entonces en boga en Europa⁶.

La mayor parte del gobierno de Alessandri transcurrió bajo facultades extraordinarias, que culminaron con la promulgación de la Ley de Seguridad Interior del Estado en 1937. Sin embargo, estas facultades se limitaron al ámbito político, por lo que los debates económicos se hicieron bajo normalidad constitucional⁷.

En 1938, el candidato del Frente Popular⁸, Pedro Aguirre Cerda, ganó las elecciones presidenciales por un margen sumamente estrecho. Su gobierno fue complicado y sufrió 16 crisis ministeriales en poco más de dos años. En el origen de estos problemas estuvieron tanto la división de

⁵ Mario Góngora, *Ensayo histórico de la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1986, pp. 207-227.

⁶ “Discurso de S. E. el Presidente de la República, Don Arturo Alessandri, pronunciado por radio el 18 de febrero de 1935”, en *En defensa del régimen constitucional*, Santiago de Chile, Universo, 1935, pp. 9-17.

⁷ Arturo Alessandri Palma, *Recuerdos de gobierno*, Santiago de Chile, Nascimento, 1967 (vol. 3), pp. 25 ss.

⁸ El Frente Popular fue una coalición amplia de centro-izquierda que se formó en Chile a iniciativa del Partido Comunista, que seguía las directivas de la III Internacional. También fueron miembros de él el Partido Radical, el Partido Socialista y el Partido Democrático, además de la Confederación de Trabajadores de Chile

los partidos del Frente (en un momento dado, los dos más importantes, el Partido Radical y el Partido Socialista, estuvieron fuera de la combinación de gobierno) como la oposición cerrada de la derecha⁹.

Para frenar el proyecto de reformas del Frente Popular, la derecha diseñó una estrategia de bloqueo parlamentario, facilitada por su mayoría en el Congreso¹⁰. Una de las tácticas más socorridas fue el juicio político a los ministros del gabinete; aunque sólo uno de ellos fue condenado efectivamente, el uso repetido del expediente provocó gran inestabilidad en el gobierno.

Otra táctica usual contra el gobierno del Frente Popular fue la obstrucción parlamentaria sistemática, que recurrió tanto al voto mayoritario de oposición como a “huelgas legislativas”, donde el retiro de los legisladores opositores impedía el trabajo legislativo por falta de quórum. Los esfuerzos del gobierno por superar estos obstáculos fracasaron debido a la desunión de los partidos que formaban el Frente Popular. El resultado final fue la paralización casi total de su agenda legislativa¹¹.

Tras el retorno de la constitucionalidad (y hasta 1952), el Congreso quedó dividido entre izquierda y derecha, con el Partido Radical y otros menores haciendo de intermediarios políticos en el centro. El presidencialismo se consolidó y el Congreso —sobre todo, el Senado— perdió sus facultades de fiscalización política. Esta situación se mantuvo relativamente estable, incluso bajo los gobiernos del Frente Popular (1938-1948). Al mismo tiempo, el proceso legislativo se aceleró y el origen social de los legisladores se amplió¹².

(CTCh). Para un relato interno de la formación del Frente Popular, véase Arturo Olavarría Bravo, *Chile entre dos Alessandri. Memorias políticas*, Santiago de Chile, Nascimento, 1962 (vol. 1).

⁹ Luis Palma Zúñiga, *Pedro Aguirre Cerda. Maestro, estadista, gobernante*, Santiago de Chile, Andrés Bello, 1963, pp. 155-174.

¹⁰ En la Cámara de Diputados, a partir de 1937, los partidos de derecha (Conservador, Liberal y Agrario) tenían 73 escaños, contra 59 de los partidos del Frente Popular, de un total de 147. En el Senado, la derecha tenía 12 senadores contra 10 del Frente Popular, de un total de 25. Así, el Frente Popular dependía, para la aprobación de sus proyectos, además de la unidad de los partidos que lo componían, de los votos de los pequeños partidos de centro (Demócrata, Acción Republicana) y del Movimiento Nacional Socialista chileno. Véase Jaime Etcheparens Jensen, *Manual de historia política y constitucional de Chile*, Concepción, Universidad de Concepción, 1994, p. 159.

¹¹ John Stevenson, *The Chilean Popular Front*, Westport, EE.UU., Greenwood, 1970, pp. 94-112.

¹² G. Vial *et al.*, *op. cit.*, pp. 173-206.

Los instrumentos estatales de gestión económica y social en Chile

La primera reacción del Estado chileno a la crisis económica fue crear la Compañía Electro-Siderúrgica e Industrial de Valdivia y la Línea Aeropostal Santiago-Arica en 1929, que eran empresas públicas, destinadas a crear empleos, pero no monopolios estatales¹³. La Compañía Electro-Siderúrgica fracasó en el mediano plazo, pero la línea aérea se desarrolló y se convirtió posteriormente en la Línea Aérea Nacional de Chile, bajo el control directo del Presidente de la República (decreto-ley [DL] 222 de 15 de mayo de 1931)¹⁴.

A fines de 1930 nació la Junta de Exportación Agrícola (L. 4912), un órgano destinado a regular la exportación de los bienes agropecuarios e impedir la salida de productos básicos, como el trigo y sus derivados¹⁵. Su objetivo era mantener bajos los precios de los alimentos en Chile y, de esa manera, aliviar un poco los efectos de la cesantía y la recesión entre la población. Fueron parte también de este esfuerzo el decreto con fuerza de ley (DFL) 173 de mayo de 1931, que recopiló en un Código del Trabajo las leyes sociales y laborales preexistentes, y el recurso frecuente a las obras públicas.

El salitre, a la sazón la principal exportación chilena, sufrió una caída muy drástica tanto en sus precios como en el volumen exportado. Para enfrentar este problema, el gobierno de Ibáñez creó en 1931 —con facultades extraordinarias en materia económica concedidas por el Congreso termal— la Corporación del Salitre de Chile (Cosach, ley 4863). Ésta fue una empresa mixta, dirigida por los particulares (es decir, las empresas extranjeras), que buscó racionalizar la explotación del salitre para hacer frente a la depreciación y la competencia de los fertilizantes artificiales¹⁶.

¹³ Estas empresas, en principio, compartían un régimen de competencia regulada con la iniciativa privada en sus ámbitos respectivos. La línea aérea, gracias a su posición dominante, se convirtió con el tiempo en un monopolio *de facto* (S. Villalobos *et al.*, *op. cit.*, pp. 766 ss.).

¹⁴ Raúl Garrido Valenzuela, *Las empresas estatales*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1966, pp. 79, 84 y 87.

¹⁵ Paul Ellsworth, *Chile. An Economy in Transition*, Westport, EE.UU., Greenwood, 1979, pp. 75 ss.

¹⁶ A pesar de los esfuerzos, la Cosach resultó un fracaso, por la enorme cantidad de deudas que acumuló y que obligaron al cierre de varias oficinas, contribuyendo así al desempleo y a la baja general de la actividad

A la caída de Ibáñez, Juan Esteban Montero asumió el gobierno provisional y mantuvo al Congreso en sesión permanente. Entre las leyes que éste aprobó en este período están la 4971, que autorizó al BCCh a hacer emisiones nuevas, y la 4973, que suspendió temporalmente el patrón oro e introdujo el control de cambios. Estas leyes fueron aprobadas en paquete el 30 de julio de 1931.

La ley 4993 de 24 de septiembre de 1931 modificó nuevamente la ley orgánica del BCCh y le permitió hacer préstamos a entidades públicas (y así financiarlas inflacionariamente)¹⁷. En enero de 1932, la ley 5028 autorizó la emisión de vales del Tesoro de curso legal. Finalmente, la ley 5107 de 19 de abril de 1932 suspendió definitivamente el patrón oro y reforzó el control de cambios con fines proteccionistas. Estas leyes buscan controlar el aspecto más notorio de la crisis —la deflación— sin alterar demasiado la relación entre el Estado y los actores económicos privados.

Todavía en la misma sesión extraordinaria, el Congreso chileno aprobó, en mayo de 1932, la ley 5124, que reservó al Estado —y a sus concesionarios— todos los aspectos de la industria del petróleo y sus derivados. Para ello creó una empresa *ad hoc*, la Compañía de Petróleos de Chile (Copec), cuyo objeto era favorecer a los consumidores locales, bajando los precios, y crear infraestructura nacional en una área estratégica.

La República Socialista, por su parte, organizó comisiones de regulación económica, que dieron al Estado instrumentos nuevos y poderosos de intervención económica. El más importante de ellos, el Comisariato General de Subsistencias y Precios, creado por DL 520 de 31 de agosto de 1932 y encargado de vigilar la calidad, el precio y la distribución de bienes básicos, sobrevivió a este experimento político. El decreto que facultó al Estado a regular la producción (DL 20 de 10 de agosto

económica. Además, el salitre no recuperó nunca su lugar de preeminencia en las exportaciones chilenas y fue substituido rápidamente por el cobre.

¹⁷ Cámara de Senadores, *Boletín de sesiones ordinarias 1931*, Santiago de Chile, El Imparcial [1931?], pp. 1144 ss. En adelante, cito los diarios de sesiones del Congreso como C. Dips. ó C. Sen., *Bol. ses. ord. ó extr.*, año.

de 1932) también conservó su vigencia¹⁸. En el plano de las empresas estatales, tan defendidas por el nuevo régimen, el DL 247 del 21 de julio de 1932 reorganizó LAN Chile.

El régimen socialista se financió inflacionariamente, mediante el aumento indiscriminado del circulante, autorizado por una serie de decretos-ley. Para romper la oposición del BCCh, el gobierno reformó la composición de su directorio. Por su parte, la disolución del Congreso removió todos los obstáculos a la acción expedita del gobierno.

Uno de los primeros actos del segundo gobierno de Alessandri fue disolver la Cosach y proponer la creación de una Corporación de Ventas de Salitre y Yodo (Covensa), en un esquema de intervención más directa, en la que el Estado asumiera el monopolio de la comercialización y exportación del salitre. Con ello, el Estado pretendía reanimar la industria minera y sus enlaces productivos (la agricultura e industria manufacturera básica del centro y sur del país y los servicios financieros y de transporte) y someter su actividad a criterios nacionales y no simplemente sectoriales¹⁹. La ley Covensa (L. 5350 de 8 de enero de 1934) fue tramitada en seis meses y requirió que el Presidente, en uso de sus facultades constitucionales²⁰, llamara a un período extraordinario de sesiones del Congreso a este fin y la calificara repetidamente de urgente.

Una de las prioridades del gobierno de Alessandri fue estabilizar y consolidar el sistema financiero chileno después de varios años difíciles. El primer paso fue restaurar la autonomía del BCCh y convertir en facultativos los préstamos —hasta entonces obligatorios— que el BCCh hacía a entidades públicas, con la ley 5185 de 1933²¹.

En forma complementaria, el gobierno volvió a financiar, con recursos fiscales y por medio de las Cajas de Crédito Agrícola y Minero, existentes desde el siglo XIX, y del Seguro

¹⁸ M. Góngora, *op. cit.*, pp. 207-227.

¹⁹ A. Alessandri, *op. cit.*, pp. 28 ss. Véase también el mensaje presidencial al Congreso (C. Dips., *Bol. ses. ord.* 1933, pp. 1177 ss.).

Obrero, algunos proyectos importantes. Estas cajas eran instituciones mixtas, híbridos entre bancos de desarrollo y cooperativas de ahorro del sector correspondiente; al lado de éstas, el gobierno de Alessandri creó las Cajas de Colonización y de Habitación Popular²².

La ley 5580 de 31 de enero de 1935 reanudó el pago de la deuda externa con las utilidades fiscales producidas por la Covensa (ligando el comercio exterior en minerales al servicio de la deuda). En forma complementaria, Alessandri negoció acuerdos comerciales compensatorios con varios países para estimular aún más el comercio exterior.

En virtud de los acuerdos de compensación comercial, la misma suma que le era exportada a un país debía serle importada, para mantener el equilibrio de la balanza de pagos. Para Chile, esto significaba reactivar su deprimido comercio exterior. El más importante de estos acuerdos fue firmado con Alemania, aunque también los hubo con la Gran Bretaña, la Argentina y Bélgica²³.

La ley 6020 de 5 de febrero de 1937 estableció el salario mínimo para empleados particulares y fue una de las pocas iniciadas con éxito por legisladores (aunque, después, el gobierno hizo suyo el proyecto). Esta ley, sin embargo, no benefició ni a burócratas ni a obreros, cubiertos por otras medidas anteriores, en consonancia con el sistema chileno de separación tajante de las distintas clases de trabajadores.

Otros proyectos sociales importantes del gobierno de Alessandri fueron las leyes de maternidad, de protección a la infancia desvalida y de medicina preventiva, así como la creación de la Compañía Constructora de Establecimientos Escolares. Sin embargo, la oposición, que provino

²⁰ Los artículos 46 y 53 de la Constitución Política de la República de Chile daban al Presidente facultades para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias y para decidirla agenda de dicha reunión.

²¹ Guillermo Subercaseaux, *Seis años de política monetaria*, Santiago de Chile, Universo, 1938, pp. 7 ss.

²² A. Alessandri, *op. cit.*, pp. 37 ss.

²³ La importancia de estos acuerdos está limitada por el hecho de que dos de los socios principales de Chile —los Estados Unidos y Francia— no los aceptaron (Francia no aceptó siquiera el mecanismo de pago de deuda propuesto en la L. 5580). Véase P. Ellsworth, *op. cit.*, pp. 62 ss.

incluso de los partidos gubernamentales, estuvo a punto de hacerlos fracasar, por lo que Alessandri tuvo que invertir su capital político y su autoridad presidencial para lograr su aprobación²⁴.

Tanto Alessandri, de manera moderada, como su sucesor Aguirre Cerda, más abiertamente, promulgaron algunos decretos menores que renovaron y completaron el control de precios y la fiscalización de la producción por el Estado. Ambos reconocieron que estas facultades eran herencia de la República Socialista²⁵.

La ley más importante del gobierno de Aguirre Cerda fue la L. 6334 de 29 de abril de 1939, que estableció las corporaciones de reconstrucción y auxilio (CRA) y de fomento de la producción (Corfo). Esta ley fue una respuesta gubernamental directa al gran terremoto de Chillán del 24 de enero de 1939, pero sobrepasó los límites estrictos de la reconstrucción de la zona devastada, al crear un órgano de fomento y prescribir un plan general de desarrollo.

Otra ley importante, la L. 6824 de 15 de febrero de 1941, flexibilizó el crédito y las transacciones con oro, poniendo fin a las restricciones establecidas al principio de la década de 1930. Este proyecto fue presentado originalmente en el Senado por legisladores.

²⁴ A. Alessandri Palma, *op. cit.*, pp. 49 ss.

²⁵ La ley 5238 de 1933, por ejemplo, reformó el DL que creó el Comisariato General de Subsistencias y Precios (P. Ellsworth, *op. cit.*, pp. 80 ss.).

CUADRO 4. LOS INSTRUMENTOS ESTATALES DE GESTIÓN EN CHILE

Año	1929	1930	1931	1932
Leyes y decretos	Cía. Electro-Siderúrgica	4912 (creó la Junta de Exportación Agrícola) 4	D 173 (reunió el Código del Trabajo) 4	5028 (autorizó la emisión de vales del Tesoro) 2
	Línea Aeropostal		D 222 (creó LAN Chile) 3	5107 (suspendió definitivamente el patrón oro; reforzó el control de cambios) V §2,3
			D (Cosach) 3	5124 (estableció el monopolio estatal de importación, refinación y distribución de petróleo y creó una empresa ad hoc) 3
			4993 (modificó la ley orgánica del BCCh y le permitió hacer préstamos a entidades públicas) 2V	D 247+ (reorganizó LAN Chile) 3
			suspensión temporal del patrón oro y control de cambios §2,3	D 20 (ley de sobreproducción) 4
			emisión 2	D 520& (creó el Comisariato General de Subsistencias y Precios) 4
				Decretos de emisión Rep. Soc. 2

+modificado por L. 5851 de 1936.

&modificado por L. 5238 de 1933.

1933	1934	1935	1937	1939	1941
proyecto fracasado de reforma al BCCh 2	5350 (suprimió la Cosach y creó la Covensa) 3	5580 (reanudó el pago de la deuda externa) 4	6020 (estableció salario mínimo para empleados particulares) 4*	6334 (estableció la CRA y la Corfo) V §1,3,5	6824 (flexibilizó el crédito y las transacciones con oro) 2*
5185 (reformó la ley orgánica del BCCh) 2	proyecto fracasado sobre bancos privados 2	tratados de compensación comercial 4	Leyes de salud, higiene e infancia 6	D sobre producción y precios 4	
reforma y creación de cajas de crédito § 2,5		proyecto fracasado de Nervio Central Eléctrico 3	compañía constructora de establecimientos educativos 3		
5238 (reformó el CGSP) 4					

Las leyes chilenas están numeradas a partir de la promulgación de la Constitución de 1833. La numeración de los decretos empieza con cada gobierno.

Área	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1937	1939	1941
1. Planeación (1)	—	—	—	—	—	—	—	—	1§ (1V)	—
2. Sistema monetario (11)	—	—	3 (1§)	3 (1V, 1D, 1§)	3 (1F, 1§)	1(1F)	—	—	—	1 (1*)
3. Empresas estatales (12)	2	—	3 (2D)	3 (1D, 1V)	—	1	1 (1F)	1	1§ (1V)	—
4. Regulación (9)	—	1	1 (1D, 1§)	2 (1D, 1§)	1	—	2	1 (1*)	1 (1D)	—
5. Bancos de desarrollo (2)	—	—	—	—	1§	—	—	—	1§ (1V)	—
6. Instrumentos de gestión social (1)	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—
Total (36)	2	1	6 (3D, 1V, 1§)	7 (4D, 1V, 1§)	4 (1F, 1§)	2 (1F)	3 (1F)	3 (1*)	2 (1V, 1§, 1D)	1 (1*)
Hasta 1932: 18 Después de 1932: 18										

D: Decreto-ley o con fuerza de ley V: Veto parcial del Presidente *: iniciativa de legisladores

§ Ley que relaciona dos o más áreas temáticas F: proyecto fracasado

La suma de las áreas excede la de las leyes, pues hay leyes que tratan más de una área.

La relación con el exterior

El desarrollo de los instrumentos estatales de gestión en Chile tuvo lazos con lo que ocurría en el exterior. Los acuerdos comerciales compensatorios firmados a partir de 1933, por ejemplo, son una respuesta clara al proteccionismo internacional creciente de la década de 1930. Chile siguió el camino de Argentina, en la región, y de la Gran Bretaña, que era uno de sus socios principales²⁶.

También hubo influencia ideológica del exterior en el debate chileno sobre instrumentos estatales de gestión. Ya en 1932, legisladores de varias tendencias tacharon de anacrónico y superado el liberalismo económico y denunciaron la pasividad relativa del gobierno ante la crisis, mientras que el gobierno se defendió en el Congreso aludiendo al origen externo de la crisis económica²⁷.

En el caso de la ley Corfo, un senador del Frente Popular dijo que introducir la planeación a la economía chilena era un elemento positivo de la iniciativa. Para apoyar su argumento, el senador citó los planes económicos de países tanto democráticos, como los Estados Unidos, como fascistas y

²⁶ El ejemplo en cuestión es el Pacto Roca-Runciman, suscrito entre la Argentina y la Gran Bretaña en 1933, como consecuencia de los acuerdos de Ottawa, firmados anteriormente entre ésta y sus dominios coloniales (Véase el capítulo “La restauración conservadora” de esta tesis).

comunistas, como Alemania y la Unión Soviética, respectivamente. Este senador argüía incluso que la salvación del capitalismo estaba en la planeación²⁸.

En términos económicos, la relación es más tenue, pero también es importante. El cierre del comercio exterior registrado durante la década de 1930 estimuló la substitución natural de importaciones, lo que, a su vez, favoreció políticamente a la clase industrial emergente. Esta clase, al ver que la intervención estatal en la economía favorecía sus intereses, la apoyó y reforzó (aunque con ciertas reservas)²⁹.

La intensidad del proceso

El proceso legislativo fue, en general, muy intenso en Chile durante la década de 1930. A partir de 1833, cuando comenzó la numeración de las leyes, y hasta 1930, se habían promulgado aproximadamente 4900 leyes en Chile. Entre 1930 y 1940 se promulgaron alrededor de 1900 más; en consecuencia, en la década de 1930 se promulgaron cuatro veces más leyes de todo tipo que el promedio (490) de los decenios anteriores.

En términos temporales, la intensidad legislativa estuvo bien definida. El momento más álgido del proceso fue el largo período de sesiones del Congreso que fue de julio de 1931 —la caída de Ibáñez— a mayo de 1932 —la proclamación de la República Socialista. Le anteceden, además, los únicos decretos económicos promulgados bajo facultades extraordinarias (la ley Cosach y el Código del Trabajo) y le suceden los decretos-ley de la República Socialista³⁰.

²⁷ C. Sen., *Bol. ses. extr. 1931-32*, pp. 3726-3773.

²⁸ C. Sen., *Bol. ses. extr. 1938-39*, pp. 476 ss.

²⁹ Markos Mamalakis, *The Growth and Structure of the Chilean Economy: from Independence to Allende*. New Haven, Yale University Press, 1976, pp. 102 ss.

³⁰ En Chile se diferencia entre los decretos-ley (DL), expedidos por gobiernos *de facto*, y los decretos con fuerza de ley (DFL), expedidos por gobiernos constitucionales en goce de facultades extraordinarias. Véase la Base de datos de la Biblioteca del Congreso Nacional de la República de Chile.

