

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA VIDA ECONÓMICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA
1880-1929

MARÍA DEL CARMEN CARMONA LARA

SUMARIO: I. Estructura económica. A. Monopolios: 1. Pools. 2. Trust. 3. Reglamentación de Trust. B. Banca. C. Fusión de monopolios y banca-creación del monopolio financiero. II. Estructura del estado. A. El Principio de División de Poderes. B. Delimitación de Competencias. III. Intervención del Estado en la economía. A. Factores. B. Política: 1. Controles contra Quiebra. 2. Protección de Derechos de Patente. 3. Mecanismos Monetarios. 4. Mecanismos de Control de Conflictos Laborales. C. Métodos. D. El gobierno como promotor de intereses particulares: 1. Promoción de la agricultura. 2. Promoción en áreas de Trabajo. 3. El Estado como protector del consumo. IV. El estado como regulador de la Economía-Creación legislativa: 1. Transportes. 2. La Interstate Commerce Act - Como ejemplo del papel Regulador del Estado. 3. Electricidad. 4. Comunicaciones. V. El papel del estado en situaciones de excepción. VI. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

En el presente estudio se analiza el papel del Estado en los Estados Unidos de Norteamérica en las diferentes fases de transformación de la economía de ese país, hasta la crisis de 1929.

En el desarrollo se puede ver cómo el Estado pasa de la fase liberal, a una primera fase de intervención con una serie de controles y mecanismos de protección que se complementan con políticas de promoción de los intereses particulares. El siguiente papel que asume es ya como regulador dando un marco jurídico específico a ciertas actividades claves en la economía. Y en último lugar cuál fue la actitud del Estado en situaciones de excepción, como es una crisis económica.

El planteamiento general es que el Poder Político del Estado ha favorecido la concentración del capital y estos dos entes, Estado y Capital, que en una visión liberalista se contraponen, en la praxis y desarrollo histórico de los Estados Unidos en la época que se analiza se complementan. La intervención del Estado Norteamericano en la vida económica se da por una necesidad de

legitimación de poder y para el fortalecimiento del sistema económico en que se asienta, tales son las premisas que se exponen en este ensayo.

I. Estructura Económica

El Estado, ha cumplido diversas funciones según el sistema económico y la etapa histórica en que se desarrolla, es por ello necesario analizar el cambio de funciones del mismo en la transición de Estado Liberal a Estado Capitalista.

La superestructura jurídica-política del Estado Capitalista está en relación con la estructura de las relaciones de producción.¹ Para dar una línea de análisis de esta relación, se estudiará en el presente apartado a los monopolios, como base de la estructura económica que determinó una forma específica de Estado, en los Estados Unidos de América y las acciones que él mismo tuvo que tomar en la crisis del 29, debido a la creciente acumulación financiera. Acciones que se traducen en un incremento de la intervención del Estado en la economía que desemboca en el llamado "New Deal" en la época de Roosevelt.

La crisis económica, provoca una crisis en la legitimidad del poder del Estado en la economía que desemboca en el llamado "New Deal" en la época en las relaciones de producción. Por ello, es necesario para la recuperación del poder en todo sentido una reorganización de funciones dentro de los órganos del Estado.

Esto es lo que sucedió en Norteamérica en la época de crisis económica y por ello se analizará la formación del capitalismo en su etapa monopólica y su efecto dentro del Estado norteamericano para fortalecer al ejecutivo.

A. MONOPOLIOS

Para hablar de monopolios se hará un análisis del concepto de empresa. Desde el punto de vista jurídico, aparece como un ente con personalidad y patrimonio propios para llevar a cabo un objeto determinado. Se da por una ficción legal, que es la llamada "persona moral".

En la etapa liberal, la empresa tiene un carácter individual y personalizado, el carácter de empresa como inversión de capital individual se transforma. La complejidad de las relaciones de producción provoca que la empresa también se transforme en una institución cada vez más compleja.

Un ejemplo de esta transformación se da en Estados Unidos en las empresas textiles y manufactureras, que de ser empresas locales, gremiales y casi familiares; por la gran transformación tecnológica e industrial así como, por el aumento de vías de comunicación y la llamada expansión de mercado, se transforman en grupos cada vez más organizados en lo que a administración y producción se refiere.

¹ Poulantzas, Nicos, *Poder Político y Clases Sociales*, México, Siglo XXI, 1979, pág. 156.

De 1870 a 1900 el volumen de la producción industrial a nivel mundial aumentó en más del triple. Se requerirían capitales muy grandes para construir una fábrica, son desplazadas las pequeñas empresas. Frente a la empresa personal, se fueron imponiendo las sociedades anónimas.²

1. POOLS

El principio de libre competencia que caracteriza la etapa liberal es puesto en crisis debido a que las empresas al expandirse pueden crear centrales al abaratar costos debido a la producción masiva mediante los llamados POOLS que son "Acuerdos entre caballeros".

Los Pools caracterizaron la expansión de las empresas ferrocarrileras para mantener los precios aunque en una última etapa de los acuerdos se sabía que todos serían violados.

2. TRUST

El TRUST, substituye a los Pools, la figura fue inventada por un abogado de la Standart Oil en 1882. Esta empresa es la primera de esta clase y es el arquetipo de esta institución.

Las características del Trust son:

1) Normalmente se construyen alrededor de una gran recurso natural (petróleo, hierro, acero, tabaco) o servicios (electricidad, transporte, comunicación).

2) La administración tiene bases científicas y el desarrollo de la producción se da por el progreso en las técnicas de extracción y transformación.

3) Combina el control de todos los elementos de producción (materias primas, transporte, venta, etc.).