Este período (inferior a un año) representa 50% de la producción legislativa chilena de cualquiera de las décadas anteriores y alrededor de 15% de la legislación de la década de 1930. El intento de reacomodo institucional que llevó y siguió a la caída de Ibáñez y que coincidió con el período más grave de la crisis económica contribuyó a esta situación.

Después del retorno a la constitucionalidad, la producción legislativa chilena mantuvo un ritmo intenso. En los seis años del gobierno de Alessandri se promulgaron más de 1200 leyes (o un promedio de alrededor de 200 por año). Durante el gobierno de Aguirre Cerda, la actividad legislativa disminuyó por el enfrentamiento entre el Presidente y el Congreso, pero se mantuvo alta en términos históricos.

De los 36 proyectos (31 leyes)³¹ relacionados con instrumentos estatales de gestión y considerados durante la década, 18 fueron debatidos entre 1929 y 1932. Los otros 18 fueron tratados entre 1933 y 1941. Esta división coincide plenamente con la división política de la década (el retorno a la constitucionalidad tuvo lugar en diciembre de 1932).

La intensidad temática también es muy clara: 32 (o sea, casi 90%) de los proyectos tratados se refirieron a cuestiones monetarias y financieras, a la creación de empresas estatales y a mecanismos de regulación. Los proyectos relacionados con el sistema monetario y el banco central y los relativos a empresas estatales fueron objeto del mayor número de iniciativas: un tercio cada uno del total, distribuidas a lo largo de toda la década.

En una proporción menor, siguieron las leyes relacionadas con mecanismos de regulación (25% del total) y con bancos de desarrollo (2 de 36). Sólo hay un grupo de leyes relacionadas con instrumentos de gestión social, promulgadas en 1937, bajo la presidencia de Alessandri, y la única ley que trató el tema de la planeación fue promulgada en 1939.

³¹ Este capítulo identifica 31 leyes, pero 36 proyectos de instrumentos estatales de gestión, pues varias leyes trataron dos o más áreas temáticas distintas. Véase apartado siguiente.

La mayor parte de las iniciativas sobre instrumentos estatales de gestión discutidas en el Congreso chileno en la década de 1930 tuvieron su origen en el poder ejecutivo. Sólo dos iniciativas de legisladores —la ley de salarios mínimos para empleados particulares y la flexibilización de los créditos y de las transacciones con oro— prosperaron. Hubo algunos contraproyectos legislativos que influyeron en las iniciativas gubernamentales, pero también son pocos en número.

El Congreso chileno no fue en sí mismo una fuente significativa de legislación, aunque su participación en el proceso legislativo es muy importante. Sin el calificativo de urgencia, otorgado en forma combinada por el Presidente y el Congreso³², ninguna ley fue aprobada. Con este instrumento, el Congreso impuso al ejecutivo el ritmo del proceso legislativo. Además, las reformas que introdujo a la legislación propuesta por el Presidente y la insistencia con que las defendió garantizaron su participación en este proceso.

A pesar de ello, la preeminencia del ejecutivo en el proceso legislativo chileno de la década de 1930 es notoria. Ésta es inobjetable en tanto que, aunque hubo algunos proyectos rechazados, aquellos que el Presidente consideró especialmente importantes (los relacionados con la salud y la infancia en el caso de Alessandri, el proyecto Corfo en el de Aguirre Cerda) fueron aprobados a pesar de la oposición mayoritaria del Congreso. El presidencialismo, promulgado en Chile por la Constitución de 1925, se volvió un hecho positivo en esta época.

El volumen de legislación procesada y lo corto del año legislativo chileno (del 21 de mayo al 18 de septiembre de cada año) hicieron necesario el recurso frecuente a sesiones extraordinarias. De hecho, más de 75% de la legislación estudiada fue aprobada en sesión extraordinaria. El control constitucional que sobre la agenda de estas sesiones ejercía el Presidente de la República reforzó aún más su incidencia en el proceso legislativo, en detrimento de las facultades del Congreso Nacional.

³² Véanse los artículos constitucionales 45 y 46.

En este período no hubo enfrentamientos políticos entre el Congreso y el Presidente a la manera del primer gobierno de Alessandri (1920-1924). La disminución de la actividad política del Congreso estuvo acompañada de un aumento muy notable en la producción legislativa.

La senda típica del proceso legislativo chileno en la década de 1930 iniciaba con la presentación, por parte del Gobierno, de un proyecto de ley al Congreso. Éste, por su parte, lo discutía y lo modificaba en lo pertinente en dos o tres trámites constitucionales y transmitía el proyecto aprobado al Presidente para su promulgación. Aproximadamente 40% de las leyes chilenas (tomando como referencia las estudiadas en este capítulo) siguieron este procedimiento, sobre todo bajo el período de Alessandri.

Las desviaciones que se observan son de tres tipos. La primera es cuando el proceso legislativo fue iniciado por los legisladores mismos. Esto ocurrió, en el universo de leyes aprobadas sobre instrumentos de gestión económica y social aprobadas y promulgadas, sólo dos veces.

Otra desviación ocurre cuando el ejecutivo, en ausencia del Congreso o pasando por encima de éste, promulgaba la legislación en cuestión como decreto-ley. Ello ocurrió frecuentemente en los primeros años de la década de 1930, pero desapareció con el regreso a la constitucionalidad en diciembre de 1932.

El proceso contrario, en el que la legislatura impuso al ejecutivo su posición, el tercer tipo de desviación, tomó dos vertientes. La primera implicó el fracaso definitivo del proyecto. Esto, sin embargo, ocurrió sólo tres o cuatro veces y, en una de ellas, el ejecutivo substituyó el proyecto fracasado por otro, más cercano a la posición del Congreso, pero en el mismo sentido (el que se convirtió en la L. 5185, sobre facultades del BCCh).

La segunda vertiente fue la superación del veto presidencial. El Presidente observó parcialmente dos de los proyectos de ley más importantes del período y que habían sido reformados

profundamente en el Congreso: la ley que abandonó el patrón oro y la ley Corfo. Sin embargo, en ambas ocasiones, el Congreso pudo reunir votos suficientes para superar, al menos en parte, la oposición presidencial. El veto presidencial constructivo (que proponía conceptos nuevos a la legislación en cuestión) no prosperó en ningún caso.

La senda legislativa y sus variaciones se inscriben, en su mayor parte, en la normalidad constitucional. La Constitución de 1925 estuvo vigente (al menos nominalmente) a lo largo de todo este período, con la breve excepción de la República Socialista (junio a septiembre de 1932).

Más aún, sólo el presidente Ibáñez obtuvo del Congreso termal facultades extraordinarias en materia económica y con ellas sólo expidió la ley Cosach y el Código del Trabajo a principios de 1931. El presidente Montero pidió nuevamente estas facultades, pero el Congreso nunca se las concedió.

A pesar de las declaraciones de urgencia (repetidas con insistencia en algunos casos), el debate parlamentario no fue normalmente precipitado. Más de dos tercios de las iniciativas de ley aprobadas duraron más de un mes en discusión. El Congreso debatió algunas leyes claves, como la del monopolio estatal del petróleo, la de abandono del patrón oro, la ley Covensa y la ley de salarios mínimos para empleados particulares, durante más de seis meses.

La intervención de grupos sociales organizados en la actividad parlamentaria parece poca y relativamente pobre. Las negociaciones deben haber tenido lugar con el ejecutivo y fuera del ámbito parlamentario y deben haberse referido también más a la interpretación que al texto efectivo de la ley (al menos desde que el proyecto estaba bajo consideración parlamentaria).

Sucesión y lazos conectivos

La creación de instrumentos estatales de gestión económica y social en Chile en la década de 1930 presenta dos períodos bien definidos; antes y después de 1932. Éste fue un año importante.

pues en él tuvieron lugar la República Socialista, entre junio y septiembre, y el retorno a la constitucionalidad el 23 de diciembre, después de al menos cinco años de gobiernos *de facto*.

Además, entre 1929 y 1932, se discutieron y promulgaron la mitad de los proyectos de instrumentos de gestión económica y social creados en la década de 1930. Estos proyectos se concentraron exclusivamente en el sistema monetario, las empresas estatales y los mecanismos de regulación.

Los primeros instrumentos estatales de gestión fueron empresas estatales (la Compañía Electro-Siderúrgica y la Línea Aeropostal), asimiladas a formas preexistentes de obras públicas³³, y mecanismos de regulación (la Junta de Exportación Agrícola). Para enfrentar la caída abrupta del comercio exterior (y los ingresos fiscales) se creó también la Compañía de Salitre de Chile (Cosach). A pesar de que la gravedad de la recesión superó a este tipo de medidas, el respeto inicial a los principios del patrón oro impidió emprender acciones más efectivas.

Fue sólo en 1931, cuando el país ya había perdido la mitad de sus reservas en oro y entrado en una recesión muy aguda, que se suspendió temporalmente el patrón oro y se introdujo el control de cambios, además de que se hicieron emisiones para frenar la deflación inducida por la salida masiva de divisas. La insuficiencia de estas medidas hizo que en 1932 se abandonara definitivamente el patrón oro y se usara la política monetaria como instrumento explícito de combate a la crisis³⁴.

En esa ocasión, el debate parlamentario no se restringió al proyecto en cuestión (L. 5107), sino que fue una tribuna para denunciar, desde todas las posiciones ideológicas, la política económica general del gobierno. El Congreso aprobó un proyecto muy distinto a la iniciativa original, influido por

³³ Es decir, estaban destinadas básicamente a crear empleos y a desarrollar la infraestructura económica.

³⁴ S. Villalobos *et al.*, *op. cit.*, pp. 765 ss. y P. Ellsworth, *op. cit.*, pp. 33 ss.

varios contraproyectos presentados por legisladores, que endurecieron aún más el esquema de cambios para proteger a la industria, los ahorradores y los consumidores locales³⁵.

También en 1932 se creó la Compañía de Petróleos de Chile (Copec), que monopolizaría la importación, refinación y distribución de petróleo y sus derivados. Dada la incapacidad evidente del Estado para cubrir las necesidades petroleras de todo el país, la Copec debió prever concesiones a empresas privadas, por lo que —en la práctica— no sería un monopolio estatal ni, siquiera, una entidad explícitamente dirigista.

El debate parlamentario se centró en la amplitud de las atribuciones que debían darse al Estado. Mientras el gobierno propuso darle facultades para fomentar directamente el uso de los recursos y la infraestructura nacionales, los legisladores decidieron limitarlo a la búsqueda del equilibrio en la balanza de pagos³⁶.

Por su parte, las emisiones extraordinarias de la República Socialista terminaron la fase deflacionaria de la crisis. Los gobiernos socialistas, con una visión económica más progresista, crearon mecanismos para aliviar las consecuencias de la crisis entre la población mediante la regulación de la producción y de los precios. También retomaron el esquema de las industrias estatales como generadoras de empleo y de enlaces económicos.

El manejo económico en este período pasó de la ortodoxia y los esfuerzos por restaurar el *statu quo ante* al intento de revolución económica socialista. En el ámbito monetario, el fracaso de la defensa del patrón oro dio paso a su suspensión, primero, y a su abandono definitivo, después. La política procíclica dio lugar a una anticíclica y, durante la República Socialista, se perdió toda disciplina monetaria.

³⁵ Algunos incluso propusieron medidas complementarias, que no prosperaron y que hubieran reforzado la intervención estatal en la economía, como el control de precios y la creación de cooperativas de consumo dirigidas por el Estado. Cf. el mensaje presidencial que acompañó a la iniciativa (C. Sen., *Bol. ses. extr. 1931-1932*, pp. 3663 ss.), con los debates en la Cámara de Diputados (*Bol. ses. extr. 1931-32*, pp. 4897-4931).

El Estado, aunque siguió utilizando las empresas estatales como instrumentos de obras públicas, empezó a darles cierto contenido de fomento al desarrollo. En el ámbito de la regulación económica, ésta pasó de ser un instrumento accesorio y supuestamente transitorio de la política monetaria a ser el instrumento principal de la política de protección social.

La necesidad de la intervención del Estado no se puso en duda, aunque se le dio un carácter temporal estricto, evidente en la duración limitada a uno o dos años de todas estas leyes. El BCCh y algunos sectores conservadores en el Congreso defendieron la ortodoxia económica y se opusieron infructuosamente a estos proyectos. Sin embargo, lograron bloquear una iniciativa de facultades económicas extraordinarias³⁷.

La reacción del Estado chileno a la crisis hasta 1932 no dejó de ser precaria y relativamente casuística, pues las decisiones estuvieron concentradas en ámbitos específicos. El único proyecto relativamente amplio fue el que suspendió definitivamente el patrón oro en 1932 y dio a la comisión de control de cambios facultades amplias para proteger a los productores y consumidores locales (L. 5107).

A partir de 1932, la creación de instrumentos estatales de gestión económica y social tomó un ritmo más lento. Al mismo tiempo, sin embargo, los temas tratados se ampliaron, aunque los proyectos monetario y financiero, de empresas estatales y de mecanismos de regulación siguieron concentrando mayoritariamente la atención.

Desde el período de la República Socialista, el país contó con un exceso de medios de cambio, que amenazaron la integridad de los bancos y de los otros intermediarios financieros del país. Por ello, fortalecer el sistema financiero implicaba disminuir la importancia relativa de las

³⁶ C. Dips., *Bol. ses. extr. 1931-32*, pp. 227-251. Véase también los trabajos citados de P. Ellsworth y J. Ugarte Vial.

³⁷ César Araneda Encina, *Veinte años de historia monetaria de Chile, 1925-1945*, memoria de prueba. Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1945, pp. 46 ss.

leyes monetarias en beneficio de las financieras. Al emplear las Cajas y cooperativas de ahorro, el gobierno de Alessandri buscaba fortalecer al sistema financiero y fomentar el desarrollo económico del país al mismo tiempo, sin incurrir en indisciplina monetaria³⁸.

En el ámbito de la regulación, Alessandri volvió al plano estrictamente económico, con la reanudación del pago de la deuda y la firma de acuerdos comerciales compensatorios, dejando la defensa social a leyes especializadas. El gobierno chileno vio estos pasos como necesarios para superar definitivamente la crisis, tanto en su aspecto interno, de desempleo y recesión, como en el externo, de depresión del comercio externo³⁹.

La ley 5580 de 1935 destinó las utilidades fiscales del salitre y del cobre, producto de la Covensa, al pago de la deuda externa, en un esfuerzo por estimular las ventas externas de estos bienes (pues los principales acreedores de Chile eran también sus socios comerciales más importantes). Otro propósito de esta ley era no afectar la recuperación interna con el pago de intereses y amortizaciones y, al mismo tiempo, promover el empleo en los sectores exportadores y recuperar el crédito internacional.

El Estado dejó de usar las empresas públicas como instrumentos de combate al desempleo y las convirtió en elementos dirigistas de la economía. Bajo el gobierno de Alessandri, la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo (Covensa), creada en 1933, se convirtió en la empresa pública más importante.

En el debate parlamentario, una de las preocupaciones principales de los legisladores fue evitar que las compañías extranjeras controlaran la Covensa, prefiriendo el control exclusivo del Estado. La

³⁸ G. Subercaseaux, *op. cit.*, pp. 7 ss.

³⁹ Véase el mensaje presidencial al Congreso (C. Dips., *Bol. ses. extr.* 1934-35, pp. 73 ss.).

experiencia de la Cosach, en donde se percibió la dirección privada y foránea como determinante del fracaso del proyecto, fue determinante en este punto⁴⁰.

Siguiendo este espíritu, un senador propuso en 1935, durante la discusión de la ley 5580, sobre el pago de la deuda externa, reservar parte de los fondos fiscales de la Covensa para crear y sostener institutos mineros e industriales en Tarapacá y Antofagasta, destinados a promover técnicas mejores de explotación y refinación de minerales. Un proyecto complementario de ley proporcionó tales fondos⁴¹.

Para completar este proceso, el presidente Aguirre Cerda abordó en 1939, en una sola ley, los problemas de la planeación, las empresas estatales y el banco de desarrollo. Esta ley superó la creación casuística de empresas públicas y dispuso el diseño y aprobación de un plan general de fomento a la producción nacional y planes sectoriales específicos, la creación de empresas estatales en las áreas estratégicas así identificadas y su financiamiento mediante la Corporación de Fomento a la Producción (Corfo)⁴².

Después de 1932 no se usaron mecanismos de regulación en defensa de los sectores sociales desprotegidos (con excepción de la creación de un salario mínimo para empleados particulares). En vez de ello se promulgaron leyes explícitamente sociales, relacionadas, sobre todo, con la protección a la infancia. Sin embargo, su proporción el conjunto de instrumentos estatales de gestión siguió siendo muy pequeña.

No todos los proyectos de instrumentos estatales de gestión propuestos en esta época prosperaron. El fracaso más importante, promovido por las compañías afectadas, fue el del Nervio Central Eléctrico, que hubiera entregado al Estado la responsabilidad por la generación de

⁴⁰ C. Dips., *Bol. ses. extr. 1933-34*, pp. 86-104 y C. Sen., *Bol. ses. extr. 1933-34*, pp. 665 ss.

⁴¹ C. Sen., *Bol. ses. extr. 1934-35*, pp. 1712 ss.

⁴² C. Dips., *Bol. ses. extr. 1938-39*, pp. 530 ss. y 586 ss. Véase también el texto definitivo de la ley 6334, que crea la Corporación de Reconstrucción y Auxilio a los damnificados por el terremoto y establece además la Corporación de Fomento de la Producción, arts. 19 y siguientes.

la mayor parte de la energía eléctrica del país⁴³. Otro proyecto fracasado habría regulado discriminatoriamente la operación de bancos extranjeros en Chile⁴⁴.

De cualquier manera, a partir de 1933, la respuesta del Estado chileno a la crisis económica fue más mesurada y mejor planeada y coordinada. Los instrumentos creados en este período no se concentraron en áreas específicas, sino que ligaron varios ámbitos en proyectos más amplios que en el pasado.

También se nota un proceso de aprendizaje. Ante la insuficiencia de los mecanismos de regulación monetaria y de aquellos que promovían el desarrollo mediante instituciones financieras mixtas, el Estado creó un ente que reuniera estas funciones y las dirigiera, sirviéndose de un plan general, previamente discutido y aprobado, destinado a promover desde su seno el desarrollo económico.

La incrementalidad del proceso

La evolución del proceso de creación de instrumentos estatales de gestión económica y social en Chile fue relativamente lineal, aunque con una excepción temporal importante. En los temas más importantes, sistema monetario y financiero, empresas estatales y regulación, se observan avances relativamente incrementales.

La discusión evolucionó de la reforma del sistema monetario a la consolidación del sistema financiero y, dentro de éste, a la creación de bancos de desarrollo, primero mixtos y después estatal. Las empresas estatales, a su vez, fueron creciendo en visión y facultades y, en 1939, dieron lugar al primer esquema de planeación económica general conocido en Chile. Finalmente, la regulación con

⁴³ Aníbal Pinto Santa Cruz, "Estado y gran empresa: de la precrisis hasta el gobierno de Jorge Alessandri". *Colección Estudios CIEPLAN*, 1985, núm. 16, pp. 17-25.

⁴⁴ P. Ellsworth, *op. cit.*, pp. 72 ss.

finés sociales se desdobló, después de 1932, en dos áreas separadas: regulación económica y gestión social.

A tres años de comenzada la crisis se habían ya presentado la mitad de los proyectos de instrumentos estatales de gestión, lo que señala cambios profundos en el proceso de creación de los instrumentos estatales de gestión después de 1932, que salen de la definición de incrementalidad. De cualquier manera, la concentración temática persistió, aunque su intensidad disminuyó de la totalidad a poco más de tres cuartos de los proyectos.

El breve período de la República Socialista, con sus programas de reforma económica, sus mecanismos para controlar la producción y los precios y sus emisiones monetarias superabundantes — factores todos ellos que sobrevivieron al experimento político—, marcó un rompimiento en el proceso de desarrollo de instrumentos estatales de gestión. Frente a la República Socialista y sus consecuencias, los proyectos presentados a partir de 1933 representan una moderación del proceso, pero realmente lo profundizaron, al compararlo con lo sucedido entre 1929 y 1932.

El retorno a la constitucionalidad en diciembre de 1932 constituyó entonces un parteaguas en el proceso de creación de instrumentos de gestión económica y social. El ritmo creativo disminuyó notoriamente, al mismo tiempo que la profundidad del proceso (entendida como la generalización de la intervención estatal en todos los ámbitos de la actividad económica) se acentuó.

El Estado chileno creó instrumentos de gestión económica y social a lo largo de toda la década de 1930, aunque, al principio, de manera relativamente tímida e inconexa. A partir de 1933, el proceso se aceleró y profundizó, aunque sufrió algunos retrocesos por el fracaso del Nervio Central Eléctrico y del proyecto sobre bancos. Chile trató de usar, como norma, las formas y los instrumentos tradicionales y aceptados de intervención y regulación económica (como la política fiscal y monetaria, la legislación y algunas corporaciones preexistentes).

Fue sólo hasta la creación de la Corfo en 1939 que el Estado chileno se volvió decididamente intervencionista. Sólo a partir de entonces contribuyó explícitamente a la industrialización por substitución de importaciones mediante la capitalización del sector público y un plan general de producción, superando las insuficiencias de los proyectos anteriores de fomento al desarrollo⁴⁵.

Este proceso no se desarrolló en forma totalmente lineal y los proyectos de corto plazo, como los monetarios, se discutieron al mismo tiempo y con las mismas consideraciones que los de largo plazo, como el monopolio estatal del petróleo. Al alejarse el clímax de la crisis, el discurso de urgencia disminuyó y fue substituido por otras consideraciones, más relacionadas con cuestiones teóricas e ideológicas de desarrollo y de conducción económica.

En general, se nota el predominio de las consideraciones políticas de corto plazo en los debates del Congreso, incluso en las leyes más importantes. Sin embargo, sí hay un elemento de previsión en este proceso a partir de 1932, vago al principio, pero que se hace evidente, sobre todo, en el período de Aguirre Cerda y la plataforma electoral del Frente Popular⁴⁶. Finalmente, la aceptación tácita, pero creciente, de la necesidad de intervención estatal permanente en la economía es evidente.

Chile ante la crisis externa: un balance

La respuesta del Estado chileno a la crisis de 1929 fue notable a lo largo de la década siguiente. El aumento en la legislación promulgada (entre 1930 y 1940 se aprobaron cuatro veces más leyes que en cualquier década anterior) muestra un estadio nuevo de actividad estatal. Naturalmente, no todas estas leyes están relacionadas con instrumentos estatales de gestión económica y social, pero la intensidad

⁴⁵ M. Mamalakis, *op. cit.*, pp. 102 ss. y A. Pinto Santa Cruz, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, 1958 (reedición Santiago de Chile, Universidad de Santiago, 1996), pp. 156 ss.

⁴⁶ Ya en 1933 Aguirre Cerda había declarado en sus libros *El problema industrial* y *El problema agrario* que la intervención estatal en la economía era necesaria para lograr el desarrollo del país. Cita en L. Palma Zúñiga, *op. cit.*, pp. 179 ss.

misma del proceso legislativo denota un interés previamente inexistente del Estado chileno por regular los sucesos que ocurren en su ámbito.

La reacción chilena a la crisis, en su primera fase, fue precipitada y *ad hoc*, concentrada en tres áreas económicas básicas: el sistema monetario y financiero, las empresas estatales y los mecanismos de regulación económica, y con un grado alto de actividad legislativa (50% de los instrumentos estatales de gestión de esta década fueron creados entre 1929 y 1932). La fragilidad política de los gobiernos en turno y sus esfuerzos por asegurar su supervivencia ratifican esta conclusión.

Sin embargo, la instauración de la República Socialista alteró radicalmente este patrón. Tanto la República Socialista —a pesar de su carácter efímero— como sus sucesores constitucionales se basaron en un programa político y económico, que guió su respuesta a la crisis. El de la primera fue revolucionario, mientras que el de los segundos fue más moderado y reformista (con los matices correspondientes), pero ambos tuvieron metas y siguieron procedimientos predeterminados.

A partir de 1932 se amplió no sólo el campo y la variedad de la acción de estos instrumentos, sino que éstos evolucionaron intrínsecamente y se profundizaron (como los mecanismos de regulación que se desdoblaron en mecanismos estrictamente regulatorios y en leyes sociales). Es notorio también un proceso de aprendizaje, en el que cada proyecto supera al anterior en sus fallas y limitaciones.

Aunque las consideraciones políticas inmediatas nunca dejaron de estar presentes en el debate que creó los diversos instrumentos estatales chilenos de gestión económica y social, se puede decir que, a partir de 1932, éstos fueron producto de acciones relativamente concertadas. Además, los programas de gobierno a partir de 1932, aunque tienen pocos puntos de contacto ideológico, en la práctica se alimentaron unos a otros.

El Estado chileno en la década de 1930

En la década de 1930, Chile atravesó formas muy distintas de organización política, pero el régimen presidencialista, basado en la Constitución de 1925, se impuso definitivamente con relativa rapidez. Los intentos por regresar al régimen parlamentario se vieron frustrados por el caudillismo de Ibáñez y de los dirigentes de la República Socialista, por un lado, y por la inflexibilidad legalista de Alessandri y Aguirre Cerda, por el otro.

No obstante, el nuevo régimen chileno fue de transacción (en contraposición al enfrentamiento político que lo precedió) y partió sobre la base de un programa de inclusión política, sobre todo de la clase media, y de la legitimación de la obra legislativa de los regímenes dictatorial y revolucionario que lo antecedieron inmediatamente.

Así, los decretos-ley expedidos por los gobiernos *de facto* de la República Socialista no estuvieron sujetos a revisión legislativa, ni en el momento de su promulgación ni después, a pesar de que afectaban ramos importantes de la economía. Algunos de estos decretos-ley fueron objeto de modificaciones posteriores y otros fueron abrogados (por medio de una ley o por otro decreto), pero su legitimidad fue raramente puesta en duda⁴⁷.

Las características de transacción del nuevo régimen permitieron el traspaso pacífico del poder entre fuerzas ideológicamente contrarias. Así, en diciembre de 1938, Alessandri, representante, a su modo, de los sectores conservadores, cedió la Presidencia de la República a Aguirre Cerda, el candidato del Frente Popular⁴⁸.

A partir de 1925, en el sistema político chileno, ningún partido o grupo político estuvo excluido definitivamente del poder. Por ello, ningún grupo se interesó en limitar el desarrollo del Estado, cuyos recursos permitían la creación y manutención de clientelas políticas. El Congreso se

⁴⁷ Véase la Base de datos de la Biblioteca del Congreso Nacional de la República de Chile.

convirtió la arena por excelencia para el debate político y produjo una legislación copiosa, pues los problemas se resolvieron transfiriéndolos al Estado⁴⁹.

Es así como la intervención estatal en la economía se convirtió en un hecho dado y creciente en Chile. Además, el éxito palpable de dicha intervención (la superación de la crisis, primero, y la industrialización acelerada, después) la hicieron cada vez más aceptable, incluso para las élites tradicionales.

⁴⁸ Matías Tagle, "Algunos antecedentes sobre la resolución del conflicto político en Chile", en R. Atria *et al.*, *op. cit.*, pp. 131 ss.

⁴⁹ R. Atria, "El Estado y los partidos políticos en Chile: 1925-1970", en R. Atria *et al.*, *op. cit.*, pp. 250 s.

ESTUDIO DE CASO

La ley Corfo (L. 6334)

El debate sobre la ley Corfo es un ejemplo acabado del proceso legislativo en Chile. En su discusión se utilizaron todas las maniobras y los argumentos permisibles en intentos de inclinar la ley en un sentido o en otro. Además, el proyecto aprobado por el Congreso fue observado por el Presidente, lo que desencadenó una controversia de interpretación constitucional. El *impasse* fue resuelto en una negociación política de gran escala, que incluyó elementos extraparlamentarios.

La ley Corfo es también el clímax del proceso de creación de instrumentos de gestión económica en Chile y de la evolución de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en la década de 1930. Esta ley conjugó el diseño de un plan general de producción, la operación de un banco estatal de desarrollo y la creación y gestión de empresas públicas (monopólicas o no). Sus objetivos eran industrializar el país, mejorar la distribución del ingreso y elevar los estándares de vida de la población.

Esta ley, la más importante del gobierno de Aguirre Cerda, fue aprobada en el Congreso por una mayoría contraria al proyecto, pero presionada políticamente para reaccionar efectivamente al terremoto de Chillán y que no tenía alternativas viables. En términos temporales, la derecha había presentado varios proyectos modestos de reconstrucción para la zona devastada por el terremoto anteriores a los del gobierno. Sin embargo, la convocatoria a sesiones extraordinarias, hecha por el Presidente en uso de sus facultades constitucionales, sólo incluyó el proyecto gubernamental⁵⁰.

La derecha declaró no oponerse en principio al proyecto de dar al Estado una función rectora en el fomento de la producción (la Sociedad de Fomento Fabril, incluso, llevaba varios años pidiendo

⁵⁰ De acuerdo con la Constitución, sólo el Presidente de la República podía llamar al Congreso a sesiones extraordinarias y establecer su agenda, que era obligatoria (art. 57). En consecuencia, la convocatoria de Aguirre Cerda a sesiones extraordinarias, que incluía sólo el proyecto gubernamental, eliminaba sin discusión las iniciativas de los legisladores de derecha sobre reconstrucción y auxilio. Véase *Cinco años de labor*, Santiago de Chile, Corporación de Fomento de la Producción, [1944?], pp. 17 ss.

la creación de un consejo mixto de la producción⁵¹), pero protestó por la premura y la presión política a la que la sometió el Presidente. Además, hizo explícito su disgusto por dar tales facultades a un gobierno de Frente Popular, al que acusó de abusar de una emergencia transitoria y de promover la inestabilidad económica al incitar la sindicalización rural⁵².

En el debate parlamentario, la derecha trató de eliminar a los representantes directos del Presidente del consejo directivo de la corporación (formado también por representantes del Congreso, de la industria y de los sindicatos), apelando a un criterio técnico. Siguiendo este criterio, sin embargo, la derecha no se opuso a la presencia de un representante de la Confederación de Trabajadores de Chile, que ésta había obtenido a cambio de su apoyo al Frente Popular⁵³.

La minoría gubernamental respaldó la mayor parte del proyecto, especialmente la creación de la Corfo, diciendo que el proyecto de fomento de la producción era anterior al terremoto de Chillán y que el gobierno del Frente Popular tenía un mandato electoral para realizarlo. Para ella, era urgente fomentar la producción para superar la crisis, agravada por el terremoto, dada la destrucción de capital productivo, la nueva baja en los precios internacionales de las exportaciones tradicionales chilenas y la mala situación del crédito externo⁵⁴.

La Falange Nacional (la futura Democracia Cristiana, recientemente desprendida del Partido Conservador) también aceptó el proyecto de Aguirre Cerda, aunque expresó reservas al empréstito externo y pidió buscar maneras de financiar el proyecto internamente. Por su parte, la Vanguardia Popular Socialista (de tendencia fascista) propuso gravar la exportación del cobre como recurso para

⁵¹ Óscar Muñoz Gomá y Ana María Arriagada, *Orígenes políticos y económicos del Estado empresarial en Chile*, Santiago de Chile, CIEPLAN, 1977 (Estudios de CIEPLAN, 16), pp. 13 ss.

⁵² C. Dips., *Bol. ses. extr. 1938-39*, pp. 594 ss.

⁵³ La CTCh subordinó sus intereses de corto plazo a la política gubernamental, que en el caso del proyecto Corfo le prometía sólo beneficios a futuro, tales como expansión del empleo y del ingreso (O. Muñoz Gomá y A. M. Arriagada, *op. cit.*, pp. 21 ss.). Para un estudio de las relaciones del movimiento laboral chileno con la política en este período Véase Francisco Zapata, "Entre la adhesión al consenso y el cuestionamiento institucional...", falta cita.

⁵⁴ C. Dips., *Bol. ses. extr. 1938-39*, pp. 546-574.

financiar los planes de reconstrucción y fomento, con el objeto de evitar contraer deuda nueva (según esta iniciativa, incluso el pago de la deuda anterior debía suspenderse)⁵⁵.

Cuando la Cámara de Diputados transmitió al Senado este proyecto de ley para su segundo trámite constitucional, el presidente Aguirre Cerda envió un mensaje al Senado ratificando la urgencia del proyecto⁵⁶. La comisión de Hacienda del Senado criticó nuevamente la inclusión del fomento de la producción en el proyecto por irreflexivo y apresurado e, incluso, llegó a insinuar el rechazo total del proyecto. Sin embargo, para no obstaculizar el resto, cuya urgencia no ponía en duda, pidió su aprobación en lo general, aunque recomendó ciertas modificaciones.

La primera pidió eliminar la representación presidencial directa en los consejos directivos de las corporaciones, por considerar que el Presidente estaba suficientemente representado por los ministros miembros de dichos consejos. Las demás modificaciones limitaban la contratación del crédito externo y aumentaban los montos máximos que las corporaciones podían prestar a los particulares⁵⁷.

En el debate en el pleno, un senador de la derecha objetó las facultades expropiatorias de las corporaciones en discusión y propuso someterlas a la consideración previa y casuística del Congreso. Al mismo tiempo, protestó, como lesiva para el clima de inversión, contra la sindicalización rural y la agitación laboral que acompañaban la discusión del proyecto⁵⁸.

El gobierno volvió a insistir en la representación directa del Presidente, pues la usaría para representar a las regiones interesadas, en un proceso incipiente de descentralización. También defendió

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 730 ss.

⁵⁶ C. Sen., *Bol. ses. extr.* 1938-39, pp. 334 ss.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 412 ss.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 450-465.

el proyecto de fomento de la producción como medio de estimular el desarrollo económico general y de aumentar el nivel de vida de la población⁵⁹.

El Senado desechó la iniciativa gubernamental sobre los representantes presidenciales y la propuesta de gravar las exportaciones de cobre. En lo demás, el Senado aprobó el proyecto con las modificaciones antes señaladas⁶⁰.

Tras la ratificación de la Cámara, el Congreso envió el proyecto al Presidente para su promulgación. Éste, sin embargo, hizo observaciones al proyecto; las más importantes aludían a la facultad constitucional del Presidente para dirigir la administración, restituían los representantes directos del Presidente en los Consejos de las corporaciones y liberaban a la Corfo de la obligación de obtener la aprobación del Congreso a sus planes.

Aguirre Cerda arguyó que el proyecto, como estaba, restaba efectividad a la acción del ejecutivo, que era el responsable constitucional de la aplicación de las leyes y de la administración del Estado. Además, la necesidad de obtener la anuencia legislativa para cada uno de los proyectos de la Corfo crearía un retraso intolerable, tanto en términos de la reconstrucción como en el servicio y la amortización del empréstito externo. Todo ello impediría el funcionamiento eficaz de las corporaciones y fundamentaba el veto parcial del proyecto⁶¹.

El Congreso desechó las observaciones presidenciales constructivas (que reformaban el texto de la ley) por mayoría simple en una decisión muy controvertida, tanto dentro como fuera de las cámaras, y que llegó a ser impugnada por los partidos del Frente Popular. Sin embargo, el argumento de la derecha, de que por ser elementos nuevos necesitaban aprobación por mayoría, se impuso por los precedentes (como la L. 5107) y la interpretación constitucional vigente⁶².

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 447 ss.

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 574-618.

⁶¹ C. Dips., *Bol. ses. extr. 1938-39*, pp. 1102 ss.

⁶² *Ibid.*, pp. 1221 ss. y C. Sen., *Bol. ses. extr. 1938-39*, pp. 1320.

La Corfo fue, posiblemente, objeto de una transacción política extraparlamentaria entre el gobierno del Frente Popular y la oligarquía terrateniente, por el que la segunda aceptaba la intervención económica estatal que significaba la Corfo a cambio del respeto gubernamental al *statu quo* en el campo⁶³. Este arreglo subsistió hasta mediados de la década de 1960⁶⁴.

⁶³ Ó. Muñoz Gomá y A. M. Arriagada encuentran elementos de transacción política en la prohibición *de facto* de la sindicalización rural y el apoyo subsecuente de la Sociedad Nacional Agraria al proyecto Corfo, así como en el texto mismo de la orden ministerial que prohíbe la sindicalización rural, que hace referencia a un acuerdo entre los partidos en el gobierno (*op. cit.*, pp. 34 ss.). Éstos no son, sin embargo, todos los elementos del arreglo político, cuyas partes centrales permanecen oscuras.

⁶⁴ Patricio Meller, "Chilean Economic Development, 1880-1990", en Magnus Blomström y P. Meller (eds.), *Diverging Paths: Comparing a Century of Scandinavian and Latin American Economic Development*, Washington, IADB, 1991, pp. 37-65.

LA REVOLUCIÓN EN EL PODER

México enfrentó, al mismo tiempo que la crisis económica mundial, una crisis política interna de gran magnitud. El asesinato del presidente electo Álvaro Obregón en julio de 1928 abrió un vacío de poder que amenazó seriamente la estabilidad política del país, que ya era frágil en sí misma.

Para enfrentar la crisis, el Presidente saliente, Plutarco Elías Calles, renunció a prolongar su mandato y propició la formación de un partido nacional que confederase a las fracciones revolucionarias y en cuyo seno se decidiese la sucesión presidencial. El desgaste sufrido por la pléyade de partidos políticos locales y regionales hizo viable esta propuesta y en marzo de 1929 se formó el Partido Nacional Revolucionario (PNR)¹.

El PNR nació como el principal instrumento de control político del régimen y se impuso pronto a sus opositores militares y políticos: la revuelta militar de 1929 fue aplastada rápidamente, mientras que la oposición civilista fue anulada en las elecciones presidenciales de 1930. Calles, ahora líder *de facto* del PNR, siguió siendo la figura política más importante del país y gravitó decisivamente sobre el gobierno. Su influencia sobre el partido y —a través de él— sobre el Congreso, el ejército y los gobiernos estatales fue la base de su poder.

El presidente Pascual Ortiz Rubio intentó enfrentársele, pero su incapacidad para controlar al partido y al resto del sistema político llevaron a su gobierno a la parálisis y, finalmente, a la renuncia del Presidente en septiembre de 1932. Su sucesor, Abelardo Rodríguez, en cambio,

¹ Lorenzo Meyer, "La etapa formativa del Estado mexicano contemporáneo (1928-1940)", *Foro Internacional*, 17 (1977), pp. 453 ss.

buscó armonizar las tareas presidenciales con el liderazgo de Calles hasta la conclusión del período presidencial en 1934².

Con el apoyo material del Estado, el PNR impuso rápidamente un grado importante de disciplina interna y marginó efectivamente del juego político a los disidentes. Al principio las expulsiones fueron frecuentes y las medidas de disciplina partidaria afectaron tanto al gabinete presidencial y al Congreso federal como a la jerarquía militar y a los gobiernos estatales. De esta manera, el PNR facilitó al régimen el control político del país.

El Estado, por su parte, emprendió la subordinación de los poderes locales. El paso más importante en este sentido fue la disolución de las milicias agraristas entre 1931 y 1933. Otro instrumento clave de control fue la substitución de los gobiernos locales disidentes por otros más afines al gobierno federal. Para ello, éste contó con el apoyo del ejército nacional³.

El régimen también se preocupó por controlar a las agrupaciones populares, agrarias y obreras, que se habían multiplicado y radicalizado con la Revolución. El patronazgo estatal hizo florecer a las organizaciones aliadas al régimen y languidecer a las disidentes, que se dividieron o vieron a sus líderes cooptados⁴.

En el plano institucional, el Congreso aprobó una reforma constitucional en 1933 que prohibió a los legisladores su reelección inmediata. Simultáneamente, el PNR decidió la disolución de los partidos regionales que lo componían. Ambas decisiones entregaron al partido —y al gobierno— el control de la carrera política de sus miembros⁵.

² Héctor Aguilar Camín y L. Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1993, pp. 114 ss.

³ L. Meyer, art. cit., pp. 462 ss.

⁴ Alicia Hernández Chávez, *La mecánica cardenista*, México, El Colegio de México, 1979 (Historia de la Revolución Mexicana, vol. 16), pp. 10 ss.

⁵ Benito Nacif, *El impacto del PNR en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, 1928-1934*, México, CIDE, 1998 (Documento de trabajo, 82), pp. 10 ss.

Por su parte, la crisis económica llevó al PNR a formular un plan de gobierno y dirección económica que permitiera al Estado superarla y evitar su recurrencia. En su diseño, el partido reconoció la necesidad de reconciliar la conducción económica con las expectativas sociales creadas por la Revolución. El resultado fue el Plan Sexenal, adoptado en 1933⁶.

En 1934, Lázaro Cárdenas asumió la Presidencia de la República. El conflicto entre el poder ejecutivo y Calles, el jefe del partido, resurgió pronto, pero en esta ocasión el Presidente pudo apoyarse en una coalición amplia, que iba desde los sindicatos hasta algunas facciones del ejército. Calles, cuya posición se había debilitado precisamente por el surgimiento de estos grupos políticos, debió exiliarse en 1936⁷.

A la caída de Calles siguió una purga en el Congreso, los gobiernos estatales y el ejército, que garantizó al Presidente la lealtad política de las instituciones más importantes. Al mismo tiempo, Cárdenas concentró en la Presidencia los controles del sistema político y de su instrumento principal, el PNR.

El Presidente asimiló al régimen a los grupos relativamente marginales con los que se alió y continuó el proceso de institucionalización. Su política laboral y agraria estuvo destinada a conducir desde el gobierno a las organizaciones populares e incorporarlas a las bases de apoyo del régimen.

Mediante una política laboral obrerista y una reforma agraria profunda y generalizada, el gobierno pudo controlar las demandas de los sectores populares e integró sus organizaciones al aparato estatal. Así, el gobierno promovió la organización de los campesinos —sobre todo de los

⁶ A. Hernández Chávez, "De la economía a la economía nacional", en A. Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (eds.), *Cincuenta años de historia en México*, México, El Colegio de México, 1991, pp. 316 ss.

⁷ A. Hernández Chávez, *La mecánica cardenista...*, pp. 54 ss.

ejidatarios, beneficiarios directos de la reforma agraria— en la Confederación Nacional Campesina y de los obreros en la Confederación de Trabajadores de México⁸.

La reorganización del PNR en 1938 concluyó este proceso. La disposición territorial original dio lugar a una estructura corporativa, dominada por las organizaciones obreras y campesinas que el régimen apoyaba. El Partido, ahora de la Revolución Mexicana (PRM), creó también un sector militar para garantizar al ejército su participación y someterlo al mismo tiempo al control civil⁹.