Los grandes Trusts de la época fueron: Standard Oil, U.S. Steel, Amalgamated Cooper Co., American Sugar Refining Co., American Tabbaco Co., International Harvestes Co., Pullman Pallace Car Co. Todos con un capital mayor a 50 millones de dólares.³

3. REGLAMENTACIÓN DE LOS TRUST

Es hasta la última década del siglo pasado cuando el fenómeno de los Trusts empieza a inquietar a ciertos sectores de la población, sobre todo a los pequeños industriales que de un status de independencia, por la expansión, se convierten en asalariados o en dependientes de grandes empresas.

En Estados Unidos ya se había dado la Interstate Commercial Act a nivel

² Khunl, Reinhard, *Liberalismo y Fascismo dos formas de dominio*, Barcelona: Libros de Confrontación, 1978.

³ Eliot Morison, Samuel *et al.*, *Breve Historia de los Estados Unidos*. Trad. Durán, D'Odion Odón *et al.*

Federal y su interpretación provocó una libertad de acción a las grandes empresas.

Empiezan a surgir legislaciones a nivel Estatal debido a la competencia de éstos respecto a las sociedades anónimas. Al crearse problemas en su aplicación, se da en 1890 a nivel federal la Ley Anti-Trust conocida como Ley Sherman.

Sus principales disposiciones son: el considerar como culpable a toda persona que monopolice o intente monopolizar cualquier rama de la industria o del comercio entre diversos Estados; y, el declarar ilegal todo contrato en forma de Trust para restringir comercio entre Estados o Naciones extranjeras.

Realmente nunca se supo el verdadero objetivo de la ley, sus conceptos daban lugar a miles de interpretaciones, tanto que las disposiciones fueron aplicadas contra líderes sindicales y casi nunca, sino hasta varios años después contra alguna empresa monopolizadora.⁴

B. BANCA

Hacia 1900 cada pequeña ciudad norteamericana contaba con un banco propio pero siempre vinculados a Nueva York en donde los bancos comerciales se convirtieron en instituciones gigantescas.

Los bancos de depósito pasan a la base de inversión y financiamiento insertándose así en el puntal de la vida económica del país.

Una nueva institución comercial surge en todas las áreas de la vida económica, el crédito. En la primera fase se da con garantías hipotecarias sobre viviendas que va a influir en ciertas medidas del New Deal. Los préstamos a corto plazo eran para el consumo, los de largo plazo se daban para inversión en industria y comercio.

C. FUSIÓN DE MONOPOLIOS Y BANCA - CREACIÓN DEL MONOPOLIO FINANCIERO

Al combinarse las ideas de Trust con el de crédito para inversión aparecen los llamados "Trusts del dinero". El primer ejemplo fue el de John Pierpont Morgan que con capital inglés se fusiona a una vieja casa banquera en Dreve, Filadelfia y al quebrar un gran banco el Jay Cooke and Company en la crisis de 1873 adquiere gran poder financiero.

El Sistema Bancario Nacional se establece en 1863 para facilitar el financiamiento de la guerra civil. Sus propósitos principales fueron la creación de papel moneda con valor estable. Frente a la Banca comercial el sistema nacional trata de contrarrestar los efectos de la crisis de 1837 pero no pudo controlar la de 1873.

⁴ Paul, Adams Willi, *Los Estados Unidos de América*, 4a. ed. México: Siglo XXI, 1980, p. 220.

Introduce salvaguarda y protección para los deudores y un sistema de vigilancia para ello. También establece un límite mínimo de capital bancario en efectivo para evitar las quiebras.

Los bancos al dar financiamiento en las inversiones industriales entran al engranaje económico, empiezan a detentar puestos directivos en las empresas que financian.

II. ESTRUCTURA DEL ESTADO

A. EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES

La estructura del Estado se basa en la división de poder, para crear un equilibrio y una autolimitación de su ejercicio.

Las diferentes concepciones del Estado Capitalista van desde considerarlo en la etapa liberal como un ente que permitirá el libre juego de la competencia y la acumulación del capital como simple vigilante, hasta la concepción marxista-leninista como el elemento superestructural que permite la vinculación del poder político con el capital y que sienta las bases para su reproducción.

En la fase liberal el Estado aparecía como algo antagónica a las clases que movían la vida económica, pero esto era, debido a que la clase en el poder en cierta forma tenía diferentes intereses a los del capital. Conforme las clases que detentan el capital fueron tomando mayor fuerza y sustituyen a la clase en el poder, el Estado es más un aliado que un contrario.

La división de poderes se explica por la necesidad de cierta estabilidad en el campo político para permitir el libre juego de intereses en todos sentidos.

El pueblo, asciende mediante el principio de soberanía popular y representación al poder legislativo que se quien sentará las bases legales para permitir el desenvolvimiento de las relaciones sociales.

El poder judicial dirime las controversias entre los intereses de los particulares, interpretando los preceptos jurídicos y llevando a cabo el principio clásico de la llamada impartición de justicia.

El poder ejecutivo, tiene a su cargo la ejecución de las leyes. Su labor de administración y organización de la sociedad lo lleva a tener que intervenir en todas las áreas del libre juego de las relaciones sociales. Es en este órgano de poder en donde se empieza a dar la intervención del Estado en la economía.

Veremos a continuación cómo intervienen cada uno de los órganos de poder en su fase de infiltración en la vida económica en los Estados Unidos.

⁵ Lyon, Leverett S. et al., *Government and Economic Life*. Vol. I, Washington: The Brookings Institution, 1939, p. 161.

B. DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS

Para poder analizar el período de intervención del Estado en la economía no se puede dejar de ver los conflictos entre la competencia federal y de cada uno de los estados.

La organización federal se funda en el principio de autonomía de los estados federales, estos tendrán la misma forma de gobierno y tendrán competencia en materias que no estén reservadas a la Federación.

En el período que se analiza, casi todas las áreas de intervención del Estado en la economía estaban dadas a los Estados, creando así una diversidad de trato a las empresas según el Estado en que se creaban y una multiplicidad de interpretaciones judiciales.