Al mismo tiempo, el gobierno puso en práctica el Plan Sexenal, que incluía la formación de un aparato económico estatal capaz de dirigir la economía. Ello llevó a enfrentamientos severos con el sector empresarial, pero también a un grado importante de industrialización y crecimiento económico¹⁰.

En 1938 culminó el conflicto petrolero y el gobierno decretó la nacionalización de la industria y se hizo responsable de la producción. La magnitud de esta decisión acarreó serios problemas al gobierno, quien debió enfrentar un intento de bloqueo económico externo e, incluso, una rebelión militar en San Luis Potosí.

A partir de entonces, la política obrera y agraria se volvió menos radical y el gobierno se acercó a los empresarios, buscando restaurar el crecimiento económico y la estabilidad política. La adversidad de las condiciones económicas también impuso moderación al gobierno.

⁸ *Ibid.*, pp. 121-178.

⁹ *Ibid.*, pp. 181 ss.

¹⁰ A. Hernández Chávez, "De la economía a la economía nacional...", pp. 319 ss.

La sucesión presidencial también contribuyó al desgaste político del gobierno. Así, en 1940, el candidato del PRM fue un político moderado, Manuel Ávila Camacho, quien debía resguardar la obra institucional del régimen, aunque frenara su ímpetu revolucionario¹¹.

Los instrumentos estatales de gestión económica y social en México¹²

El Estado mexicano desplegó gran actividad ante los problemas ocasionados por la crisis¹³. En julio de 1930 tuvo lugar el primer esfuerzo de planeación económica sistemática con la promulgación de la Ley sobre Planeación General de la República. Sus propósitos eran sentar las bases materiales de la planeación, al levantar planos y bancos de datos relevantes, para superar los problemas económicos y promover una mejor integración y comunicación del país¹⁴.

Después, en octubre de 1932, el gobierno transformó la antigua Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo en la Secretaría de Economía Nacional y el Departamento del Trabajo. Las facultades de la nueva Secretaría serían —según el decreto de creación— “el estudio, organización y defensa de la economía general del país”¹⁵.

En julio de 1933 se creó, con la ley constitutiva del Consejo Nacional de Economía, un nuevo cuerpo consultivo que debía auxiliar al gobierno federal en la preparación de proyectos de desarrollo. Sin embargo, este consejo no pudo reunirse nunca¹⁶.

¹¹ H. Aguilar Camín y L. Meyer, *op. cit.*, pp. 170-185.

¹² Una parte de la información contenida en este apartado está tomada del *Banco de datos DIALEX. Legislación al día (1917-1993)*, México-Colima, Archivo General de la Nación-Cenedic, 1994 y de Francisco Javier Osorno Corres, “Administración económica en México (siglos XIX y XX)”, en Marcos Kaplan *et al.*, *Regulación jurídica del intervencionismo estatal en México*, México, Fondo de Cultura Económica-SEMIP, 1988, pp. 311-326.

¹³ Ésta se encuentra recopilada y puede observarse gráficamente en el cuadro 5, al final de este apartado.

¹⁴ Exposición de motivos de la *Ley de Planeación General de la República*, 12 de julio de 1930.

¹⁵ Véase el debate en la Cámara de Diputados del 27 de octubre de 1932 en el disco compacto del *Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados, 1916-1994*, México, H. Cámara de Diputados, 1994 (vol. 1).

¹⁶ “Reflexiones sobre la planeación en México, 1917-1985”, en *Antología de la planeación en México (1917-1985)*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985, pp. 19 ss.

En diciembre de ese año el PNR aprobó el primer Plan Sexenal. Aunque éste era estrictamente un documento partidista, el gobierno participó activamente en su elaboración y el presidente Rodríguez lo declaró normativo para su último año de gobierno¹⁷. El Plan Sexenal fue el primer plan comprehensivo de gobierno que se presentó en México e incluyó disposiciones y previsiones específicas en casi todos los ámbitos de gobierno para el período 1934-1940. El plan también estableció que el Estado sería el agente rector de la economía y de los demás “fenómenos vitales” del país¹⁸.

Las prioridades del Plan Sexenal eran el fomento agrícola y la reforma agraria, la promoción de la industria de transformación para la substitución de importaciones y el desarrollo minero-metalúrgico. La regulación y mexicanización de la energía y de los transportes eran políticas complementarias importantes. Otro de sus objetivos destacados era desarrollar las organizaciones laborales, bajo la égida del PNR¹⁹.

En marzo de 1935, el presidente Cárdenas publicó —sin consultar al Congreso— el Plan Nacional de Desarrollo 1934-1940, con el que hizo operativo el Plan Sexenal. Este programa identificó los actores sociales a los que el Estado se aliaría para realizar sus metas, definió los instrumentos legales precisos que había que crear o reformar para alcanzarlas y dispuso la reorganización de la administración pública en función de sus objetivos. Este último objetivo se cumplió con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, promulgada a fines de 1935²⁰.

Para hacer frente a la difícil situación monetaria resultante de la crisis económica, el Presidente creó por decreto la Comisión de la Moneda en diciembre de 1930. Esta comisión tenía

¹⁷ *Plan Sexenal*, México, Partido Revolucionario Institucional, s. f., pp. 5 ss.

¹⁸ *Ibid.*, p. 10.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 9-25.

²⁰ A. Hernández Chávez, “De la economía nacional...”, pp. 319 ss.

facultades para controlar el cambio de divisas y debía defender el valor internacional del peso. Sin embargo, este intento de regulación fracasó en poco tiempo²¹.

En consecuencia, el patrón monetario bimetálico mexicano se hizo insostenible por el déficit en la balanza de pagos y la crisis llevó a una reforma monetaria completa. El gobierno promulgó una nueva ley monetaria el 25 de julio de 1931, que desmonetizó el oro y permitió su libre exportación, y reformó la Ley Orgánica del Banco de México en el mismo sentido. Estas leyes se concentraron en defender el valor de la moneda, aun a costa de la actividad económica²².

Sin embargo, el deterioro continuo de la situación económica llevó al gobierno a abandonar su política deflacionista y en marzo de 1932 reformó la ley monetaria y aumentó la acuñación de monedas de plata; en abril reformó la Ley Orgánica del Banco de México, al que retiró la mayor parte de sus funciones comerciales, y liberalizó la emisión de billetes. Para aumentar sus facultades de regulación monetaria, el gobierno decretó el 9 de mayo la afiliación obligatoria de los bancos al Banco de México²³.

Junto a la reforma monetaria se llevó a cabo una reorganización profunda del sistema financiero. Para ello se expidieron la Ley General de Instituciones de Crédito, en junio de 1932, y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en agosto. La primera declaró el ahorro y el crédito funciones de utilidad social y las sometió a la supervisión estricta del Estado. También confirmó la existencia de dos tipos generales de instituciones de crédito: las instituciones

²¹ Manuel Cavazos Lerma, "Cincuenta años de política monetaria" en Ernesto Fernández Hurtado (comp.), *Cincuenta años de banca central*, México, Banco de México-Fondo de Cultura Económica, 1976, pp. 70 ss.

²² Antonio Carrillo Flores, "Acontecimientos sobresalientes en la gestación y evolución del Banco de México", en Ernesto Fernández Hurtado (comp.), *op. cit.*, pp. 32 ss.

²³ A. Carrillo Flores, *op. cit.*, pp. 35 ss.

nacionales, de propiedad o control gubernamental, a las que reservó la banca de desarrollo, bajo un régimen de especialidad legal, y las privadas, que actuarían sólo bajo concesión del Estado²⁴.

Simultáneamente, el Estado promovió la banca de fomento. El artículo 5º transitorio de la ley de instituciones de crédito dispuso la creación de un Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas (Banobras). En agosto de 1932 se promulgó la ley que fundó este banco y el 20 de febrero de 1933 quedó formalmente constituido²⁵.

A fines de año el Congreso autorizó la creación de una institución nacional de crédito, Nacional Financiera (Nafinsa), que movilizaría económicamente los activos congelados del gobierno federal. Esta ley no entró en vigor y fue substituida en abril de 1934 por otra que agregó a Nafinsa facultades para participar en la capitalización de empresas nuevas²⁶.

En el ámbito monetario, las reformas continuaron. El 22 de marzo de 1933, el gobierno abandonó implícitamente el patrón oro y autorizó al banco central a comprar oro a precios de mercado, al modificar por decreto la ley monetaria de 1931 y la del Banco de México²⁷.

A principios de 1935, los precios internacionales de la plata subieron notablemente, impulsados por las compras oficiales estadounidenses. En respuesta, el gobierno mexicano desmonetizó la plata y dio circulación forzosa e ilimitada a los billetes, para evitar la salida de la circulación de sus monedas y la deflación correspondiente. También realizó los ajustes legales necesarios para garantizar la estabilidad del peso durante el período de transición²⁸.

En diciembre, la Ley de Crédito Ejidal separó el crédito ejidal del crédito agrícola general, por considerar que sus necesidades de financiamiento eran muy diferentes, y creó el Banco

²⁴ Ernest Moore, *Evolución de las instituciones financieras en México*, México, CEMLA, 1963, pp. 70-83.

²⁵ *45 aniversario de Banobras*, s. p. i. [México, 1978?], pp. 9 ss.

²⁶ A. Carrillo Flores, "Notas sobre la Nacional Financiera en el período 1934-1952", en *Medio siglo de banca de desarrollo*, México, Nafinsa, 1985, pp. 30 ss.

²⁷ A. Carrillo Flores, "Acontecimientos sobresalientes...", p. 33.

Nacional de Crédito Ejidal (Banjidal). El gobierno federal suscribió 95% de su capital, mientras que los gobiernos estatales y las uniones rurales de crédito aportaron el resto. El nuevo banco, que inició sus operaciones en enero de 1936, debía organizar sociedades ejidales de crédito, servir de intermediario para los ejidatarios en la compra-venta de productos e implementos y promover el uso eficiente de los bienes ejidales²⁹.

En agosto de 1936, el Presidente promulgó un decreto de reformas a la ley monetaria de 1931 y una nueva Ley Orgánica del Banco de México³⁰. Esta ley abandonó definitivamente el patrón monetario metálico, retiró al Banco de México sus últimas funciones comerciales y estableció reglas muy estrictas para las operaciones de mercado abierto. Por otra parte, esta ley no reconoció ningún título financiero privado que pudiera usarse como instrumento de regulación en operaciones de mercado abierto³¹.

Junto al Banjidal, el gobierno creó varios otros bancos de desarrollo: en junio de 1937, el Congreso otorgó a Nafinsa una concesión para crear el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) y aprobó la ley constitutiva del Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial (Banofi). También creó otras instituciones nacionales de crédito con objetivos más modestos, como los Almacenes Nacionales de Depósito.

En diciembre de 1938, dado que el sistema monetario establecido en 1936 era demasiado rígido y que sus disposiciones nunca se cumplieron efectivamente, el Congreso reformó nuevamente la ley monetaria y la Ley Orgánica del Banco de México. Aunque la reforma mantuvo severas restricciones al redescuento comercial, permitió al banco central llevar a cabo

²⁸ Exposición de motivos de las *Leyes que reforman la Moneteria de 1931 y la Constitutiva del Banco de México*, 26 de abril de 1935.

²⁹ E. Moore, *op. cit.*, pp. 147 ss.

³⁰ Exposición de motivos de la *Ley Orgánica del Banco de México*, 28 de agosto de 1936.

operaciones de mercado abierto con títulos gubernamentales (y así financiar inflacionariamente el gasto público) y lo autorizó a relajar las condiciones del crédito en aquellas zonas donde la situación económica local lo requiriera³².

En el ámbito de la regulación y de las empresas estatales, el Congreso autorizó, en diciembre de 1933, la creación de la Comisión Federal de Electricidad, una compañía de capital mixto, destinada a extender la acción económica estatal y a competir con las empresas extranjeras en áreas estratégicas. Sin embargo, no fue sino en 1937 que la empresa se constituyó efectivamente³³.

En marzo de 1934, se promulgó un nuevo Código Agrario, destinado a reimpulsar la reforma agraria y el reparto de las tierras, siguiendo los preceptos del Plan Sexenal, publicado el diciembre precedente. El nuevo código relajó los requisitos necesarios para solicitar dotaciones de tierra y fijó límites mínimos a las parcelas ejidales y límites máximos de inafectabilidad a la propiedad privada³⁴.

También con base en el Plan Sexenal, el presidente Rodríguez expidió en agosto de 1934 la ley minera. Esta ley redujo la extensión máxima de las minas, estableció un criterio de producción mínima constante para la subsistencia de las concesiones, revisó las facilidades fiscales otorgadas a los mineros a raíz de la crisis de 1929 y estableció un nuevo impuesto progresivo. También creó la Comisión de Fomento Minero, con facultades de regulación y fomento al mismo tiempo; esta comisión debía administrar las reservas nacionales y funcionar

³¹ A. Carrillo Flores, "Acontecimientos sobresalientes...", pp. 34 ss. y "Notas sobre la Nacional Financiera...", pp. 30 ss.

³² A. Carrillo Flores, "Acontecimientos sobresalientes...", pp. 39 s.

³³ Nora Hamilton, *México: los límites de la autonomía del Estado*, trad. A. M. Palos, México, Era, 1983, p. 120.

³⁴ Jesús Silva Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, pp. 419 ss.

como banco de avío y consejería comercial y técnica para los pequeños productores. El gobierno promulgó su ley de patrimonio el 21 de diciembre de 1934³⁵.

En septiembre, el gobierno creó Petróleos de México (Petromex), una empresa de capital mixto que debía competir con las petroleras extranjeras y servir prioritariamente las necesidades del mercado interno. Sin embargo, la falta de capital público y de interés del sector privado impidió el desarrollo efectivo de Petromex³⁶. La misma suerte corrieron las Líneas Férreas de México, creadas con el mismo objetivo en el sector ferroviario³⁷.

Siguiendo nuevamente el Plan Sexenal, que pedía la mexicanización del mercado de seguros, el gobierno promulgó el 11 de abril de 1935 la ley que autorizó la creación de Seguros de México, una aseguradora estatal destinada a servir a los sectores marginados por las compañías privadas. En octubre de ese año, el gobierno promulgó una nueva ley de aseguradoras, que obligó a estas empresas a invertir sus reservas en compañías mexicanas³⁸.

También en 1935, el gobierno mexicano creó la Compañía Productora e Importadora de Papel (PIPSA), como empresa de régimen privado de propiedad estatal. Esta compañía monopolizó rápidamente la importación de papel y con ello controló una buena parte del mercado de papel para libros, revistas y periódicos³⁹.

En noviembre de 1936, el gobierno promulgó la ley federal de expropiación, según la cual la expropiación, la ocupación parcial o temporal y la simple limitación de derechos de dominio

³⁵ Juan Luis Sariago *et al.*, *El Estado y la minería mexicana. Política, trabajo y sociedad durante el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica-SEMIP, 1988, pp. 152 ss.

³⁶ Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1972, pp. 296 ss.

³⁷ Sandra Kuntz Ficker y Paolo Riguzzi, "El triunfo de la política sobre la técnica: ferrocarriles, Estado y economía en el México revolucionario, 1910-1950", en S. Kuntz Ficker y P. Riguzzi (coords.), *Ferrocarriles y vida económica en México (1850-1950)*, México, El Colegio Mexiquense-Ferrocarriles Nacionales de México-UAM, 1996, pp. 305 ss.

³⁸ Además, en octubre de 1933, Seguros de México recibió también todos los contratos oficiales (N. Hamilton, *op. cit.*, pp. 182 ss.).

eran procedentes, mediante indemnización (en un lapso de diez años), en casos de beneficio social o para los fines del Estado por causa de utilidad pública. Estas causas eran muy amplias e incluían, entre otras, el establecimiento de servicios públicos, la construcción de obras de beneficio colectivo (hospitales, escuelas, etc.), la distribución equitativa de la riqueza y el fomento de empresas de beneficio social⁴⁰.

En marzo de 1937, el gobierno reformó el Código Agrario. Esta reformas afectó, sobre todo, los límites máximos de extensión de la propiedad privada. También reguló los criterios de medición, según la forma de propiedad, su destino y su ubicación geográfica⁴¹.

En junio de 1937 el Presidente decretó la expropiación de las acciones privadas en los Ferrocarriles Nacionales de México y la empresa pasó a dominio nacional absoluto (aunque el gobierno había sido su accionista mayoritario desde 1907). Para afirmar su control estatal, el gobierno creó inmediatamente el Departamento de los Ferrocarriles Nacionales, como órgano de la administración pública federal⁴².

También en 1937, el Presidente propuso un proyecto nacionalista de ley minera al Congreso. Sin embargo, los empresarios mineros se opusieron con mucha fuerza, y el gobierno debió dar marcha atrás y retirar el proyecto⁴³.

Ese mismo año, el Bancomext se asoció a los otros bancos estatales para crear la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA), que llevaría a cabo operaciones comerciales que la ley prohibía expresamente a los bancos. CEIMSA funcionó como el

³⁹ *Ibid.*, p. 120.

⁴⁰ Jorge Witker e Ismael Eslava, "Aspectos generales del régimen legal aplicable a las entidades paraestatales", en Marcos Kaplan *et al.*, *op. cit.*, p. 360.

⁴¹ J. Silva Herzog, *op. cit.*, pp. 448 ss.

⁴² F. J. Osorno Corres, *op. cit.*, p. 320.

⁴³ J. L. Sariego *et al.*, *op. cit.*, pp. 154 ss. Un experimento político de corta duración entregó a los obreros la administración de los ferrocarriles en 1938.

departamento comercial de Bancomext, entró al esquema oficial de control de precios y recibió un cuasi-monopolio para la importación de alimentos básicos⁴⁴.

Como culminación de su política energética nacionalista y concluyendo el largo conflicto que el Estado mexicano sostuvo con las empresas petroleras, el gobierno decretó el 18 de marzo de 1938 la nacionalización de la industria en su conjunto con base en el artículo 27 constitucional y en la ley de expropiación de 1936. El Presidente justificó la decisión como forma de imponer los fallos de la Suprema Corte de Justicia y defender la soberanía nacional frente al exterior⁴⁵.

En junio complementó la medida con la creación, por decreto, de Petróleos Mexicanos (Pemex), encargados de la producción, y de Distribuidora de Petróleos Mexicanos, a cargo de la distribución de los productos petroleros. Ambas compañías estarían coordinadas por la Administración General del Petróleo, creada por el decreto de expropiación⁴⁶.

En diciembre de 1939 el Congreso aprobó la ley reglamentaria constitucional en materia de petróleo, que confirmó la propiedad y administración nacional inalienable e imprescriptible y declaró a la industria de utilidad pública, con lo que ésta obtuvo privilegios sobre las demás, conforme a la ley de expropiación. Finalmente, el 8 de agosto de 1940, el Presidente consolidó por decreto la industria petrolera en una sola empresa (Pemex)⁴⁷.

A la expropiación petrolera siguió una devaluación importante, por lo que el gobierno dispuso a principios de 1939 un aumento de impuestos a la exportación y a las utilidades

⁴⁴ William Glade, *Entrepreneurship in the State Sector: Conasupo in Mexico*, Austin, University of Texas, 1979 (Offprint series, 203), pp. 192 ss.

⁴⁵ Exposición de motivos del *Decreto que expropia a favor del patrimonio de la Nación los bienes muebles e inmuebles de las compañías petroleras que se negaron a acatar el laudo de 18 de diciembre de 1937 del Grupo Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje*, 18 de marzo de 1938.

⁴⁶ Lorenzo Meyer e Isidro Morales, *Petróleo y Nación. La política petrolera en México (1900-1987)*, México, Fondo de Cultura Económica-SEMIP, 1990, pp. 82 ss.

⁴⁷ *Loc. cit.*

excesivas. Con ello repetía el modelo establecido en 1932, tras la devaluación de ese año; sin embargo, ya no hubo más reformas monetarias⁴⁸.

Como compensación a las medidas deflacionistas que tomó al principio de la crisis, el Estado impulsó algunas reformas en el ámbito social. En septiembre de 1929, se aprobó una reforma constitucional que declaró de utilidad pública la promulgación de una ley de seguridad social. En consecuencia, en diciembre de 1931, el Congreso otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar sobre la materia. Sin embargo, el plazo de ocho meses otorgado al presidente Ortiz Rubio expiró sin que éste hubiera promulgado la ley⁴⁹.

En agosto de 1931 Ortiz Rubio promulgó la Ley Federal del Trabajo, que dio al Estado un papel paternalista y supervisor en las relaciones laborales. La ley, que seguía el espíritu de la Constitución, dio al gobierno poder sobre los sindicatos, al hacer contingente su existencia del reconocimiento oficial⁵⁰.

Después, el Estado volvió a intervenir ocasionalmente en el ámbito social. En octubre de 1933, el presidente Rodríguez modificó por decreto la Ley Federal del Trabajo en el área de salarios mínimos, aumentando las facultades decisorias y vinculantes del Estado. Sin embargo, el proyecto de ley sobre seguridad social que el presidente Cárdenas presentó al Congreso a fines de 1935 fracasó. La oposición vehemente de los empresarios —los pequeños, sobre todo— fue un factor importante⁵¹.

La atención a las necesidades sociales proclamada por el Plan Sexenal tomó forma con la creación de los Departamentos de Asistencia Social Infantil, de Asuntos Indígenas, de Educación Física y de Salubridad (este último se convirtió en la Secretaría de Asistencia Pública a fines de

⁴⁸ M. Cavazos Lerma, *op. cit.*, pp. 76 ss.

⁴⁹ Alberto Briceño Ruiz, *Derecho mexicano de los seguros sociales*, México, Harla, 1987, pp. 79-91.

⁵⁰ N. Hamilton, *op. cit.*, pp. 136 s.

1937). En diciembre de 1939, la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado consolidó jurídicamente estas transformaciones⁵².

CUADRO 5: LOS INSTRUMENTOS ESTATALES DE GESTIÓN EN MÉXICO

1929	1930	1931	1932	1933	1934
6.09 reforma constitucional sobre seguridad social (6)	12.07 Ley sobre Planeación General de la República (1)	25.07 Ley Monetaria (2)	9.03 ley que reforma la ley monetaria de 1931 (2)	20.02 constitución Banobras (5)	22.03 Código Agrario (4)
	24.12 Decreto que crea la Comisión de la Moneda (2)	25.07 reformas a la Ley Orgánica del Banco de México (2)	2.04 reforma a la Ley Orgánica del Banco de México (2)	22.03 decreto que modifica la ley monetaria de 1931 (2)	24.04. segunda ley Nafinsa (5)
		18.08 Ley Federal del Trabajo (6)	9.05 afiliación obligatoria de los bancos al Banco de México (2)	22.03 reforma a la Ley Orgánica del Banco de México, abandono del patrón oro (2)	28.08. ley minera y constitutiva de la Comisión de Fomento Minero (§4,5)
		31.12 facultades extraordinarias para expedir ley del seguro social (6F)	28.06 Ley General de Instituciones de Crédito (2)	31.07 ley constitutiva del Consejo Nacional de Economía (1)	Septiembre creación Petromex (3)
			25.08 ley que funda Banobras (5)	30.08 ley que autoriza creación de Nafinsa (5)	21.12 ley de patrimonio de la Comisión de Fomento Minero (4)
			27.08 Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (2)	28.10.1933, decreto que modifica la Ley Federal del Trabajo en el área de salarios mínimos (6)	
			27.10 decreto que crea la Secretaría de Economía Nal. y Departamento del Trabajo (§1,4,6)	29.12 decreto que autoriza constitución de la Comisión Federal de Electricidad (3)	
				diciembre Plan Sexenal (1P)	

⁵¹ México y la seguridad social, México, IMSS, 1952, pp. 400 ss.

⁵² Omar Guerrero, *El Estado y la administración pública en México*, México, INAP, 1989, pp. 528-544.

1935	1936	1937	1938	1939	1940
Marzo Plan Nacional de Desarrollo (1G)	26.03 decreto que reforma ley monetaria de 1931 (2)	1.03 reformas al Código Agrario (4)	18.03 decreto de expropiación petrolera (§3,4)	1939 aumento de impuestos a la exportación y las utilidades excesivas (4)	8.08 decreto de consolidación de la industria petrolera en PEMEX (3)
21.03 decreto que reforma la ley constitutiva del Banco de México (2)	28.08 Ley Orgánica del Banco de México (2)	15.04 decreto que autoriza constitución de la Comisión Federal de Electricidad (3)	7.06 decretos de creación de PEMEX y de Distribuidora de Petróleos Mexicanos (3)	30.12 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (4)	
11.04 ley que autoriza creación de Seguros de México (3)	23.11 ley de expropiación (4)	1.06 concesión otorgada a Nafinsa para crear el Bancomext (5)	28.12 reformas a la ley monetaria vigente (2)	30.12 ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de petróleo (4)	
26.04 ley de desmonetización de la plata (2)	creación de los Departamentos de Asuntos Indígenas y de Educación Física (6)	22.06 creación del Departamento de Asistencia Social Infantil (6)	28.12 reformas a la Ley Orgánica del Banco de México (2)		
26.04 reforma a la ley orgánica del Banco de México (2)		23.06 decreto de expropiación de los Ferrocarriles Nacionales de México (3)			
26.08 ley sobre aseguradoras (4)		23.07 ley constitutiva del Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial (5)			
2.12 Ley de Crédito Ejidal, (5)		14.08 ley constitutiva de la Comisión Federal de Electricidad (3)			
30.12 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (4)		31.12 decreto que crea la Secretaría de Asistencia Pública (6)			
Creación de PIPSA(3G)		Proyecto de ley minera (4F)			
Proyecto de ley de seguridad social (6F)		Creación de CEIMSA (3G)			

Las leyes mexicanas están ordenadas de acuerdo a la fecha de su promulgación

Área	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
1. Planeación (5)	—	1	—	1§	2(1P)	—	1G	—	—	—	—	—
2. Sistema monetario y financiero (17)	—	1	2	5	2	—	3	3	—	2	—	—
3. Empresas estatales (11)	—	—	—	—	1	1	2(1G)	—	4(1G)	2(1§)	—	1
4. Regulación (13)	—	—	—	1§	—	3(1§)	2	1	2 (1F)	1§	3	—
5. Bancos de desarrollo (8)	—	—	—	1	2	2(1§)	1	—	2	—	—	—
6. Gestión social (9)	1	—	2(1F)	1§	1	—	1F	1	2	—	—	—
Total (63)	1	2	4(1F)	9(1§)	8(1P)	6(1§)	10(1F)	4	10(1F, 1G)	5(1§)	3	1
	16				28				19			

F: proyecto fracasado G: acto gubernamental P: documento partidario §: proyecto que relaciona varios ámbitos

Debido a que algunos proyectos abordan más de un tema, hay más proyectos que iniciativas.

La relación con el exterior

En México, la respuesta del Estado a la crisis mundial de 1929 —y el debate político en general— estuvo cubierta por un manto de retórica revolucionaria, que obscureció las relaciones que este proceso tuvo con otros fenómenos, locales o internacionales. No obstante, el discurso revolucionario mexicano en sí mismo mostró influencia de los términos característicos de la retórica revolucionaria comunista y soviética (aunque no compartiera sus fundamentos ideológicos básicos)⁵³. La oposición, por su parte, también recurrió a la retórica anticomunista internacional —tanto liberal como fascista— para denostar las acciones del régimen⁵⁴.

En términos prácticos, la influencia del exterior es notoria en algunos casos. En el ámbito de la planeación, por ejemplo, tanto las primeras leyes sobre la materia como el Plan Sexenal

⁵³ Véase, por ejemplo, el discurso de toma de posesión de Lázaro Cárdenas el 30 de noviembre de 1934, en *Los presidentes de México. Discursos políticos 1910-1988*, México, Presidencia de la República-El Colegio de México, 1988 (vol. 3), pp. 35-46.

⁵⁴ Luis González y González, *Los días del presidente Cárdenas*, México, El Colegio de México, 1981 (*Historia de la Revolución Mexicana*, vol. 15), pp. 139 ss.

reconocen la influencia soviética (aunque también resaltan que México fue apenas el segundo país en planificar su economía)⁵⁵.

El gobierno mexicano también aprovechó algunas coyunturas internacionales para llevar a cabo sus propósitos. Un caso muy notorio es la Conferencia Económica y Monetaria Mundial de Londres de 1933, donde México logró un acuerdo para aumentar el precio de la plata, la base de su sistema monetario, aunque la conferencia en sí misma fracasó⁵⁶.

Otro caso importante fue la expropiación petrolera. El gobierno de Cárdenas combinó acertadamente la presión interna sobre las empresas extranjeras con la externa y obligó a los Estados Unidos, presionados por la amenaza de la guerra en Europa y necesitados de aliados en América, a aceptar el *fait accompli* sin demasiadas protestas⁵⁷.

No obstante, el patrón general es que, a lo largo de la década de 1930, el Estado mexicano se aisló del sistema económico mundial (aunque no de la política internacional). Este propósito es explícito en el Plan Sexenal y la industrialización por substitución de importaciones fue la expresión más acabada de este proceso⁵⁸.

⁵⁵ Véase la exposición de motivos de la *Ley del Consejo Nacional Económico*, 15 de junio de 1928, y el *Plan Sexenal*, pp. 5 ss.

⁵⁶ Informe de gobierno de 1933 del presidente Abelardo Rodríguez, en *Diario de los debates...*. Véase también Enrique Cárdenas, *La industrialización mexicana durante la Gran Depresión*, México, El Colegio de México, 1987, pp. 81 s.

⁵⁷ L. Meyer, *México y los Estados Unidos...*, pp. 305 ss.

⁵⁸ *Plan Sexenal*, p. 25, y E. Cárdenas, *op. cit.*, pp. 87 ss.

La intensidad del proceso⁵⁹

Tras la promulgación de la nueva Constitución en 1917, el proceso legislativo mexicano entró en un período de adaptación y cambio. Hasta 1929, la Cámara de Diputados recibió 1824 iniciativas (140 al año), de las cuales aprobó 853, o un promedio de 65 por año. A partir de 1930, en cambio, la Cámara de Diputados recibió menos iniciativas por año (110 ó 1307 iniciativas durante toda la década), pero aprobó un mayor número de ellas (100 anuales, 1101 entre 1930 y 1940).

Entre 1930 y 1937, la actividad legislativa fue relativamente uniforme, con un promedio de 104 iniciativas estudiadas en la Cámara de Diputados al año. En contraste, la legislatura de 1937-1940 conoció más iniciativas (192 al año) y, en general, un grado mayor de actividad legislativa. Este grado de actividad se relaciona, en parte, con la restricción en la concesión de facultades extraordinarias decidida en 1938⁶⁰.

Sin embargo, la creación de instrumentos estatales de gestión económica y social no siguió el patrón general. De los 63 proyectos presentados entre 1929 y 1940, 28 fueron iniciados entre 1933 y 1936. Los otros dos cuatrienios, 1929-1932 y 1937-1940, fueron más estables, pues cada uno conoció aproximadamente un cuarto de la legislación relevante presentada en el período.

Aunque hubo cierto equilibrio temático, el área más tratada fue el sistema monetario y financiero, con 17 proyectos (27% del total). Le siguen la regulación económica con 13 (21%),

⁵⁹ El que las leyes mexicanas no estén numeradas dificulta el análisis de la intensidad del proceso legislativo; por ello debe recurrirse al número de iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados (único dato disponible) como indicador alternativo, aunque imperfecto. Los datos en los que se basa este apartado están tomados de Jeffrey Weldon, "El Presidente como legislador, 1917-1934", en Pablo Piccato Rodríguez (coord.), *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997, pp. 117-145, y "El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho. Su desempeño legislativo, 1934-1946", *Diálogo y debate*, 1997, núm. 1, pp. 11-28.

⁶⁰ *Loc. cit.* Sobre la reforma a las facultades extraordinarias, véase más abajo, en esta misma sección.

las empresas estatales, con once (17%). La gestión social conoció nueve proyectos (14% del total), los bancos de desarrollo, ocho (13%), y la planeación, cinco (8%).

La distribución temporal también es significativa; de los 17 proyectos sobre sistema monetario y financiero, ocho son del primer cuatrienio, siete del segundo y sólo dos del tercero. En cambio, sólo se presentó un proyecto de regulación económica antes de 1934. Las demás áreas presentan una distribución más uniforme.

Durante la década de 1930, el Presidente de la República presentó más de 70% de las iniciativas y tuvo una tasa de éxito superior a 90%. En el caso específico de los proyectos de gestión estatal económica y social, la totalidad de las iniciativas provino del gobierno⁶¹. Por otra parte, 92% de las iniciativas presidenciales fueron aprobadas sin enmiendas parlamentarias y 50% fueron declaradas de obvia resolución (urgentes).

Un buen número de leyes, además, fue promulgado bajo facultades extraordinarias, sobre todo en los ámbitos relacionados con Hacienda⁶². En este aspecto se observa un patrón definido: a fines de cada año (al final de la sesión legislativa), el Congreso concedía al Presidente facultades extraordinarias, basadas en los artículos 29 y 49 constitucionales, por ocho meses —la duración del receso parlamentario—, en ramos determinados de gobierno (algunas leyes, como las del impuesto sobre la renta, Planeación General, de Secretarías y Departamentos de Estado y la ley minera, fueron objeto de concesiones específicas). Al mismo tiempo, el Congreso revisaba y

⁶¹ J. Weldon, "El crecimiento de los poderes...", pp. 19 ss.

⁶² 95% de las leyes promulgadas en el ramo de Hacienda estuvo sujeto a facultades extraordinarias. Por su parte, 90% de los proyectos promulgados bajo facultades extraordinarias pertenecía al ramo de Hacienda. En consecuencia, casi todos los instrumentos estatales de gestión fueron promulgados bajo facultades extraordinarias (*ibid.*, cuadro 6, p. 24).

aprobaba el uso que de las facultades extraordinarias hubiera hecho el Presidente el año anterior⁶³.

Este patrón subsistió hasta 1938, cuando una reforma constitucional, propuesta también por el Presidente, limitó los casos en que el Congreso podía conceder facultades extraordinarias. Hasta 1937, el Presidente promulgó un promedio de 160 leyes anuales bajo facultades extraordinarias; a partir de 1938, éstas se redujeron a dos⁶⁴.

El Congreso también participó de otras maneras en la formación de las leyes. Las comisiones legislativas detuvieron indefinidamente el trámite de varios proyectos y, en algunos casos, el Congreso rechazó íntegramente la iniciativa. Entre 1929 y 1934, la cifra conjunta osciló alrededor del 20% de las iniciativas; después de 1934, sin embargo, ésta cayó a 3.5%⁶⁵.

El enfrentamiento entre el presidente Ortiz Rubio y Calles, que controlaba el Congreso por medio del PNR, se reflejó en el menor éxito legislativo de las iniciativas gubernamentales entre 1930 y 1932, comparado con el resto de la década. No obstante, el proceso legislativo adquirió mayor efectividad tras la creación del PNR al mismo tiempo que el Presidente tomó el control, tanto en términos del número de iniciativas como de su tasa de éxito.

La participación social en el proceso legislativo fue muy pobre. El grupo más activo e interesado fue el de los empresarios, que buscaba frenar la aprobación de iniciativas contrarias a sus intereses. Cuando el gobierno estuvo presionado por problemas políticos urgentes —como la reforma agraria, primero, y de la expropiación petrolera, después—, los empresarios reunieron presión suficiente e hicieron fracasar algunos proyectos (como la ley del seguro social de 1935 o el proyecto minero de 1937). Sin embargo, su capacidad propositiva fue inexistente.

⁶³ Véase el *Banco de datos DIALEX*, bajo “facultades extraordinarias”.

⁶⁴ J. Weldon, “El crecimiento de los poderes...”, cuadro 6, p. 24. No hay ninguna explicación satisfactoria para esta autolimitación del poder presidencial.

Sucesión y lazos conectivos

En la década de 1930 sobresalen las leyes relacionadas con la reforma del sistema monetario y financiero, que constituyeron 17 de los 58 proyectos aprobados. En este ámbito es muy notoria la coordinación entre la reorganización del sistema monetario y las reformas a la Ley Orgánica del Banco de México, que se presentaron normalmente de manera simultánea y, en algunos casos, como paquete legislativo. La reforma del sistema financiero también estuvo directa y explícitamente relacionada —en tiempo y forma— con la reforma monetaria, aunque los proyectos financieros fueron menos numerosos⁶⁶.

En la discusión parlamentaria, todos los proyectos monetarios fueron identificados directamente como una respuesta, aunque parcial, del Estado a la crisis económica⁶⁷. El contenido de dicha respuesta, sin embargo, cambió: al principio, buscaba defender el tipo de cambio y la balanza de pagos. A partir de 1932, en cambio, pretendía frenar la deflación y la recesión económica.

La reforma monetaria siguió un objetivo específico: aumentar las facultades del Estado en materia de regulación monetaria y financiera. Mientras que la masa monetaria en circulación se independizó de la balanza de pagos, el banco central perdió gradualmente sus funciones comerciales en beneficio del control monetario y, junto con la Comisión Nacional Bancaria —un organismo estatal de regulación existente desde 1926—, ganó facultades de intervención directa en el sistema financiero⁶⁸.

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 19 ss. y J. Weldon, “El Presidente como legislador...”, pp. 126 ss.

⁶⁶ Véase la exposición de motivos de la *Ley General de Instituciones de Crédito*, 28 de junio de 1932.

⁶⁷ Véase el *Diario de los debates*...

⁶⁸ Véase la exposición de motivos de la *Ley Orgánica del Banco de México*, 28 de agosto de 1936.

La respuesta del Estado mexicano evolucionó conforme avanzó la crisis. Así, en 1935, el gobierno debió desmonetizar la plata como reacción al alza en su precio provocada por las compras oficiales estadounidenses. Estas compras, a su vez, eran resultado —aunque indirecto— del acuerdo de compras de plata alcanzado en 1933 en el marco de la conferencia monetaria de Londres, en el que México participó activamente.

La sustitución de las leyes deflacionarias de 1931 por las expansionistas de 1932 revela un proceso de aprendizaje. El presidente Rodríguez reconoció, en su informe de gobierno de 1933, que las reformas al sistema financiero y monetario de 1932 habían sido necesarias para frenar la deflación que la crisis internacional y las primeras medidas tomadas para responderle habían originado⁶⁹.

Este proceso tampoco estuvo exento de contradicciones. La Ley Orgánica del Banco de México de 1936 no reconoció ningún título financiero que pudiera usarse como instrumento de regulación monetaria. En consecuencia, la ley restringió severamente el crédito y también el desarrollo del mercado nacional de valores (que era uno de los objetivos de la ley de Nafinsa).

La reforma de 1936 debía ser el último paso en la reordenación del sistema financiero mexicano tras la crisis de 1929. El gobierno también la promovió como la consolidación definitiva del banco central como órgano rector de la política monetaria y prestamista de última instancia para el sistema financiero. Sin embargo, estas leyes resultaron de tan difícil aplicación que debieron ser reformadas nuevamente a fines de 1938⁷⁰.

Por su parte, las leyes de instituciones y de títulos y operaciones de crédito de 1932 buscaron ampliar el crédito y sus usuarios, como medida de reactivación y desarrollo económicos frente a la crisis; con ese objeto crearon y redefinieron conceptos e instrumentos bancarios. Como

⁶⁹ Véase el texto completo del informe presidencial en *Diario de los debates*....

complemento, la ley de instituciones amplió las facultades de la Comisión Nacional Bancaria para intervenir y prevenir quiebras⁷¹.

En la creación de instrumentos estatales de gestión en México se observa también un proceso de transición. Una vez que la reforma del sistema monetario hubo concluido —o casi—, el gobierno transfirió su acción a otros sectores. En este sentido, la atención prestada a la banca de desarrollo —como continuación del interés gubernamental en regular todos los aspectos del sistema financiero— a partir de 1933 es notoria.

En el área de gestión social, el Estado se esforzó, infructuosamente, en crear un esquema de seguridad social. La reforma constitucional de 1929 debió estar seguida por una ley reglamentaria en la materia; sin embargo, los problemas políticos del presidente Ortiz Rubio le impidieron utilizar las facultades extraordinarias que el Congreso le concedió a tal efecto. La iniciativa de seguridad social que el presidente Cárdenas presentó en 1935 también fracasó⁷².

Un poco a manera de compensación y para coadyuvar a la estabilidad política en momentos de crisis, el gobierno creó varios departamentos administrativos de atención social, siguiendo los preceptos del Plan Sexenal. El más importante de ellos, el Departamento de Salubridad, se convirtió en secretaría de Estado a fines de 1937.

En el ámbito laboral, la acción estatal fue más exitosa. En 1931, el Presidente promulgó la Ley Federal del Trabajo, que dio al Estado facultades amplias de regulación en la materia. La creación del Departamento del Trabajo en 1932 y la reforma a la ley laboral de 1933 completaron el proceso y aumentaron el radio de intervención estatal. Estas disposiciones se convirtieron también en instrumentos efectivos de control social.

⁷⁰ A. Carrillo Flores, "Acontecimientos sobresalientes...", pp. 36 ss.

⁷¹ Véase nuevamente la exposición de motivos de la *Ley General de Instituciones de Crédito*, 28 de junio de 1932.

En los demás ámbitos temáticos, sin embargo, la acción gubernamental fue tímida y dispersa hasta 1933. La ley que creó el Consejo Nacional de Economía, por ejemplo, no hizo referencia a la ley de planeación, que la antecedió —aunque los diputados sí la relacionaron con las funciones de la Secretaría de Economía Nacional⁷³. El consejo, en cualquier caso, no se reunió nunca.

En 1933, sin embargo, el Plan Sexenal pregonó la necesidad de fortalecer e integrar la economía interna bajo la égida del Estado, dadas las condiciones internacionales adversas⁷⁴, y dio al régimen un programa comprehensivo de gobierno, que contenía prioridades, órganos responsables y criterios de asignación de recursos en todos los ámbitos de la administración pública⁷⁵. En 1935, el Plan Sexenal se convirtió en el Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Sexenal propuso que el Estado regulara todas las facetas del proceso económico para garantizar que éste promoviera el bien público y se convirtió en la base intelectual de las leyes de regulación económica que aparecieron a partir de 1934. Entre ellas se cuentan las leyes minera de 1934, de aseguradoras de 1935 y de expropiación de 1936.

En el campo, el reparto agrario se intensificó notoriamente y hasta grados inusitados. Las bases legales para ello fueron el Código Agrario de 1934 y sus reformas de 1937. También se relacionan directamente con la reforma agraria las leyes de crédito rural de 1935 y de expropiación de 1936.

Sin embargo, la acción gubernamental fue mucho más amplia y significativa que lo que se desprende de la intención del proceso legislativo o, incluso, del Plan Sexenal. En este caso, la aplicación política de la ley superó su alcance estrictamente jurídico.