El primer conflicto se dio por la aplicación del acta de Comercio interestatal y más tarde en la de las leyes anti-Trust. Se puede decir que el gobierno federal tendió a concentrar el poder y la competencia en la vida económica y sólo pierde una batalla en una de las fases del New Deal con el caso Schechter hasta 1935, considerando a una Ley de Recuperación Industrial como una invasión del Gobierno Federal, del ámbito reservado a los Estados pues si la cláusula de comercio pudiese llegar a todas las empresas y transacciones que pudiese decirse que tenían un efecto indirecto sobre comercio interestatal, la autoridad federal abarcaría prácticamente todas las actividades del pueblo y la autoridad del Estado sobre sus negocios internos sólo existiría por tolerancia.⁶

El conflicto aparece por la necesidad del gobierno local de regular la actividad económica que se desarrolla dentro de su jurisdicción, el hecho de federalizar todas estas actividades es una tendencia a la concentración del poder.

Se puede decir que esta federalización es equiparable a la que sucede en el campo económico con la monopolización, los poderes estatales por el fortalecimiento y expansión federal van siendo desplazados.

III. INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

A. FACTORES

Se puede decir que para que se diera la intervención del Estado norteamericano en la vida económica se debieron de dar ciertas circunstancias tales como:

1) Factores ideológicos y físicos. Para que se dé el binomio Estado-economía hubo un cambio en la mentalidad liberal de considerar a la estatización de la economía en lugar de una amenaza, un elemento que favorecía la reproducción de capital, a decir de Gramsci. "El Estado es el liberal, no en el sentido del liberalismo aduanero o de la libertad política efectiva, sino

⁶ Eliot Morison, *op. cit.*, p 729

en el sentido más fundamental de la libre iniciativa y del individualismo económico que llega por sus propios medios, como "Sociedad Civil" y en razón del mismo desarrollo histórico, al régimen de la concentración industrial y del monopolio.⁷ "La americanización requiere de un ambiente dado, una determinada estructura social".⁸

Los factores físicos que intervienen, es el de una colonia extracontinental, que promete la libertad, el desarrollo, la vida hacia el futuro. Y tener grandes riquezas naturales susceptibles de explotación.

2) Estructura Gubernamental. Esta, desde la Declaración de Virginia se basa en la igualdad y libertad de los individuos y respecto a la forma de gobierno, la división de poderes y el federalismo, provocan la intervención estatal.

En Estados Unidos el Ejecutivo a través de las llamadas Agencias y de otros Organismos con funciones de vigilancia, es quien tiene influencia, sin embargo, la presión del ejecutivo de dictar diferentes disposiciones, hace que el legislativo tome una actitud intervencionista. Por parte del judicial, la intervención se da por la interpretación que en la mayoría de los casos es en favor del grupo capitalista y monopolio y pocas veces es a favor de los grupos afectados.

3) Filosofía de la Libre Empresa.—El argumento de "dejar hacer, dejar pasar" se rompe en el momento en que la competencia desaparece por el surgimiento de los monopolios, es entonces, cuando los pequeños empresarios desplazados piden protección Estatal al ver alterados sus intereses.

C. POLÍTICAS

La intervención del estado norteamericano en la Economía se da en diferentes ramas de la actividad económica.

1. CONTROLES CONTRA QUIEBRA

En 1803 aparece la primera acta federal sobre quiebras que se aplicó en la crisis económica de 1819, pero fue obsoleta para la de 1837.

En 1841 aparece otra ley en donde se hacen adiciones, una de las más importantes era la distinción entre el deudor legal y su predecesor, que también tiene interés en el crédito de la sociedad que está en liquidación. Se establece por primera vez la quiebra voluntaria por insolvencia y establece la protección de títulos bancarios.

En 1867 se da otro cuerpo legislativo sobre el tema, que tiene como característica el establecer las nuevas formas de empresa que aparecen en forma

⁷ Gramsci, Antonio, *Cuadernos de la Cárcel: Americanismo y Fordismo*, México, Juan Pablos Editor, 1975, p. 293.

⁸ Gramsci, *Ibidem*.

de trust, holdings y fideicomisos. Esta ley tiende a proteger los intereses de los inversionistas para evitar quiebras fraudulentas. Sin embargo el pánico de 1873 dejó en entredicho su eficacia.

En 1898 como una necesidad de adecuar las condiciones económicas a la legislación, se da una nueva ley que con algunas enmiendas es la que rige durante la crisis de 1929.

Las últimas reformas dan un cambio de política del gobierno hacia las quiebras, ésta se basa en:

- Necesidad de dar uniformidad de la legislación y por ello se federaliza en todos sentidos.
- Se da un examen casuístico de cada quiebra. Se crea el Tribunal Administrativo para ello, llamado "Business Solvency Commission".
- Se clasifica a los deudores según la garantía que ofrecieron al acreedor.

2. PROTECCIÓN DE DERECHOS DE PATENTE

La Constitución establece que el gobierno nacional tiene a su cargo la promoción del progreso de la ciencia y las artes, asegurando en todo tiempo a los autores e inventores, el derecho exclusivo sobre sus respectivas obras o inventos.

La legislación al respecto proviene desde 1793; en 1842 se adiciona a la definición de patentes, los diseños decorativos; y la última fue de 1930 en que se incluye a las plantas botánicas como patentables.⁹

La protección de derechos de patente se da debido a que con la revolución industrial el progreso tecnológico y las grandes ganancias económicas se deben a ésta. Los grandes monopolios del hierro y el acero se dan por avances en las técnicas de fundición y extracción.

Por ello la intervención estatal es importante en este campo ya que en ocasiones el desarrollo científico y tecnológico aporta a la empresa ganancias incalculables, que en un momento determinado pueden desquiciar el mercado del producto a que se refiere el progreso, creándose desajustes no sólo en el campo económico, por ello es necesario de que tengan una regulación especial.