⁷² A. Briceño Ruiz, *op. cit.*, pp. 89 ss.

⁷³ Véase el debate correspondiente en *Diario de los debates...*

⁷⁴ *Plan Sexenal*, pp. 25 ss.

En el ámbito energético, el Plan Sexenal pidió y el gobierno buscó la mexicanización y nacionalización del sector con la creación de Petromex en 1934 y de la Comisión Federal de Electricidad en 1937. El paso más importante en este sentido, sin embargo, fue la nacionalización de la industria petrolera en 1938 y la creación de un sistema productivo de propiedad estatal. En el ámbito de los transportes, el gobierno nacionalizó los ferrocarriles en 1937⁷⁵.

El gobierno mexicano también creó otras empresas, como PIPSA y CEIMSA, sin seguir los canales estrictamente estatales. Estas dos compañías nacieron mediante actos de derecho privado, aunque el gobierno les adjudicó funciones de regulación en sus sectores, que se encontraban poco desarrollados.

El Estado mexicano no monopolizó necesariamente las áreas económicas que intervino, pero en muchos casos procuró a sus empresas condiciones privilegiadas de competencia o cuasi-monopolios *de facto*. Así, por ejemplo, Seguros de México recibió todos los contratos oficiales, en un momento en que la actividad estatal era la de mayor crecimiento.

Según el Plan Sexenal, el Estado debía promover el desarrollo de la producción ejidal en el campo y de los productores pequeños y medianos en la industria. Para ello, el gobierno separó el crédito agrícola del ejidal y creó toda una serie de bancos nacionales que debían atender las necesidades de los distintos sectores productivos.

Las leyes mexicanas sobre instrumentos estatales de gestión casi no relacionan ámbitos entre sí. Esto no fue necesario, pues el Plan Sexenal cumplió la función de elemento superior de coordinación de la acción estatal a partir de 1934. Este plan fue una de las pocas referencias

⁷⁵ "Reflexiones sobre la planeación...", pp. 26 ss.

⁷⁶ "Realización del Plan Sexenal 1935-1936", en *Antología de la planeación en México (1917-1985)*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985, pp. 238 *et passim*.

explícitas a la crisis y relacionó su superación al cumplimiento de los objetivos de la Revolución mexicana (que él mismo definía), mediante la transformación del Estado.

Sin embargo, el Plan Sexenal era un documento partidario, la base de la campaña presidencial del PNR de 1934, no un instrumento estatal de gestión. Aunque en 1935 se convirtió oficialmente en un programa gubernamental y los diputados lo aceptaron como un documento normativo⁷⁷, nunca se convirtió en un instrumento estatal de gestión.

La incrementalidad del proceso

La creación de los instrumentos estatales de gestión en México fue un proceso complejo, que observa rasgos importantes de ampliación y profundización, pero que no es totalmente incremental. La presencia temprana de un programa ordenador —el Plan Sexenal— y las vicisitudes políticas del gobierno explican este fenómeno.

El proceso de creación de instrumentos estatales de gestión se amplió enormemente. De concentrarse en la reforma al sistema monetario y financiero entre 1929 y 1932 pasó a cubrir casi todos los ámbitos con cierta uniformidad a partir de 1933. La evolución de la planeación económica, que es un caso particular, contribuyó y reforzó este fenómeno.

La profundización del proceso de creación de instrumentos estatales también es notoria. El caso más claro es la evolución del sistema monetario, que culminó con la consolidación de un banco central fuerte y con amplias facultades, tanto en términos de política monetaria como de regulación del sistema financiero.

Otro caso importante es la creación de un sistema estatal de bancos de fomento al desarrollo, que atendían de manera específica, al final de la década, a todos los sectores

productivos y concentraban una buena parte de los recursos del sistema financiero. Ambos casos están ligados entre sí por el interés del Estado mexicano de controlar el sistema financiero nacional. En conjunto, estos dos ámbitos forman el mejor ejemplo de ampliación y profundización de instrumentos estatales de gestión de la década.

Algunos instrumentos también evolucionaron en su estructura legal y constitutiva. Petromex, por ejemplo, se convirtió en la base operativa del sistema estatal de producción tras la nacionalización del petróleo en 1938, bajo el nombre de Pemex.

En el caso de la planeación también se observan los fenómenos de ampliación y profundización. De leyes e intentos dispersos de planeación, el Estado evolucionó rápidamente hasta la creación del Plan Sexenal, un programa directivo, con propuestas específicas, de perspectiva general y visión de largo plazo. El Plan Sexenal, a su vez, fue el núcleo desde el cual los instrumentos de gestión estatal se ampliaron a todos los ámbitos de la economía.

Este plan coincidió con el inicio del gobierno de Cárdenas y es la base del auge de legislación sobre gestión estatal de 1933-1936. Sin embargo, ni el Plan Sexenal ni su sucesor gubernamental, el Plan Nacional de Desarrollo, obtuvieron sanción legislativa ni se convirtieron en instrumentos estrictamente estatales. Es quizás esta característica la que los hizo tan vulnerables a los cambios en el clima político. Por ello, el agotamiento de la producción legislativa sobre gestión estatal acompañó al declive del empuje político del gobierno cardenista, notorio sobre todo a partir de 1938.

Este agotamiento interrumpió la incrementalidad del proceso de creación de instrumentos estatales de gestión económica y social. En el período 1937-1940 la acción estatal afectó a todos los ámbitos estudiados y profundizó en ellos; sin embargo, el decaimiento del esfuerzo

⁷⁷ Véanse, por ejemplo, los debates de diciembre de 1933 en la Cámara de Diputados en *Diario de los*

gubernamental es muy marcado. De cualquier manera, el Plan Sexenal dirigió efectivamente la creación de todos los instrumentos estatales de gestión que surgieron después de su publicación.

México ante la crisis externa: un balance

La actividad estatal durante la década de 1930 hizo frente al escenario doble de la crisis política y económica. Su línea conductora fue, en ambos casos, el fortalecimiento de la capacidad del Estado. Este propósito existía ya desde la promulgación de la Constitución en 1917, aunque sólo se había cumplido parcialmente.

Aunque la atención estatal se dividió casi equitativamente entre los distintos ámbitos, sobresalen, por la consistencia de su propósito a lo largo de la década, las reformas al sistema monetario y financiero. En conjunto, estos proyectos formaron la base del control estatal sobre los recursos financieros nacionales y su manejo.

Como consecuencia de su búsqueda de instrumentos de control político, el Estado mexicano mostró una clara preferencia por la creación de organizaciones que le permitieran intervenir directamente en la economía y la sociedad. En casi todos los casos, a la creación de instituciones de regulación siguió la creación de organizaciones de gestión directa. El ejemplo más claro es el ámbito monetario, donde las leyes reguladoras estuvieron siempre acompañadas de transformaciones concomitantes en el banco central.

Aunque la retórica gubernamental y parlamentaria hizo pocas y tímidas referencias a la crisis mundial (las que, además, se concentraron en los primeros años —hasta 1933—) y recurrió preferentemente al tema revolucionario, las acciones tomadas a partir de 1929 reflejaron claramente la preocupación estatal por enfrentar y superar los retos planteados por ésta. La

relación entre el tiempo y la forma de creación de los instrumentos estatales de gestión y los problemas que supuso la crisis y su evolución es muy clara⁷⁸.

En la década de 1930, el Estado mexicano enfrentó el doble reto de la crisis económica mundial y de la crisis política interna. En estas condiciones, la respuesta a la crisis económica sirvió, en cierta medida, de solución a la crisis política, al hacer necesaria la realización del programa ideológico del régimen en una especie de escape hacia adelante. Por otra parte, de la combinación de estos factores surgió el ciclo ascendente-descendente que observó la creación de instrumentos estatales de gestión económica y social en México en la década de 1930.

En el plano económico, la clave de la respuesta estatal —el diseño y la adopción del Plan Sexenal en 1933— coincidió temporalmente con el peor momento de la crisis, e hizo al Estado responsable de su superación. En el plano político, la prioridad del régimen fue consolidarse a sí mismo y fincar su dominio sobre todos los actores políticos desde la Presidencia de la República.

Ambos objetivos se alcanzaron en su mayor parte a fines de la década. En ese momento, sin embargo, la actividad excesiva del Estado mexicano había tensado excesivamente su relación con la sociedad, agotado su capacidad propositiva y hecho necesario un relajamiento de su esfuerzo. En consecuencia, alrededor de 1938, el impulso revolucionario disminuyó visiblemente.

Por otra parte, la respuesta mexicana a la crisis rebasó el ámbito estrictamente estatal, según está definido en esta tesis. El gobierno mexicano recurrió, en la creación de instrumentos estatales de gestión, además del proceso legislativo, a medidas ejecutivas (como la publicación del Plan Nacional de Desarrollo), partidarias (como la adopción del Plan Sexenal) e, incluso, de derecho privado (como la creación de PIPSA). Nuevamente, el carácter revolucionario del Estado mexicano durante la década de 1930 explica, al menos en parte, este fenómeno.

⁷⁸ Véanse el espacio histórico y su apartado sobre la crisis económica de esta misma tesis.

Aunque el gobierno de Cárdenas y sus proyectos de gestión estatal fueron muy controvertidos, éstos se basaban en los principios constitucionales y revolucionarios proclamados desde 1917. Los grupos políticos clave en el sistema y algunos actores económicos importantes apoyaron desde el principio la intervención del Estado en la economía y en la ordenación social. El resto de la opinión pública la aceptó gradualmente, según se fue beneficiando de ella.

El Estado mexicano en la década de 1930

La herencia de la Revolución de 1910 impuso una lógica particular a la respuesta mexicana a la crisis mundial. La intervención del Estado en la economía y sociedad había sido prescrita ya por la Constitución de 1917 y el proceso de ampliación estatal había iniciado en la década de 1920, con la creación de las Juntas de Caminos e Irrigación, del Banco de México y del Banco Nacional de Crédito Agrícola, entre otros instrumentos de gestión⁷⁹.

La actividad parlamentaria, que había sido muy irregular, se normalizó con la formación del PNR en 1929 y, desde entonces, el jefe del partido —que, a partir de 1936, fue indiscutiblemente el Presidente— pudo controlar el proceso legislativo. Aunque el número de iniciativas presentadas al Congreso disminuyó, el número y la variedad de leyes aprobadas aumentó significativamente.

En este período, el Presidente se convirtió en el actor político principal y empezó a dictar la dirección del Estado. El Congreso, aunque logró que las formas constitucionales se respetaran en la gran mayoría de los casos, se convirtió en un actor menor, con poca capacidad para iniciar proyectos propios o enmendar los del gobierno.

⁷⁹ Véase Enrique Krauze, Jean Meyer y Cayetano Reyes, *La reconstrucción económica*, México, El Colegio de México, 1977 (*Historia de la Revolución mexicana*, vol. 10).

El partido, primero el PNR y después el PRM, se convirtió en el instrumento por excelencia de control político del régimen. También se convirtió rápidamente en un vocero *sui generis* del Estado —función que quedó clara con la publicación en 1933 del Plan Sexenal.

A fines de la década de 1930, la frontera de acción del Estado mexicano sobre la economía y la sociedad se había ampliado enormemente. Al mismo tiempo, el régimen se había consolidado y garantizado su permanencia en el poder y dotado, además, un programa específico y de una ideología legitimadora, que habrían de dirigir su actividad por muchos años.

ESTUDIO DE CASO

El Plan Sexenal

El Plan Sexenal —a pesar de su carácter partidario y de que nunca recibió sanción legislativa— fue el instrumento básico de la respuesta del Estado mexicano a la crisis de 1929. A partir de su publicación en diciembre de 1933, se convirtió en la fuente de todos los instrumentos estatales de gestión económica y social.

En principio, el Plan Sexenal, que cubrió el período presidencial 1934-1940 e hizo propuestas para todos los ámbitos de la acción pública, fue el programa de gobierno que el PNR aprobó en diciembre de 1933 para servir de base a su campaña electoral. El entonces líder *de facto* del PNR, Plutarco Elías Calles, promovió el proyecto, con el fin de establecer el rumbo de la acción estatal en el mediano plazo. Al mismo tiempo, buscaba dar una salida formal al intenso debate interno que experimentaba el partido entre sus alas conservadora (callista) y radical (cardenista)⁸⁰.

La planeación en México ya tenía antecedentes, con la ley del Consejo Nacional Económico de 1928 y la ley de planeación general de 1930 (sin embargo, estos intentos habían sido absolutamente infructuosos en la práctica). Por otra parte, el éxito del primer Plan Quinquenal soviético (1928-1933) fue un ejemplo poderoso para crear un instrumento semejante⁸¹.

Aunque el Comité Ejecutivo Nacional del PNR debió haber redactado por sí mismo el Plan Sexenal, para someterlo a la convención nacional del partido, fue la comisión de cooperación técnica que nombró el gobierno, formada por varios secretarios de Estado y presidida

⁸⁰ Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada. Medio siglo de poder político en México*, México, SEP-Siglo XXI, 1986, pp. 191 ss.

⁸¹ "Reflexiones sobre...", pp. 19 ss.

por el de Hacienda, la que efectivamente diseñó un anteproyecto de plan y lo presentó al PNR a fines de 1933⁸².

La II Convención Nacional Ordinaria del PNR, que se reunió en Querétaro en diciembre de 1933, estudió detenidamente el plan y le introdujo algunas reformas. Las más importantes versaron sobre la ampliación, profundización e institucionalización de la reforma agraria y la definición precisa del concepto de educación socialista⁸³. Otras propuestas más radicales, sin embargo, fracasaron⁸⁴.

En su versión definitiva, el Plan Sexenal declaró que el problema principal de México era la tenencia de la tierra y dedicó una buena parte de sus propuestas a su solución. El plan dispuso la aceleración del reparto agrario y la inclusión de los peones acasillados entre los grupos con derecho a dotaciones de tierra y agua. También propuso innovaciones en materia de organización, promoción y crédito agrícola y en irrigación, ganadería y silvicultura⁸⁵.

En su apartado sobre trabajo, el plan propuso incluir a las organizaciones laborales en el seno del PNR y adjudicó al Estado responsabilidades para su desarrollo y fortalecimiento en todos los ámbitos. El Plan Sexenal también prometió la creación de un seguro social⁸⁶.

Ante las condiciones internacionales adversas, el plan declaró necesario fortalecer e integrar la economía interna y consideró legítimo, dadas las circunstancias, el nacionalismo económico. Entre sus propuestas estuvieron la nacionalización de los recursos del subsuelo

⁸² L. J. Garrido, *op. cit.*, pp. 196 ss.

⁸³ *Plan Sexenal...*, pp. 5 ss.

⁸⁴ L. J. Garrido, *op. cit.*, pp. 200 ss.

⁸⁵ *Plan Sexenal...*, pp. 13-22.

⁸⁶ *Ibid.*, pp. 22 ss.

(minas y petróleo), la regulación de la producción y distribución de energía, el control de precios y salarios y una política moderada de substitución de importaciones⁸⁷.

El Plan Sexenal hizo del Estado el agente de su realización y declaró que

el Estado mexicano habrá de asumir y mantener una política reguladora de las actividades económicas de la vida nacional [...]. En el concepto mexicano revolucionario, el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país, no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden públicos⁸⁸.

Para la realización de sus proyectos, el plan previó que el Estado creara tanto legislación reguladora como organismos estatales responsables, pues la forma y el grado previstos de intervención estatal no eran los mismos en todos los casos. El Plan Sexenal no consideró sólo el ámbito federal, sino también el estatal y municipal, y asumió como un hecho que los órganos inferiores de gobierno harían sus propios esfuerzos de planeación, aunque coordinados por el gobierno federal e inspirados por él mismo⁸⁹.

Como fue común en este período, la retórica revolucionaria dominó el debate y el texto mismo del Plan Sexenal. Sin embargo, la alusión a la crisis y a la necesidad del Estado de hacerle frente fue clara y el objetivo fundamental del plan fue crear una economía nacional, integrada y autosuficiente, dirigida desde el Estado y separada de los avatares del sistema internacional⁹⁰.

El presidente Rodríguez elogió el diseño del Plan Sexenal, lo declaró normativo para el último año de su gobierno y pronto envió iniciativas de ley al Congreso basadas en los objetivos del plan. Aunque la Cámara de Diputados no recibió nunca oficialmente el texto del Plan Sexenal ni lo sancionó formalmente, los diputados lo aceptaron —como miembros del PNR— y dieron

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 25 ss.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 10.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 25 ss.

⁹⁰ Véase A. Hernández Chávez, "De la economía...", pp. 315 ss.

curso a tales iniciativas⁹¹. En consecuencia, algunas de las leyes más importantes promulgadas en 1934, como el Código Agrario y la ley minera, tuvieron su origen en este programa.

En marzo de 1935, poco después de tomar posesión de la Presidencia de la República, Cárdenas publicó el Plan Nacional de Desarrollo 1934-1940. Este nuevo programa estaba basado en el Plan Sexenal y lo hacía operativo, entre otras cosas, al identificar a los actores sociales precisos (obreros, campesinos, clases medias) con los que colaboraría el gobierno para alcanzar sus metas⁹².

Con base en estos dos planes, Cárdenas emprendió las reformas legales que fortalecerían al poder ejecutivo y le permitirían imponer su estrategia al conjunto institucional. La más trascendental de estas leyes fue la ley federal de expropiación, promulgada en 1936, que permitió al gobierno declarar por cuenta propia las causas de utilidad pública y actuar en consecuencia. En términos de procedimiento, la reforma al funcionamiento interno del Congreso de 1934 y la reorganización de la administración pública de 1935 también fueron muy importantes⁹³.

El Plan Sexenal fue el eje de la acción gubernamental durante el período 1934-1940 y se convirtió en el criterio por excelencia del éxito de la administración pública. En cada uno de sus informes de gobierno, Cárdenas se refirió al plan y al grado de cumplimiento que alcanzó en sus distintas partes. Las exposiciones de motivos de las leyes más importantes y su debate en el Congreso también tuvieron referencias explícitas al Plan Sexenal. A fin de cuentas, el plan se cumplió en buena medida en todos los ámbitos, aunque de manera irregular⁹⁴.

⁹¹ Véanse, por ejemplo, el mensaje presidencial a la Cámara de Diputados del 14 de diciembre de 1933 y los debates de la Cámara de Diputados de la semana del 11 al 15 de diciembre en *Diario de los debates...*. La falta de información impide extender esta afirmación al Senado, pero, presumiblemente, es el mismo caso.

⁹² A. Hernández Chávez, "De la economía...", pp. 319 ss.

⁹³ *Ibid.*, pp. 321 ss.

⁹⁴ "Realización del Plan Sexenal...", pp. 233-269.

A pesar del enfrentamiento político que implicó la aplicación del Plan Sexenal en su interpretación más radical —y que llevó a la defenestración de Calles—, el énfasis en la institucionalización del régimen (mediante la asimilación de los grupos agrarios y obreros) y en la transformación económica refrendó las prioridades del régimen, establecidas ya desde el Maximato y antes. El rasgo distintivo del Plan Sexenal fue su decisión de hacer del Estado no sólo el eje rector de la economía nacional, sino también su actor principal⁹⁵.

La planeación, como se aplicó en México a partir del Plan Sexenal, demostró el imperio que el poder ejecutivo y su instrumento de control político, el PNR, habían logrado sobre las estructuras del Estado. El Plan Sexenal participó en este proceso al nacer a la vida pública por un acto partidario que se impuso a las instituciones constitucionales y al proveer al ejecutivo con los instrumentos faltantes para hacer definitivo su predominio. A partir de 1934, la Presidencia de la República fue el motor único de la acción estatal y el Congreso se convirtió en una institución secundaria, destinada a ratificar y legitimar decisiones tomadas fuera de su seno.

⁹⁵ A. Hernández Chávez, “De la economía...”, p. 325.

ESPACIO COMPARATIVO

En este capítulo comparo las respuestas de los Estado argentino, chileno y mexicano a la crisis económica mundial de 1929. Antes de emprender la comparación, sin embargo, reviso la hipótesis de trabajo y la presento en términos funcionales, para facilitar esta tarea.

El método comparativo expuesto en el espacio teórico y los criterios analíticos que forman los apartados de cada uno de los capítulos nacionales son la base de esta comparación. Siguiendo el esquema establecido en esta tesis, compararé cada ámbito por separado y terminaré con un ejercicio general.

El objeto es establecer la posible presencia de un patrón de respuesta en los Estados estudiados y, en su caso, las raíces de tal similitud. En el caso contrario, debo determinar las fuentes de las particularidades observadas. La comparación incluye un trabajo de ordenación que busca presentar gráficamente las redes de instrumentos estatales de gestión económica y social creadas en cada uno de estos países.

Este capítulo incluye también algunos elementos que explican las características específicas de las redes de instrumentos estatales de gestión que escapan al alcance de la hipótesis de trabajo. Como conclusión, esbozo las líneas generales que siguieron la creación y aplicación de redes estatales de gestión económica y social en las décadas siguientes.

La hipótesis

La pregunta que guía esta tesis es cómo reaccionaron la Argentina, Chile y México a la crisis mundial de 1929 y sus secuelas. La respuesta inicial es que crearon una red de instrumentos estatales de gestión económica y social a lo largo de la década de 1930. Tales instrumentos debían enfrentar y superar la depresión económica, expandiendo la frontera de acción del Estado sobre la sociedad y la economía.

Esta red de instrumentos estatales de gestión debe estar relacionada directamente con la crisis. Por otra parte, en esta tesis sólo estudio la creación de instrumentos estatales de gestión económica y social, sin interesarme por otros ámbitos o por su aplicación práctica.

Los instrumentos de gestión económica y social, según están definidos aquí, son estatales en tanto producto del proceso legislativo. Tal proceso muestra también las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo de los países estudiados, la fuente de las iniciativas y las consideraciones y procesos políticos que las influyen.

Los actores y el escenario

En la década de 1930, los gobiernos en el poder en la Argentina, Chile y México cubrían todo el espectro político. Haciendo un abanico de derecha a izquierda, la Argentina tenía un régimen conservador y casi reaccionario, Chile avanzaba en la construcción de un régimen constitucional y México conocía la consolidación e institucionalización de un régimen revolucionario.

El régimen argentino había surgido de un golpe militar y representaba a los intereses de un sector limitado —aunque poderoso— de la sociedad argentina: los grandes ganaderos y agricultores del Litoral y la Pampa húmeda. Su característica principal fue la marginación o subordinación política, cuando menos, de los demás sectores sociales.

Chile, en cambio, después de un período relativamente breve de gran inestabilidad política, encontró un punto de equilibrio en el juego constitucional y conoció, en 1938, una alternancia pacífica entre gobiernos de tendencias ideológicas encontradas. En el régimen chileno, los sectores sociales pudieron hacerse representar en el plano político en una igualdad relativa de condiciones y participaron, en consecuencia, en la conducción del Estado.

En México, la década inició también con una crisis política, dominada por la lucha velada entre los caudillos revolucionarios. La solución fue la creación de un partido de Estado y la creación de mecanismos de consenso entre los miembros del círculo del poder. Sin embargo, y en contraste con la Argentina, el poder político y el económico no estaban concentrados en la misma élite, sino que se conducían separadamente y, en el peor de los casos, se enfrentaban duramente.

La intensidad del proceso

La intensidad con que se condujo el proceso legislativo —y, por ende, la creación de la red de instrumentos estatales de gestión— fue diferente en los tres países. Las condiciones políticas bajo las cuales éste se desarrolló en cada Estado fueron determinantes en este sentido.

En la Argentina, el golpe militar y la clausura del Congreso, primero, y el estado de represión política —abierta o velada— que siguió después redujeron la actividad legislativa frente al período constitucional anterior. El dominio del poder ejecutivo sobre el proceso fue evidente, y aunque algunas propuestas parlamentarias sobre instrumentos estatales de gestión prosperaron, más que formar parte de la respuesta del Estado a la crisis, atendían las necesidades políticas del régimen.

En Chile, la recomposición del régimen constitucional, siguiendo un juego de negociaciones y alianzas, llevó a intensificar notoriamente el proceso legislativo respecto del

período anterior. El gobierno también dominó el proceso, pero sus iniciativas fueron transformadas profundamente en muchos casos y enfrentó incluso algunos rechazos parlamentarios (cosa inusitada en los otros dos países). Ello no obstó, sin embargo, para que las iniciativas gubernamentales más importantes fueran aprobadas aun a pesar de la oposición del Congreso.

En el caso mexicano, el proceso legislativo entró en la década de 1930 en la fase final de su recomposición tras la adopción de la nueva Constitución en 1917. Así, aunque el número de iniciativas —de cualquier origen— presentadas a las Cámaras descendió, el número de leyes aprobadas aumentó significativamente. Al mismo tiempo, el dominio del Presidente sobre el Congreso se volvió casi total, al grado de convertirse *de facto* en el único legislador.

A pesar de estas grandes diferencias de carácter general, los procesos de los tres países tienen algunas semejanzas en la creación de instrumentos estatales de gestión económica y social. La más importante de ellas es la coincidencia temporal: la creación de instrumentos estatales de gestión gira alrededor del momento más álgido de la crisis económica —los años de 1932 y 1933.

No obstante, esta coincidencia enmascara algunas divergencias. Mientras que en Chile el clímax en la creación de instrumentos estatales de gestión coincidió con la cima de la depresión, en la Argentina y México, éste ocurrió inmediatamente después. En estos dos países, además, el proceso siguió un ciclo ascendente-descendente trienal, en el que a un período de inacción relativa siguió uno de actividad intensa, que a su vez dio lugar a un nuevo lapso de retracción. Las consideraciones de estabilidad política del régimen parecen haber sido el factor determinante; en Chile, en cambio, al período de inestabilidad intensa de 1930-1932 siguió uno de calma constitucional prolongada que produjo un conjunto distinto de estímulos políticos y legislativos.

Por otra parte, el número de instrumentos estatales de gestión creados en la década de 1930 es semejante en la Argentina y Chile (36 y 45, respectivamente). México, sin embargo, alcanzó un rango muy superior, con 63; en este caso, la actividad revolucionaria del gobierno de Cárdenas (1934-1940) provee la explicación.

Temas y relaciones entre instrumentos

En el ámbito temático hay mayores semejanzas. La creación de instrumentos estatales de gestión se concentró en el sistema monetario y financiero, las empresas estatales y los instrumentos de regulación económica. En Chile y la Argentina, estos instrumentos representan casi 90% del total, mientras que en México son 65%.

Éstas son las áreas en las que tradicionalmente la responsabilidad del Estado era más clara (en el caso del sistema monetario y financiero y la regulación económica) o en las que podía ofrecer una respuesta más clara y directa (las empresas estatales). Naturalmente, éstas áreas muestran también los mayores índices de relación temática, pues este tipo de instrumentos pueden combinarse y utilizarse en espectros más amplios de la actividad económica. En otras áreas, la actividad estatal es menor y la relación de estos instrumentos con el resto de la red es más tenue.

La crisis se trasladó a los países latinoamericanos por la caída en el comercio mundial en un marco de dependencia económica de las exportaciones y de apego más o menos estricto al patrón oro. Ello determinó que la crisis se sintiera con mayor profundidad en el sistema monetario y, por ende, condicionó la respuesta del Estado en este sector.

Los tres países estudiados abandonaron progresivamente el patrón oro y, con la excepción de México, donde el esquema fracasó, introdujeron el control permanente de cambios. A continuación, el Estado dedicó una buena parte de su energía a la consolidación de instrumentos

que le permitieran controlar su política monetaria (lo que, en el caso argentino, significó incluso la creación de un banco central).

En el caso de las empresas estatales, las condiciones económicas particulares de cada Estado determinaron su desarrollo. Así, en la Argentina, la legislación de la década se concentró (aunque de manera ambigua y equívoca) en la industria petrolera; en Chile, la atención se centró en la industria salitrera, aunque también alcanzó sectores nacientes, como la aviación y la electricidad (aunque este último fracasó). En México, donde existía una economía más diversificada, las empresas estatales cubrieron desde sectores productivos primarios hasta la comercialización de productos agrícolas, pasando por los transportes y la industria de transformación.

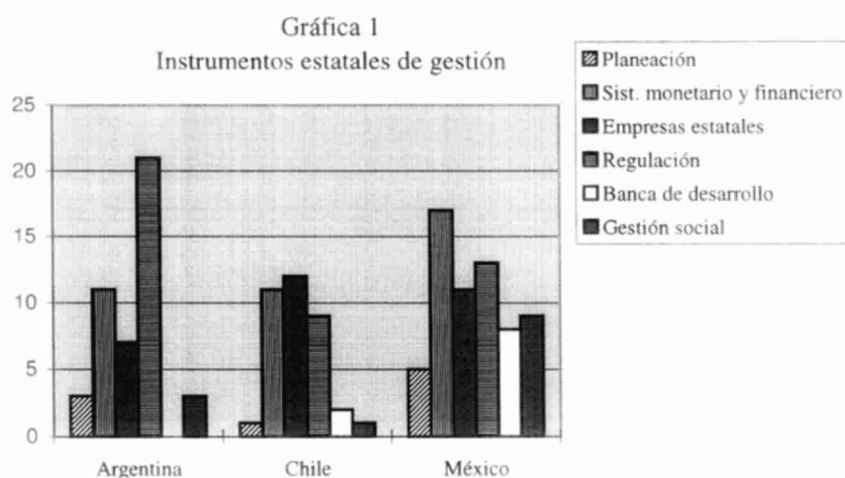
La regulación económica también fue un área importante para los Estados, en la que crearon instrumentos importantes. En la Argentina, dominada económica y políticamente por los intereses del modelo exportador, la regulación de la producción y de los precios tomó especial importancia. En Chile, en cambio, el control de la producción y de los precios fue un instrumento importante de control social y político, y en México fueron instrumentos accesorios y complementarios de la actividad económica del Estado.

En cambio, la banca de desarrollo, que era un instrumento menos claro y directo de respuesta a la crisis, recibió mucho menos atención. En la Argentina no la hubo en absoluto, mientras que en Chile debió esperar al final de la década, cuando un acuerdo político de gran magnitud permitió su existencia. En México, donde surgieron ocho bancos estatales, el fomento a la banca de desarrollo era parte del programa gubernamental de control de los recursos financieros nacionales.

En los tres países hubo esfuerzos importantes de planeación, aunque tuvieron resultados muy diferentes. En la Argentina, la planeación fue sectorial (el intento de crear un instrumento general de planeación fue tardío y no prosperó) y se concentró en el ámbito agropecuario (muestra de la concentración de intereses que dominaban al régimen argentino). En Chile, el esfuerzo de planeación también fue tardío, pero fue general y se alcanzó sobre la base de una negociación política de gran alcance.

En México, en cambio, los esfuerzos de planeación antecedieron a la crisis, se intensificaron con ella y culminaron en la adopción de un programa amplio y detallado, que condujo el conjunto de la actividad gubernamental en materia de gestión económica y social a partir de 1934. Sin embargo, el programa adoptado —el Plan Sexenal— era un documento partidario que nunca se convirtió oficialmente en un instrumento estatal.

En el ámbito social, los instrumentos creados estaban más relacionados con el control político que con la gestión económica y en la Argentina y Chile fueron bastante pobres. En México, sin embargo, la necesidad de integrar a las organizaciones sociales al régimen, por un lado, y el ímpetu revolucionario, por el otro, hicieron que el Estado desarrollara mucho más esta área, hasta representar un séptimo de todos los instrumentos estatales de gestión creados.



Las características de los instrumentos estatales de gestión creados en cada Estado también variaron. México y Chile prefirieron la creación de instrumentos con los que el Estado fuera capaz de actuar directamente sobre la economía y la sociedad. La Argentina, en cambio, desarrolló un esquema de intervención mixta; de esta manera, el sector privado tenía en los instrumentos más importantes de gestión económica un grado significativo, si no decisivo, de influencia.

¿Procesos incrementales?

Ninguno de los tres Estados siguió un proceso totalmente incremental en la creación de sus instrumentos de gestión económica y social ni conoció fenómenos completos de ampliación o profundización. Sin embargo, hay diferencias muy notables entre cada uno de ellos.

En Chile y México sí hubo tendencias incrementales, aunque de sentido contrario. En Chile, el arranque del proceso en general es incremental, aunque conoce un punto de quiebre relativamente temprano con la República Socialista de 1932. A continuación, el proceso vuelve a ser incremental, aunque a un ritmo menor y con otro contenido.

En México, el proceso fue incremental hasta 1938 y aumentó de intensidad de manera relativamente sostenida durante este período. Sin embargo, en ese momento el Estado mexicano experimentó una especie de agotamiento político y su actividad disminuyó notoriamente.

Ambos Estados presentaron fenómenos de ampliación y profundización. En Chile, éstos culminaron en la creación de un instrumento de gran amplitud y mayor profundidad que todos los anteriores: la Corfo. En México, en cambio, los dos fenómenos proceden de un instrumento originario —el Plan Sexenal— y se separan progresivamente, aunque manteniendo siempre lazos de relación.

En la Argentina, en cambio, la creación de instrumentos estatales de gestión no fue un proceso incremental, sino episódico, con una duración definida. La relación de este período con los acontecimientos anteriores y posteriores es tenue y frágil. Por otra parte, hubo profundización en el ámbito de la regulación económica, pero en ninguno otro. Tampoco hubo un proceso importante de ampliación e incluso hubo ámbitos, como el de la banca de desarrollo, que quedaron absolutamente desprovistos de atención estatal.

Las relaciones con el exterior

Los acontecimientos de la década de 1930 en el sistema internacional influyeron en los Estados latinoamericanos y en su respuesta a la crisis en al menos dos maneras. La primera fue ideológica, cuyas tendencias aprobaban la ampliación del Estado ante las necesidades creadas por la crisis y proveían a estos países con elementos de inspiración y justificación para sus propias acciones. La segunda fue práctica, en donde las políticas de los países dominantes del sistema económico internacional (básicamente los Estados Unidos y la Gran Bretaña) obligaron a los Estados latinoamericanos, que tenían lazos fuertes con ellos, a actuar en consecuencia.

Sin embargo, estas influencias no fueron uniformes y dependieron de la posición particular de cada país en el sistema mundial. Así, la Argentina, que era el país más dependiente del sistema económico internacional (lo que su gobierno reconoció explícitamente), entró en acuerdos comerciales compensatorios con su principal socio comercial y con todos sus vecinos. También adaptó la legislación de sus competidores económicos a sus propias condiciones.

La presión internacional también obligó a Chile a negociar acuerdos de compensación comercial con varios países, pero no pudo alcanzar uno con los Estados Unidos, uno de sus socios principales. México no concluyó ningún acuerdo de esta clase, pero intentó intervenir en la

regulación del precio internacional de la plata y debió reaccionar ante el alza que provocaron las compras oficiales estadounidenses.

Por otra parte, mientras que la influencia ideológica identificada arriba fue mínima en la Argentina, en Chile y en México, ésta fue la más importante. En el caso chileno, ésta se expresó básicamente en el Congreso, pues el gobierno se mantuvo moderadamente al margen. En México, fue el gobierno mismo quien la adoptó y la reconoció explícitamente, incluso en sus aspectos más radicales, como la inspiración soviética de sus esfuerzos de planeación económica.

Los Estados frente a la crisis

En suma, la respuesta de la Argentina, Chile y México a la crisis económica mundial muestra semejanzas muy importantes. Conforme a la hipótesis, en los tres países se formó una red coherente y coordinada de instrumentos estatales de gestión económica y social destinada a hacerle frente, superarla y, en lo posible, impedir su repetición.

Esta red permitió a los Estados intervenir en sus sociedades y economías y definir —hasta cierto punto— el rumbo de su evolución futura. En los tres países, el momento más álgido de este proceso fue el clímax de la depresión económica, entre 1932 y 1933, y la respuesta se concentró en las áreas monetaria y financiera, de regulación económica y las empresas estatales.

De los tres Estados, México fue el que creó la red más amplia y completa de gestión económica y social, pues contaba con un plan maestro que la dotaba de objetivos y le confería una dirección evolutiva clara. En la Argentina y Chile, las redes fueron más incompletas y las relaciones entre sus instrumentos más vagas o concentradas en un solo sector. Sin embargo, en los tres casos, el Estado creó instrumentos complementarios en áreas distintas, que le permitieron

ampliar su radio de acción y su capacidad de intervenir en sectores específicos desde varios frentes.

Estas semejanzas delatan una estructura económica común que, aunque matizada por múltiples diferencias, hacía obvio un mismo tipo de respuesta. Por otra parte, estos tres países siguieron, a grandes rasgos, el patrón impuesto por las grandes potencias mundiales. No obstante, la respuesta de estos Estados latinoamericanos implicó un cambio explícito —aunque no necesariamente deseado— del modelo de desarrollo económico, mayor incluso de lo que significó en la Alemania nazi o en los Estados Unidos.

Las diferencias en los regímenes políticos de estos tres países influyeron decisivamente en la forma que tomó finalmente la red de instrumentos de gestión en cada Estado. En la Argentina, el dominio político de los grandes agricultores y ganaderos, que basaban su riqueza en la exportación de su producción, y su desconfianza de las capacidades del Estado llevaron a un esquema de intervención estatal regulada por la participación privada, en el que la defensa de la producción y los precios de los bienes exportables era prioritaria.

En Chile, la necesidad de negociar acuerdos políticos en cada caso específico llevó a un ritmo menor de creación de instrumentos estatales de gestión. Sin embargo, al final de la década, todos los ámbitos habían sido tratados y la forma alcanzada de intervención estatal en la economía gozaba de legitimidad entre todos los sectores políticos.

En México, el Estado se expandió enormemente, pues encontró poca resistencia social y el régimen pudo absorber en su seno a las fuentes de demandas más radicales. El Estado mexicano trató con mayor equilibrio todos los ámbitos de la gestión económica y social, gracias a su carácter revolucionario, que lo proveyó con el programa mejor diseñado y con el grado necesario de dirección y voluntad política para aplicarlo.

Otros elementos de la explicación

La crisis fue el factor necesario para la creación de redes de instrumentos estatales de gestión económica en la Argentina, Chile y México, pero no era una condición suficiente. Las tradiciones históricas, políticas y jurídicas, de cada país contribuyeron con elementos importantes para generar tales redes.

Aunque la ideología económica dominante en los tres países era liberal, su aplicación fue, en el mejor de los casos, imperfecta y los Estados guardaron siempre —aunque no siempre usaron— facultades amplias de regulación. Incluso la Constitución argentina, la más liberal de las que estaban vigentes en estos tres países en la década de 1930, reservaba al Estado funciones económicas importantes. En México, la Constitución revolucionaria de 1917 incluso exigía al Estado desarrollar capacidades importantes de intervención en muchos ámbitos.

En todos los casos, los instrumentos claves de la gestión estatal tienen precedentes anteriores a la crisis. Aunque algunos eran muy recientes, como los instrumentos monetarios argentinos, los esquemas de regulación de la producción y exportación del salitre en Chile y los programas de planeación en México, otros se remontaban al siglo XIX, como el control de cambios en la Argentina y los bancos de desarrollo, mixtos, en Chile y, estatales, en México.

Otro factor determinante en la capacidad de respuesta a la crisis de los Estados argentino, chileno y mexicano fue su relativo tamaño e independencia política. Cada Estado pudo seguir en ese momento crítico una política propia, definida por sus intereses fundamentales, libre de condicionamientos insuperables. Esta capacidad se expresó en que estos tres Estados pudieron abandonar el patrón monetario tradicional y devaluar su moneda en etapas tempranas de la depresión económica.

Estos elementos estructurales se sumaron a las condiciones políticas prevalecientes en cada país para conformar los rasgos característicos de sus redes de instrumentos estatales de gestión. En consecuencia, la aparición de estas redes fue el producto de una combinación específica de elementos relativamente coyunturales y de condiciones políticas y económicas estructurales con propensiones formadas por tradiciones históricas muy anteriores. En la forma, dominaron los factores políticos, en el fondo, los económicos.

Pensando en el futuro

Las redes de instrumentos estatales de gestión económica y social creadas en la Argentina, Chile y México a lo largo de la década de 1930 se convirtieron en elementos estructurales de sus economías y sociedades. No fueron, sin embargo, elementos estáticos, sino evolutivos, que se ampliaron y profundizaron progresivamente, aunque siguiendo las pautas marcadas anteriormente.

Así, en la Argentina, la Junta Reguladora de Granos adquirió a fines de la década de 1940 responsabilidades en la construcción de una red estatal de elevadores de granos, con estaciones primarias y secundarias distribuidas a lo largo de todo el país. En Chile, la Corfo emprendió rápidamente una política de industrialización, que fomentó el desarrollo de sectores incipientes: así surgieron, por ejemplo, la Fábrica Nacional de Azúcar (Finasa) y la siderúrgica de Huachipato en la década de 1940. En México Nafinsa tomó un papel semejante, tras la disolución del Banofi en 1940.

En el mediano plazo, las redes de instrumentos estatales participaron activamente en el nuevo modelo de desarrollo económico, basado en la industrialización por substitución de

importaciones. Este modelo fue muy exitoso entre 1940 y 1970 y dominó la política económica de estos tres países hasta fechas muy recientes.

En términos políticos, las redes estatales de gestión económica y social tienen un grado de relación muy importante con la estabilidad de los regímenes en el poder. Éste es el caso en Chile, donde el juego constitucional funcionó con pocos cambios hasta 1973, y en México, donde el régimen revolucionario se institucionalizó y se mantiene en el poder hasta 1999.

En la Argentina, la restauración conservadora sucumbió ante un golpe militar en 1943 y dos años después el coronel Juan Domingo Perón asumió el poder. Perón, en vez de disolver la red mixta de instrumentos de gestión que sus predecesores habían creado, la estatizó y la amplió y profundizó enormemente, hasta alcanzar grados de intervención estatal directa semejantes al de los otros dos países en la década de 1950. Sin embargo, ni el régimen peronista ni ninguno de sus sucesores logró estabilizarse y la Argentina vivió una sucesión de regímenes constitucionales y *de facto* que se prolongó hasta 1983.

La crisis económica de la década de 1980 cambió nuevamente las condiciones estructurales a las que se enfrentaron los Estados latinoamericanos y llevó a una nueva reforma. En esta ocasión, ésta implicó la reducción del tamaño y del papel del Estado en las actividades económicas y sociales o, en términos de esta tesis, el desmantelamiento parcial de las redes de instrumentos estatales de gestión.

Sin embargo, el punto final no corresponde con el de partida, sino que se encuentra mucho más adelante. Los países latinoamericanos tienen economías y sociedades mucho más grandes y desarrolladas que lo que las condiciones y el potencial evidentes en 1929 hubieran permitido suponer. En otras palabras, el círculo de la historia no es perfecto.