3. MECANISMOS MONETARIOS

Una de las primeras intervenciones del Estado en la economía se da mediante la creación del papel moneda nacional, con ello se tiene el control del cambio de moneda nacional hacia el exterior y el valor hacia el interior.

El control se da por medio de dos mecanismos: El primero es el control monetario que depende del Departamento del Tesoro. El segundo se da por

⁹ Lyon, Laverett, *op. cit.*, p. 121.

medio del control bancario, para ello se crearon varias Agencias, las principales son: El interventor de Bancos Nacionales, la Federal Reserve Board, Federal Reserve Bank, Federal Insurance Corporation.

4. MECANISMOS DE CONTROL DE CONFLICTOS LABORALES

En este campo el Estado interviene como un supuesto mediador o árbitro para impedir el surgimiento de graves conflictos por la contradicción de intereses de la clase trabajadora y la patronal.

En el campo laboral existe una concurrencia de competencia ya que intervienen tanto la federación como los Estados. A nivel Federal las primeras intervenciones del Estado se dieron en el ramo del transporte, se da en 1926 la llamada Railway Labor Act para los ferrocarriles, en 1936 la Maritime Labor Board, para los obreros de la industria marítima.

En 1913 se establece el Departamento de Trabajo con una división de conciliación para dirimir controversias.

Toda la legislación laboral ha sido manipulada por la Corte ya que sus interpretaciones en casi todos los casos son para proteger los intereses del capital. Inclusive la Anti-Trust Law fue utilizada para culpar a líderes sindicales antes que a una empresa que realmente ejercía el monopolio. Sólo en algunas fases del New Deal puede decirse que hubieron algunas reivindicaciones a nivel laboral, fue la fase en que inclusive se consideraban a las medidas como de corte socialista.

C. MÉTODOS

Según Fainsod y Gordon, la intervención del Estado en la economía se da gracias a lo que ellos llaman "métodos del negocio político" que son tres: Persuasión, Desgaste y Compromiso.¹⁰

El primero, la persuasión, se da al utilizar lo político como si fuera algo mercantil, es decir, vender a los candidatos y al presidente con las mismas tácticas publicitarias de cualquier producto de consumo popular. Fue utilizado por Hanna en el régimen de McKinley.

El segundo, el desgaste, es crear ciertos mecanismos legales para obstaculizar la aplicación de la Ley, como puede ser la interpretación judicial. Fue utilizado varias veces en el New Deal.

El tercer método, la concesión, es permitir la intervención de grupos antagónicos al poder para lograr ciertas reivindicaciones y deberle en cierta forma algo al gobierno. Se dio principalmente en las relaciones laborales, sobre todo a sindicatos o representantes de ellos.

¹⁰ Faisad, Merle y Lincoln Gordon, *Government and the American Economy*, 2a. ed. New-York: Norton and Company Inc., 1948, p. 26.

D. EL GOBIERNO COMO PROMOTOR DE INTERESES PARTICULARES

1) PROMOCIÓN DE LA AGRICULTURA

La propiedad privada es una de las principales categorías del sistema capitalista, ya que quien detenta los medios de producción es el que se beneficia en la reproducción del capital.

En el caso de la propiedad agrícola la categoría adquiere mayor relevancia ya que en la producción de materias primas se basan grandes sectores de la economía.

En Estados Unidos la evolución de la propiedad agrícola va desde un régimen feudal-esclavista que provenía del régimen colonial hasta lo que se podría llamar un monopolio agro-industrial.

Una figura destaca en la propiedad agrícola, esta es la aparcería que era un acuerdo por el cual el plantador podía conseguir mano de obra sin pagar salarios, y los granjeros sin tierras podían conseguirlas sin pagar al alquiler.¹¹ Este tipo de sistema fracasó desde el punto de vista económico, aunque se dio un aumento de aparceros que trajo consigo una baja en el nivel de vida en el campo.

La agricultura como medio de vida, cedió el paso a la agricultura industrial, especializada en un solo cultivo, trabajada mecánicamente y destinada a la venta.

El sistema de aparcería funcionaba mientras hubiera mano de obra barata y condiciones favorables en las tierras, al agotarse las mismas y aparecer centros urbanos e industriales, así como el alto costo de los fertilizantes y maquinaria hicieron poco costoso a la agricultura como actividad económica.

Desde antes de la guerra civil en los Estados Unidos se había subsidiado la agricultura, desde 1839 se hizo una asignación de mil dólares por el Congreso para la investigación científica en este campo. En 1862 el Congreso creó un Departamento de Agricultura que en 1889 se convierte en Secretaría del Gabinete. Hacia 1940 comprendía casi 40 subdivisiones y gastaba casi 100 millones de dólares, en 1968 el gobierno federal gastó 5,900 millones, y en 1973 6,200 millones de dólares en esta área.¹²

El papel del gobierno como promotor tiene varios aspectos como: el establecimiento de áreas de cultivo en zonas vírgenes; brindar capacitación e información a los agricultores; creación de crédito; política de conservación del suelo.

¹¹ Eliot, Morison Samuel, *et al.*, *Breve historia de los Estados Unidos de América*. Trad. Duran D'Odion *et al.*, México: Fondo de Cultura Económica, 1980, p. 529.

¹² *Idem.*, p. 527.

2) PROMOCIÓN EN EL ÁREA DEL TRABAJO

El Gobierno en relación al trabajo ha tenido dos actividades: la primera, es la legislación protectora; la segunda es la actitud del gobierno respecto a la organización de los sectores tanto patronal como obrero y como se resuelven sus controversias.

Se establece un sistema regulador de las condiciones de trabajo. La relación laboral desde el punto de vista jurídico se basa en la libertad contractual e igualdad de las partes. En el campo económico la situación es diferente ya que el principio de igualdad en la realidad no existe para que opere en alguna forma se necesitan formas de organización de trabajadores.

Las primeras leyes fueron las protectoras del trabajo del menor, estableciendo límites de edad para ciertas manufacturas y máximo de horas de trabajo. Más tarde se suprime el trabajo nocturno para los niños. Y en la época del New Deal se prohíbe el trabajo a los menores de 16 años.

En 1866 se forma la primera organización a nivel nacional de trabajadores, era la National Labor Unión.

En 1886 nace la Federación Americana del Trabajo creada por Samuel Gompers, que hacia 1914 tenía dos millones de miembros.

El nacimiento sindical y obrero norteamericano se caracteriza por el hecho de que sólo contempla a trabajadores calificados. La gran masa de trabajadores no calificados siempre ha quedado rezagada de las mejoras en las condiciones de trabajo. Sólo en la época del New Deal se preocupa la administración pública de este sector que es en donde hay mayor desempleo.

Los papeles del Estado en las relaciones laborales son de mediador y de promotor de una política que beneficie al trabajador pero hasta el punto de no afectar al capital. Esto es debido a que las grandes huelgas de finales del siglo pasado habían dejado como lección que la inestabilidad social era factor importante en la creación de crisis económicas, un elemento de inestabilidad social se da en el descontento de los trabajadores y sus medidas de reivindicación de derechos, por ello el gobierno deberá promover las buenas relaciones laborales para asegurar la estabilidad social.

3) EL ESTADO COMO PROTECTOR DEL CONSUMO

El sistema económico liberal entiende al consumo como base del mismo ya que la producción tiene como objeto la circulación de bienes y el consumo de los mismos.

La organización de la protección al consumidor tiene como antecedente la creación de cooperativas en Europa. En 1916 aparece la Cooperative League of the United States que tiene como función dar información, para proteger el interés de los consumidores.¹³

¹³ Fainsod, Merle y Lincoln Gordon, *Government and the American Economy*, New York: W. W. Norton and Company Inc., 1948, p. 195.

El Estado interviene en el consumo al regular el control de calidad de los productos. Así los primeros controles se dan en el campo de los alimentos, medicinas y cosméticos. Las sanciones para llevar a cabo una política efectiva van desde la penal por fraude, la demanda civil contra daños, multas por no llevar a cabo disposiciones sanitarias, etc.

IV. EL ESTADO COMO REGULADOR DE LA ECONOMÍA-CREACIÓN LEGISLATIVA

1) TRANSPORTES

El nacimiento Granger de los años 1870s, proviene de los agricultores contra las medidas que llevaban a cabo los ferrocarriles en la transportación de sus productos, imponiendo tarifas discriminatorias, hace que aparezcan los llamados "Casos Granger" y como consecuencia una serie de disposiciones que se les conoce como "Granger Law".¹⁴

Una de las decisiones más trascendentales es la del Juez Marrison R. Waite señalando el derecho histórico del Estado en el ejercicio de su poder para regular los transportes comunes: "Cuando la propiedad privada es afectada con un interés público deja de ser sólo jus privati... por tanto, cuando alguien dedica su propiedad a un uso en que el público tiene un interés..., debe someterse a ser controlado por el público para el bien común, hasta el grado de interés que haya creado".¹⁵

La Corte al resolver los casos Granger estableció tres grandes principios:

- 1) El derecho del gobierno a regular todos los negocios afectados por un interés público.
- 2) El derecho de la legislatura a determinar qué es justo y razonable.
- 3) El derecho del Estado en zonas de autoridad concurrente a actuar donde el Congreso no hubiere actuado.

Los principios anteriores fueron modificados, pero quedaron como antecedentes para la creación de la primera legislación en donde el Estado norteamericano interviene, la llamada Ley de Comercio Interestatal de 1887.

Con anterioridad a los 70s en la historia de los Estados Unidos aparecen ciertas tendencias de control por medio de la legislación a ciertas áreas. En 1838 se da la primera serie de actos del Congreso que regulan las tarifas de transporte por correo.

El movimiento Granger tiene un origen localista y por ello las primeras

¹⁴ Faulkner, Harold Underwood, *American Economy History*, New York: Harper and Brother Publishers, 1949, 6a. ed., p. 495.

¹⁵ Eliot, Morison Samuel, *op. cit.*, p. 520.

medidas de control se dan a nivel estatal; no es sino hasta quince años después, hacia 1885, cuando se comienza a discutir a nivel Federal la necesidad de regulación. Por ello es coherente el hecho de que el primer cuerpo sea de Comercio interestatal ya que lo que se propone el Congreso es crear criterios uniformes a una serie de decisiones de Congresos locales y de jueces estatales para evitar situaciones de desigualdad que afectaban uno de los sectores más prósperos de la economía en esa época, el transporte por ferrocarril de materias primas y productos mineros.

El interés público protegido por la legislación está representado por diferentes partes a las cuales debe el Estado proteger, éstas son:¹⁶

- 1) Los consumidores del servicio, pasajeros y las empresas marítimas.
- 2) Los trabajadores del servicio.
- 3) La administración.
- 4) Los grupos financieros de control.
- 5) Los inversionistas.
- 6) El equipo y las industrias suplementarias que dependen de la producción de bienes para el servicio.
- 7) Los demás servicios que pueden ser afectados por la competencia.

Todos estos sectores son parte del interés público que debe ser protegido por el Estado de una manera efectiva, la única que puede serlo es la regulación de ciertas áreas, imponiendo tarifas justas y control de contabilidad, medidas para asegurar la inversión, mejores condiciones laborales; mayor responsabilidad a la administración.

2) LA INTERSTATE COMMERCE ACT COMO EJEMPLO DEL PAPEL REGULADOR DEL ESTADO

El caso de la Interstate Commerce Act es un claro ejemplo de cómo el Estado fue interviniendo en el campo económico. Analizaremos su evolución y veremos que a este respecto el Estado Norteamericano siempre tuvo una actitud pragmática en su intervención ya que numerosos fracasos hacen que cambie su política y refuerce sus acciones para intervenir de una manera más directa.