BIBLIOGRAFÍA

Teoría

Adams, Gordon, "The Iron Triangle: Inside the Defense Policy Process", en Charles Kegley y Eugene Wittkopf, *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, Nueva York, St. Martin's Press, 1988, pp. 70-78.

Ayala Espino, José, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Friedrich, Carl, *Constitutional Government and Democracy*, Boston, Ginn, 1950.

Gourevitch, Peter, "The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics", *International Organization*, 32 (1978), pp. 881-911.

Goyard-Fabre, Simone, *Jean Bodin et le droit de la république*, París, Presses Universitaires de France, 1989.

Hall, Peter, "Comparative Perspectives", en su libro *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Nueva York, Oxford University Press, 1986 (parte 4), pp. 227-283.

Herman, Valentine, y Françoise Mendel, *Parliaments of the World*, Berlín y Nueva York, Inter-Parliamentary Union-De Gruyter, 1976.

Lions, Monique, *El poder legislativo en América latina*, México, UNAM, 1974.

Madison, James, *The Federalist*, núms. 47 y 48 (editado como *the Federalist Papers*, Nueva York, Mentor, 1961, pp. 300-313).

North, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Packenham Robert, "Legislatures and Political Development", en Allan Kornberg y Lloyd Musolf (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham, Duke University Press, 1970, pp. 521-582.

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*.

Scott, Robert, "Legislatures and Legislation" en Harold Davis (ed.), *Government and Politics in Latin America*, Nueva York, The Ronald Press, 1958, pp. 290-332.

Historia y economía de América latina

América latina: relación de precios del intercambio, Santiago de Chile, CEPAL, 1976 (Cuadernos estadísticos de la CEPAL, 1).

Bulmer-Thomas, Victor, *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

Díaz Alejandro, Carlos, "América latina en los años treinta", en Rosemary Thorp (comp.), *América latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 31-68.

Díaz Fuentes, Daniel, *Crisis y cambios estructurales en América latina. Argentina, Brasil y México durante el período de entre guerras*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Hobsbawm, Eric, *Age of Extremes. The Short Twentieth Century, 1914-1991*, Londres, Abacus, 1994.

Kindleberger, Charles, *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press, 1973.

Kuznets, Simon, *Modern Economic Growth*, New Haven, Yale University Press, 1966.

Lujambio, Alonso, "La experiencia latinoamericana", en su libro *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995, pp. 76-93.

Mitchell, Brian, *International Statistics. The Americas, 1750-1988*, Nueva York, Stockton, 1993.

Series históricas del crecimiento en América latina, Santiago de Chile, CEPAL, 1978 (Cuadernos estadísticos de la CEPAL, 3).

Pirenne, Jacques, *El nuevo siglo y la Gran Guerra*, trad. J. Fontanilla y M. Tamayo, México, Cumbre, 1982 (*Historia Universal*, vol. 7).

Zapata, Francisco, *Ideología y política en América latina*, México, El Colegio de México, 1990 (Jornadas 115).

Argentina

Aguinaga, Carlos, y Roberto Azaretto, *Ni década ni infame, del '30 al '43*, Buenos Aires, Jorge Bandino, 1991.

Alhadeff, Pether, "The Economic Formulae of the 1930's: a Reassessment", en Guido di Tella y D. C. M. Platt (eds.), *The Political Economy of Argentina, 1880-1946*, Nueva York, St. Martin's Press, 1986, pp. 95-119.

Andrada, Ovidio, "El gobierno de Ortiz-Castillo: crecimiento industrial y crisis política", en Alberto Ciria *et al.*, *La década infame*, Buenos Aires, Carlos Pérez Editor, 1969, pp. 221-235.

Antecedentes de la legislación social argentina, Buenos Aires, SIPA, 1952.

Areces, Nidia, "La revolución de 1930", en Alberto Ciria *et al.*, *La década infame*, Buenos Aires, Carlos Pérez Editor, 1969, pp. 7-49.

Bidabehere, Fernando, *Acción de la economía dirigida en la República Argentina*, Buenos Aires, s. e., 1937.

Botana, Natalio, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1994.

Ciria, Alberto, "Crisis económica y restauración política (1930-1943)", en Darío Cantón *et al.*, *Argentina. La democracia constitucional y su crisis*, Buenos Aires, Paidós, 1972 (Historia Argentina, vol. 6), pp. 117-216.

Constitución de la Nación Argentina, 1883.

Constitución de la Provincia de Mendoza, 1916.

Convención Anglo-Argentina, 1933.

Cortés Conde, Roberto, "The Export Economy of Argentina 1880-1920", en Roberto Cortés Conde y Shane Hunt (eds.), *The Latin American Economies. Growth and the Export Sector 1880-1930*, Nueva York, Holmes & Meier, 1985, pp. 319-381.

Díaz Alejandro, Carlos, "The Argentine Economy before 1930", en su libro *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, New Haven, Yale University Press, 1970, pp. 1-66.

———, "The Argentine Economy since 1930", en su libro *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, New Haven, Yale University Press, 1970, pp. 67-140.

Diario de sesiones de la Cámara de Senadores, Buenos Aires, Congreso Nacional, 1933 (vols. 1 y 2).

Diario de sesiones de la Cámara de Senadores, Buenos Aires, Congreso Nacional, 1934 (vol. 3).

Diario de sesiones de la Cámara de Senadores, Buenos Aires, Congreso Nacional, 1935 (vol. 3).

- Díaz Alejandro, Carlos, "The Argentine Economy after 1930", en su libro *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, New Haven, Yale University Press, 1970, pp. 67-140.
- Díaz Fuentes, Daniel, *Crisis y cambios estructurales en América latina. Argentina, Brasil y México durante el período de entreguerras*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Echagüe, Fernando, "La Junta Reguladora de Granos: su creación", *Libertas*, 1991, núm. 15, pp. 221-242.
- Fernández Lalanne, Pedro, *Justo-Roca-Cárcano. El 30 y otras décadas*, Buenos Aires, Sinopsis, 1996.
- Floria Carlos, y César García Belsunce, *Historia de los argentinos*, Buenos Aires, Larousse, 1992.
- Frondizi, Arturo, *Petróleo y política*, Buenos Aires, Raigal, 1955.
- Galasso, Norberto, "La economía bajo el signo de la entrega" en Alberto Ciria *et al.*, *La década infame*, Buenos Aires, Carlos Pérez Editor, 1969, pp. 140-178.
- Hodara, Joseph, *Prebisch y la CEPAL. Sustancia, trayectoria y contexto institucional*, México, El Colegio de México, 1987.
- Horne, Bernardino, *Política agraria y regulación económica*, Buenos Aires, Losada, 1945.
- Horowicz, Alejandro, *Los cuatro peronismos*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986.
- La creación del banco central y la experiencia monetaria argentina entre los años 1935-1943*, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina, 1972 (vol. 2).
- O'Connell, Arturo, "La Argentina durante la depresión: los problemas de una economía abierta", en Rosemary Thorp (comp.), *América latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 217-259.

Philip, George, *Petróleo y política en América latina*, trad. E. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Pla, Alberto, "La crisis social de la restauración oligárquica en la Argentina de masas", en Alberto Ciria *et al.*, *La década infame*, Buenos Aires, Carlos Pérez Editor, 1969, pp. 87-139.

Potash, Robert, *The Army and Politics in Argentina, 1928-1945*, Stanford, Stanford University Press, 1969.

Remorino (dir.), Jerónimo, *Anales de legislación argentina. Complemento de los años 1920-1940*, Buenos Aires, La Ley, 1953.

Rumbo, Eduardo, *Petróleo y vasallaje*, Buenos Aires, Hechos e ideas, 1957.

Smith, Peter, *Argentina and the Failure of Democracy*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1974.

Vilaseca, Héctor, *Banco Central de la República Argentina: sus primeros 50 años de vida*, Buenos Aires, BCRA, 1988.

Zarini, Helio, *Historia e instituciones en la Argentina*, Buenos Aires, Astrea, 1981.

Zorrilla, Rubén, "Made in Argentina", en Félix Luna (dir.), *Nuestro Siglo. Historia de la Argentina*, Buenos Aires, Crónica-Hyspamérica, 1992.

Chile

Alessandri Palma, Arturo, *Recuerdos de gobierno*, Santiago de Chile, Nascimento, 1967 (vol. 3).

Araneda Encina, César, *Veinte años de historia monetaria de Chile, 1925-1945*, memoria de prueba, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1945.

Atria, Raúl, "El Estado y los partidos políticos en Chile: 1925-1970", en Raúl Atria *et al.*, *Estado y política en Chile. Ensayos sobre las bases sociales del desarrollo político chileno*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, 1991, pp. 249-273.

——— "Tensiones políticas y crisis económica: el caso chileno, 1925-1938" en Raúl Atria *et al.*, *Estado y política en Chile. Ensayos sobre las bases sociales del desarrollo político chileno*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, 1991, pp. 223-247.

Aylwin, Mariana, *et al.*, *Chile en el siglo XX*, Santiago de Chile, Planeta, 1996.

Base de datos de la Biblioteca del Congreso Nacional de la República de Chile.

Cámara de Diputados, *Boletín de sesiones extraordinarias 1931-32*.

———, *Boletín de sesiones extraordinarias 1933-34*.

———, *Boletín de sesiones extraordinarias 1934-35*.

———, *Boletín de sesiones extraordinarias 1938-1939*.

———, *Boletín de sesiones ordinarias 1931*.

———, *Boletín de sesiones ordinarias 1933*.

Cámara de Senadores, *Boletín de sesiones extraordinarias 1931-32*.

———, *Boletín de sesiones extraordinarias 1933-34*.

———, *Boletín de sesiones extraordinarias 1934-35*.

———, *Boletín de sesiones extraordinarias 1938-1939*.

———, *Boletín de sesiones ordinarias 1931*, Santiago de Chile, El Imparcial [1931?].

Cariola, Carmen, y Osvaldo Sunkel, "The Growth of the Nitrate Industry and Socioeconomic Change in Chile" en Roberto Cortés Conde y Shane Hunt (eds.), *The Latin American Economies. Growth and the Export Sector 1880-1930*, Nueva York, Holmes & Meier, 1985, pp. 137-254.

Cinco años de labor, Santiago de Chile, Corporación de Fomento de la Producción, [1944?].

Constitución política de la República de Chile, 1925.

“Discurso de S. E. el Presidente de la República, Don Arturo Alessandri, pronunciado por radio el 18 de febrero de 1935”, en *En defensa del régimen constitucional*, Santiago de Chile, Universo, 1935, pp. 9-17.

Ellsworth, Paul, *Chile. An Economy in Transition*, Westport, EE.UU., Greenwood, 1979.

Etcheparen Jensen, Jaime, *Manual de historia política y constitucional de Chile*, Concepción, Universidad de Concepción, 1994.

Fetter, Frank, *Monetary Inflation in Chile*, Princeton, Princeton University Press, 1931.

Garrido Valenzuela, Raúl, *Las empresas estatales*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1966.

Góngora, Mario, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1986.

Heise González, Julio, *150 años de evolución institucional*, Santiago de Chile, Andrés Bello, 1979.

Hirschman, Albert, “Kemmerer and Depression (1925-1938)”, en su libro *Journey towards Progress*, Nueva York, Anchor Books, 1965, pp. 235-245.

Ley 6334, que crea la Corporación de Reconstrucción y Auxilio a los damnificados por el terremoto y establece además la Corporación de Fomento de la Producción, 28 de abril de 1939.

Mamalakis, Markos, *The Growth and Structure of the Chilean Economy: from Independence to Allende*, New Haven, Yale University Press, 1976.

- , y Clark Reynolds, *Essays on the Chilean Economy*, New Haven y Homewood, Yale University-Richard D. Irwin, 1965.
- Meller, Patricio, “Chilean Economic Development, 1880-1990”, en Magnus Blomström y P. Meller (eds.), *Diverging Paths: Comparing a Century of Scandinavian and Latin American Economic Development*, Washington, IADB, 1991, pp. 37-65.
- Muñoz Gomá, Óscar, y Ana María Arriagada, *Orígenes políticos y económicos del Estado empresarial en Chile*, Santiago de Chile, CIEPLAN, 1977 (Estudios de CIEPLAN, 16).
- Olavarría Bravo, Arturo, *Chile entre dos Alessandri. Memorias políticas*, Santiago de Chile, Nascimento, 1962 (vol. 1).
- Palma, Gabriel, “De una economía de exportación a una economía substitutiva de importaciones: Chile, 1914-1939”, en Rosemary Thorp (comp.), *América latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 69-102.
- Palma Zúñiga, Luis, *Pedro Aguirre Cerda. Maestro, estadista, gobernante*, Santiago de Chile, Andrés Bello, 1963.
- Pinto Santa Cruz, Aníbal, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, 1958 (reedición Santiago de Chile, Universidad de Santiago, 1996).
- , “Estado y gran empresa: de la precrisis hasta el gobierno de Jorge Alessandri”, *Colección Estudios CIEPLAN*, 1985, núm. 16, pp. 17-25.
- Ruiz de Gamboa, Alberto, y Juan Díaz Salas, *Legislación social. Código del Trabajo (Decreto con Fuerza de Ley 173 de 13 de mayo de 1931)*, Santiago de Chile, Nascimento, 1942 (vol. 1).

- Silva Vargas, Fernando, "La evolución político-institucional", en Sergio Villalobos *et al.*, *Historia de Chile*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1997, pp. 681-750.
- Stevenson, John, *The Chilean Popular Front*, Westport, EE.UU., Greenwood, 1970.
- Subercaseaux, Guillermo, *Seis años de política monetaria*, Santiago de Chile, Universo, 1938.
- Tagle, Matías, "Algunos antecedentes sobre la resolución del conflicto político en Chile", en Raúl Atria *et al.*, *Estado y política en Chile. Ensayos sobre las bases sociales del desarrollo político chileno*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, 1991, pp. 125-133.
- Ugarte Vial, Jorge (dir.), *Historia e índice de las leyes*, Santiago de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional, 1952 (vol. 3).
- Vial Correa, Gonzalo, Pablo Valderrama Hoyl y David Vásquez Vargas, *Historia del Senado de Chile*, Santiago de Chile, Andrés Bello, 1995.
- Villalobos *et al.*, Sergio, *Historia de Chile*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1997 (vol. 4).
- Zapata, Francisco, "Entre la adhesión al consenso y el cuestionamiento institucional", en Ricardo Forte y María Luna (coords.), *Consenso y reacción: Estado e instrumentos de control político y social en México y América latina*, México, El Colegio de México-El Colegio Mexiquense, 1999 (en prensa).

México

45 aniversario de Banobras, s. p. i. [México, 1978?].

Aguilar Camín, Héctor, y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1993.

- Andrade Sánchez, Eduardo, *et al.*, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1985.
- Banco de datos DIALEX. Legislación al día (1917-1993)*, México-Colima, Archivo General de la Nación-Cenedic, 1994.
- Briceño Ruiz, Alberto, *Derecho mexicano de los seguros sociales*, México, Harla, 1987.
- Cárdenas, Enrique, “La Gran Depresión y la industrialización: el caso de México”, en Rosemary Thorp (comp.), *América latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 260-280.
- , *La industrialización mexicana durante la Gran Depresión*, México, El Colegio de México, 1987.
- , *La hacienda pública y la política económica, 1919-1958*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Carrillo Flores, Antonio, “Acontecimientos sobresalientes en la gestación y evolución del Banco de México”, en Ernesto Fernández Hurtado (comp.), *Cincuenta años de banca central*, México, Banco de México-Fondo de Cultura Económica, 1976, pp. 27-53.
- , “Notas sobre la Nacional Financiera en el período 1934-1952”, en *Medio siglo de banca de desarrollo*, México, Nafinsa, 1985, pp. 27-59.
- Cavazos Lerma, Manuel, “Cincuenta años de política monetaria” en Ernesto Fernández Hurtado (comp.), *Cincuenta años de banca central*, México, Banco de México-Fondo de Cultura Económica, 1976, pp. 55-122.
- Decreto que expropia a favor del patrimonio de la Nación los bienes muebles e inmuebles de las compañías petroleras que se negaron a acatar el laudo de 18 de diciembre de 1937 del Grupo Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje*, 18 de marzo de 1938.

Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados, 1916-1994, México, H. Cámara de Diputados, 1994 (en disco compacto, vol. 1).

Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada. Medio siglo de poder político en México*, México, SEP-Siglo XXI, 1986.

Glade, William, *Entrepreneurship in the State Sector: Conasupo in Mexico*, Austin, University of Texas, 1979 (Offprint series, 203).

González Navarro, Moisés, *Cinco crisis mexicanas*, México, El Colegio de México, 1983 (Jornadas, 99).

González y González, Luis, "El liberalismo triunfante" en *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 1981, pp. 897-1015.

———, *Los días del presidente Cárdenas*, México, El Colegio de Mexico, 1981 (*Historia de la Revolución Mexicana*, vol. 15).

Grunstein Dickter, Arturo, "¿Competencia o monopolio? Regulación y desarrollo ferrocarrilero en México, 1885-1911" en Sandra Kuntz Ficker y Paolo Riguzzi (coords.), *Ferrocarriles y vida económica en México (1850-1950)*, México, El Colegio Mexiquense-Ferrocarriles Nacionales-UAM, 1996, pp. 167-221.

Guerra, François-Xavier, *Le Mexique, de l'Ancien régime à la Révolution*, París, L'Harmattan-La Sorbonne, 1985.

Guerrero, Omar, *El Estado y la administración pública en México*, México, INAP, 1989.

Haber, Stephen, "La revolución y la industria manufacturera mexicana, 1910-1925", en Enrique Cárdenas (comp.), *Historia económica de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 415-447.

Hamilton, Nora, *México: los límites de la autonomía del Estado*, trad. A. M. Palos, México, Era, 1983.

Hernández Chávez, Alicia, "De la economía a la economía nacional", en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (eds.), *Cincuenta años de historia en México*, México, El Colegio de México, 1991, pp. 315-327.

———, *La mecánica cardenista*, México, El Colegio de México, 1979 (Historia de la Revolución Mexicana, vol. 16).

Krauze, Enrique, Jean Meyer y Cayetano Reyes, *La reconstrucción económica, 1924-1928*, México, El Colegio de México, 1977 (*Historia de la Revolución Mexicana*, 10).

Kuntz Ficker, Sandra, y Paolo Riguzzi, "El triunfo de la política sobre la técnica: ferrocarriles, Estado y economía en el México revolucionario, 1910-1950", en Sandra Kuntz Ficker y Paolo Riguzzi (coords.), *Ferrocarriles y vida económica en México (1850-1950)*, México, El Colegio Mexiquense-Ferrocarriles Nacionales de México-UAM, 1996, pp. 289-364.

Ley de Planeación General de la República, 12 de julio de 1930.

Ley del Consejo Nacional Económico, 15 de junio de 1928.

Ley General de Instituciones de Crédito, 28 de junio de 1932.

Ley Orgánica del Banco de México, 28 de agosto de 1936.

Leyes que reforman la Monetaria de 1931 y la Constitutiva del Banco de México, 26 de abril de 1935.

Los presidentes de México. Discursos políticos 1910-1988, México, Presidencia de la República-El Colegio de México, 1988 (vol. 3).

México y la seguridad social, México, IMSS, 1952.

Meyer, Jean, *La Cristiada*, trad. A. Garzón del Camino, México, Siglo XXI, 1973.

- Meyer, Lorenzo, "La etapa formativa del Estado mexicano contemporáneo (1928-1940)", *Foro Internacional*, 17 (1977), pp. 453-476.
- , *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1972.
- e Isidro Morales, *Petróleo y Nación. La política petrolera en México (1900-1987)*, México, Fondo de Cultura Económica-SEMIP, 1990.
- Moore, Ernest, *Evolución de las instituciones financieras en México*, México, CEMLA, 1963.
- Nacif, Benito, *El impacto del PNR en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, 1928-1934*, México, CIDE, 1998 (Documento de trabajo, 82).
- Osorno Corres, Francisco Javier, "Administración económica en México (siglos XIX y XX)", en Marcos Kaplan *et al.*, *Regulación jurídica del intervencionismo estatal en México*, México, Fondo de Cultura Económica-SEMIP, 1988, pp. 238-334.
- Plan Sexenal*, México, Partido Revolucionario Institucional, s. f.
- "Realización del Plan Sexenal 1935-1936", en *Antología de la planeación en México (1917-1985)*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985, pp. 233-269.
- "Reflexiones sobre la planeación en México, 1917-1985", en *Antología de la planeación en México (1917-1985)*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985, pp. 15-134.
- Rosenzweig, Fernando, "El desarrollo económico de México de 1877 a 1911", en Enrique Cárdenas (comp.), *Historia económica de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 43-94.

- Sariego, Juan Luis, *et al.*, *El Estado y la minería mexicana. Política, trabajo y sociedad durante el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica-SEMIP, 1988.
- Silva Herzog, Jesús, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- Ulloa, Berta, "La lucha armada (1911-1920)", en *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 1981, pp. 1073-1182.
- Weldon, Jeffrey, "El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho. Su desempeño legislativo, 1934-1946", *Diálogo y debate*, 1997, núm. 1, pp. 11-28.
- , "El Presidente como legislador, 1917-1934", en Pablo Piccato Rodríguez (coord.), *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997, pp. 117-145.
- Witker, Jorge, e Ismael Eslava, "Aspectos generales del régimen legal aplicable a las entidades paraestatales", en Marcos Kaplan *et al.*, *Regulación jurídica del intervencionismo estatal en México*, México, Fondo de Cultura Económica-SEMIP, 1988, pp. 335-372.