El acta de 1887 tan sólo establecía que las tarifas deberían ser "razonables y justas". Los transportistas deberían tenerlas en lugar visible y dar aviso con diez días de anticipación en caso de variación.¹⁷ Crea la Interstate Commerce Commission con funciones de vigilancia, establecimiento de mínimos y máximos de tarifas, la creación de una política congruente en el transporte. Sin embargo todas las medidas dictadas por ésta tuvieron serios obstáculos para

¹⁶ Fainsod, *op. cit.*, p. 238.

¹⁷ Idem, p. 245.

ser llevadas a la práctica debido a que ante la Corte se alegaba la constitucionalidad, legalidad de sus funcionarios y su competencia.

El fracaso de la Comisión trajo consigo que apareciera la llamada "Elkin Act" en 1903 que hizo de los precios publicados de la tasa de carga el estándar legal, sustituyó los castigos penales por los civiles y estableció que los embarcadores tenían los mismos derechos a obtener rebajas que los ferrocarriles. De acuerdo con esta ley, el procurador general instituyó acusación contra el Chicago and Alton y el Buslington por conceder rebajas, y contra las casas empacadoras de Chicago por aceptarlas. Pronto el gobierno atacó peces más gordos. En 1907 el juez Kenesow Mountain Landes aplicó una multa de 29.240,000 dólares a la Standard Oil por aceptar rebajas aunque luego fue anulada por un tribunal superior.¹⁸

En 1906 aparece la "Ley Hepburn", que es el comienzo de una regulación más efectiva. El personal de la Comisión aumentó, se mejoraron los salarios. La jurisdicción fue ampliada, incluía a todas las compañías relacionadas con el transporte.

A través de una llamada cláusula de comodidad el acta prohibía a las compañías ferroviarias comprometerse en otros campos del negocio de transporte, eliminando así la competencia desleal que se crearía con el binomio ferrocarril-empresa naviera en situación monopólica.

El aviso de cambio de tarifas debería de darse con treinta días de anticipación, sujeta esta medida a excepciones dictadas por la Comisión.

El cambio más favorable para dar efectividad a las medidas dictadas por la Comisión es la obligatoriedad de las tarifas impuestas por ella con sanciones graves en caso de incumplimiento.

Esta ley es fuente directa de la Valuation Act (1913) y de Panama Canal Act (1912), así como de Clayton Act (1914).

En 1920 aparece la Transportation Act; debido a que es una legislación de la postguerra su principal objetivo fue el tratar de suavizar las medidas tomadas en la guerra respecto al transporte.

La Comisión podía vigilar las emisiones de valores de un ferrocarril, pero confesaba ser incapaz de regular las de una compañía que tuviese en sus manos las acciones de otros ferrocarriles. La Comisión estaba autorizada asimismo para preparar planes de consolidación de ferrocarriles, pero era impotente para impedir las consolidaciones efectuadas por medio de holdings.¹⁹

Uno de los objetivos de esta ley es el de que el Gobierno administre y conforme un sistema nacional de transportes.

El período comprendido entre 1920-1929 se caracteriza en el campo del transporte por una conciliación de intereses. En 1929 el impacto de la depresión económica se hace sentir, aparece la Rail Road Credit Corporation como una medida para evitar la quiebra total del sector. En 1932 aparece la Reconstruction Finance Corporation, con funciones de financiamiento.

¹⁸ Eliot, Morison Samuel, *op. cit.*, p. 633.

¹⁹ Kirkland, Edward, C. *Historia Económica de los Estados Unidos*, Trad. Eugenio Imaz, México: Fondo de Cultura Económica, 1941, p. 667.

Las medidas en el New Deal sobre esta área tratan de articular los intereses de las partes, aparece la Emergency Railroad Transportation en 1933. Los principales objetivos son la coordinación de la esfera pública y privada debido a toda una campaña de descrédito hacia la empresa pública.

En 1940 gracias a un dictamen y minucioso estudio de la situación de los transportes hecho desde 1938 por el Splawn Committee aparece la Transportation Act.

3) ELECTRICIDAD

La industria eléctrica surge en primer lugar en el ramo de la comunicación, no es sino hasta 1880 que se da una nueva utilización. Después de varias investigaciones en 1882 Westinghouse construyó la primera estación central la Perol Strut Station en Nueva York distribuyendo electricidad a 85 edificios por medio de alambrado. Después hacia 1893 aparece el transporte eléctrico.²⁰

La regulación de la electricidad tiene un paralelo a la de los transportes. Las primeras disposiciones fueron para el fomento de esta industria pero al aparecer la etapa de tarifas injustas y la tendencia a la monopolización, la legislación dio un viraje para evitar esta situación.

Es hasta 1907 cuando se crean comisiones estatales en Wisconsin y Nueva York. En el campo de conciliación de intereses de las partes involucradas se da una situación especial ya que los consumidores a su vez son las grandes industrias y surge un conflicto entre poderes económicos en situación de igualdad.

En esta área la legislación aplicable fue la de control a compañías holdings que por la naturaleza de esta industria proliferaron.

La regulación de este tipo de servicio tiene diferentes aspectos:²¹

- Cantidad y calidad del Servicio — Para proteger el interés de los consumidores.
- El precio del Servicio — en donde el estado crea comisiones para imposición de tarifas justas y razonables.

4) COMUNICACIONES

Este servicio está íntimamente ligado con el ramo de la electricidad. Los telégrafos tenían una situación especial, la primera línea había sido construida por el gobierno y se veía con recelo el hecho de que utilizara este sistema como medio de control.

El radio aparece como una industria alterna al desarrollo de la electricidad.

²⁰ Idem., p. 430 ss.

²¹ Lyon Leverett, *et al.*, *Government and Economic Life*, Vol. II, Washington: The Brookings Institution, 1940, p. 672.

En 1927 se estableció la Comisión Federal de Radio para dar licencia a estaciones, asignar longitudes de onda y supervisar la política. En 1934 aparece la Comisión Federal de Comunicaciones que fue autorizada a pedir que todas las estaciones atendieran al interés, la convivencia y la necesidad del público, estipulación interpretada de tantas maneras que casi perdió significado.²² Al término del siglo pasado las invenciones en el campo de la comunicación transformaron la vida misma de los países tal es el caso del teléfono. En 1878 se inauguró la primera estación telefónica; en 1892 la American Telephone and Telegraph Company inauguró la línea de larga distancia entre Chicago y Nueva York.

La propiedad de la patente dio al teléfono, desde el principio la posibilidad del monopolio y los propietarios de la patente Bell, resolvieron solemnemente proteger sus derechos a cualquier precio. En 25 años se dieron 600 querellas sobre la patente.²³

El imperio del teléfono surgió, la Western Electric Company manufacturaba los instrumentos, la American Telephone and Telegraph Company construyó líneas de larga distancia y proporcionaba el servicio y la American Bell Telephone Company alquiló sus instrumentos a las compañías locales.

V. EL PAPEL DEL ESTADO EN SITUACIONES DE EXCEPCIÓN

El papel del Estado no sólo se limita a regular y promover la economía en situaciones normales. La verdadera intervención del mismo se ha puesto de manifiesto en las situaciones de crisis. En estas situaciones su acción es más clara ya que su función es la de evitar el caos económico, con la consecuencia del caos social.

En los Estados Unidos es hasta la crisis del 29 en que el Estado obra abiertamente para salvar sectores de la economía, sin embargo no es la primera intervención, como se pudo ver en el desarrollo del capítulo anterior el Estado interviene desde casi principios del siglo pasado.

A la crisis le precede una época de expansión debido a la consolidación de los monopolios en 1915, 16 grupos controlaban casi la cuarta parte de la producción del país, hacia 1925 existen 11 holdings y 5 consorcios independientes que controlan el 53% de la producción.²⁴

La aparición de nuevas industrias como la eléctrica, la de automóviles y la química dan a este período un cierto aire de florecimiento, sin embargo, análisis más profundos revelan el hecho de que sectores como el agrícola, el de la industria del carbón, las manufacturas de piel, los astilleros para construcción en los años de posguerra se encuentran ya en un período crítico.

La quiebra del mercado de valores de valores en 1929 puso a los Estados

²² Eliot Morison, *op. cit.*, p. 686.

²³ Kerkland, *op. cit.*, p. 453.

²⁴ Faulkner, *op. cit.*, p. 615.

Unidos en su mayor crisis después de la guerra civil. Las fábricas redujeron la producción; la construcción cesó, millones de inversionistas perdieron sus ahorros y más de 5 mil bancos cerraron sus puertas. Entre 1920-1932 el ingreso de las granjas se redujo de 15,500 millones a 5,500 millones.²⁵

El desempleo era inmenso, en 1930 existían 4.639,000, para 1933 son 13 millones los desempleados.

Las medidas de Hoover fueron pocas y todas fracasaron ya que él todavía pensaba que los mecanismos de la economía superarían la crisis.

Roosevelt asume el poder el 4 de marzo de 1933; su primera labor fue rehabilitar los bancos de la nación. Al día siguiente de la toma de posesión emitió dos edictos; uno convocaba al Congreso para sesión especial y el otro suspendía las transacciones en oro y proclamaba vacaciones a los bancos.

El 9 de marzo se aprueba por el Congreso la Ley bancaria. El 5 de junio se cancelan las cláusulas de pago en oro en todas las obligaciones gubernamentales y privados y hacía pagaderas todas las deudas en moneda de curso legal.²⁶ Se abandona el patrón oro.

Se autoriza la creación de la Administración del Crédito Granjero, y la Corporación de Préstamos a Dueños de Casas con el fin de refinanciar hipotecas sobre bienes raíces.

En junio de 33 la Ley Glass-Steagall separa los bancos comerciales de los de inversiones y limita severamente el uso de créditos bancarios. La Ley crea la Corporación de Seguros de Depósitos Federales.

Se puso bajo control federal el tráfico de bancos y acciones. La Ley sobre la Verdad en los valores establecía que las nuevas acciones debían registrarse ante una agencia gubernamental. En 1934 se crea la Comisión de Valores y Cambios que regulaba las operaciones de la bolsa.

En el sector agrícola aparece el 23 de mayo de 33 la Ley de ajuste agrícola para restablecer la paridad entre la industria y la agricultura. Para dar crédito a los cosechadores y asegurar el precio de ciertos productos aparece la Corporación de Crédito de Bienes.

En 1936 la Ley de Conservación de Tierras y Asignaciones internas subsidiaba a las cosechas que no agotaron las tierras. La Administración Recolonizadora sustrajo al cultivo cerca de 4 millones de hectáreas de tierras marginales, y creó "cinturones verdes".

En el sector industrial aparece la Ley Nacional de Recuperación Industrial en junio de 1933 que da poder al gobierno para incrementar los precios, costos de producción y establecer precios de emergencia. También promueve la expansión restringiendo la construcción de equipo y limitando el cambio de actividad de las empresas. Tiene como característica crear un sistema de delegación de funciones administrativas.

Establece la Ley una Administración de Obras Públicas.

En el campo laboral aparece la Ley Nacional de Relaciones Laborales, es-

²⁵ Eliot, Morison, *op. cit.*, p. 718.

²⁶ Idem, p. 724.

tablecía una Junta Nacional de Relaciones Laborales autorizada para conducir las elecciones en las fábricas. Respecto al desempleo se aprueba la creación de la Administración Federal de Alivio de Emergencia y el Cuerpo de Conservación Civil. La última Ley del New Deal fue la de Normas Laborales Justas.

Es obvio que todas las leyes antes mencionadas fueron alegadas inconstitucionales, por invadir esferas estatales por parte de la federación o por considerarlas como abuso de poder en su necesidad de regulación. Sin embargo son muestras del sentido pragmático de cómo el gobierno intentaba salvar la situación económica.

En 1938 la economía que apenas recuperaba el nivel que habría tenido en 1929 decayó un 33%, y con ello las esperanzas de que el New Deal fuera una medida efectiva para sacar al país de la crisis.

La idea de Roosevelt era desarrollar un "orden económico Constitucional", se requería una planificación industrial para impedir el derrochador aumento de número de fábricas, la inutilidad prematura de la maquinaria y las epidemias de bancarrotas.

En el campo de la agricultura se necesitaba además de un uso planificado un sistema de recuperación de tierras erosionadas, el objetivo era planificar en todos sentidos, aunque en el fondo las medidas no diferían de la vieja regulación.

El período de Roosevelt, junto con su personalidad para llevar a cabo sus objetivos es una síntesis: Jefferson y Jackson le inspiraron las finalidades, los populistas antiguo modelo de descontento agrícola contribuyeron al programa monetario. La era progresiva del primer Roosevelt suministró la estructura de la reglamentación y la conservación. Y la administración de Hoover facilitó objetivos e instrumentos. Su mayor influencia proviene de Wilson, con su simpatía hacia los trabajadores, los agricultores y los pequeños negociantes con su plan universal para ganar la guerra.

Las características de la legislación del New Deal son:

- Copia de legislación Alemana, Escandinava y de Gran Bretaña.
- La aprobación de la mayor parte de los proyectos fue hecha por el Congreso, las discusiones y reformas hechas en él, vinieron a oscurecer la nitidez de sus objetivos.
- Para obtener la aprobación se preparaba para que sus elementos fueran del "gusto de todos".
- El papel de la Suprema Corte fue importante ya que la revisión judicial era un verdadero veto para las leyes. Tanto que hubo movimientos internos que demandaban la reforma del Poder Judicial.²⁷

²⁷ Kirkland, *op. cit.*, p. 736.

VI. CONCLUSIONES

El llamado New Deal, quiso y supo sanear y reforzar el régimen capitalista después de la crisis de 1929 que parecía ser su destrucción, haciendo pagar a las clases dominantes un precio muy modesto.²⁸

Logró el fortalecimiento del poder ejecutivo federal en la actividad económica nacional. Esto creó una serie de organismos en diferentes ramas de la actividad económica:

- Nacional Recovery Administration. Su función, eliminar la competencia antieconómica.
- Agricultural Adjustment Administration. Para llevar al mismo nivel que el industrial al sector agrícola, dio créditos sobre predios y varios subsidios.
- Corporación de Seguros de Depósitos Federales. Con funciones financieras.
- Corporación de Crédito de Bienes. Préstamos para cosechas.
- Ley Sobre Verdad de Valores que crea la Comisión de Valores y Cambio.
- Autoridad del Valle de Tennessee para creación de una zona de desarrollo agrícola y de conservación de los suelos.
- Administración Federal de Alivio de Emergencia. Creada para el desempleo.
- Seguridad Social. Creada por la Ley de Relaciones Laborales.

En 1938 la producción industrial que parecía haberse recuperado un poco debido a las medidas del New Deal tendientes a crear una situación más favorable sobrellevando la recesión y tratando de controlar precios, tiene una crisis considerable.²⁹

Según Paul Adams "la depresión sin el New Deal podría haber sido peor", como medida para salvar la economía y como la base de la unión del Estado con el Capital es el efecto más perdurable de estas medidas. "A partir del New Deal el gobierno Federal se dispuso a hacer las cosas por sí mismo; para ello tuvo que reducir el poder relativo de los estados y de los empresarios.

²⁸ Galgano, Francesco, *Le istituzioni dell'Economia Capitalistica*, Bologna: Zanichelli, 1974, Trad. del Dr. Raúl Brañes para la Maestría de Derecho Económico, U.A.M., X (Circulación restringida), p. 28.

²⁹ Paul, Adams, *op. cit.*, p. 321.

El presidente y su recién llegado gabinete sustituyeron al Congreso como principal fuente legislativa".³⁰

La idea de que "el gobierno debe ser lo bastante fuerte para proteger los intereses del pueblo, y un pueblo lo bastante fuerte y bien informado para mantener el control soberano de su gobierno, como único baluarte de libertad continua"³¹ es la tesis que refuerza la intervención del estado en la economía.

El New Deal es el más claro ejemplo de que no existe contradicción entre Estado y Capital, sino que con una forma de combinación adecuada, el primero permite la reproducción del segundo y éste a su vez legitima la función del otro. Son Estado y Capital, dos entes que se complementan y hacen la estructura del sistema capitalista.

³⁰ Idem., p. 323.

³¹ Eliot Morison, *op. cit.*, p. 743.

BIBLIOGRAFÍA

- Eliot Morison, Samuel, *et al.*, *Breve Historia de los Estados Unidos de América*, Trad. Durán D'Odión *et al.*, México: Fondo de Cultura Económica, 1978.
- Fainsod Merle y Lincoln Gordon *Government and the American Economy* 2a. ed. New York: Norton and Company Inc., 1948.
- Faulkner, Harold Underwood, *American Economy History*, New York: Harper and Brother Publishers, 1949, 6a. ed.
- Galgano, Francesco, *Le istituzioni dell'Economia Capitalistica*, Bologna: Zanichelli, 1974, rad. Raúl Brañes para la Maestría de Derecho Económico, U.A.M., X (Circulación restringida).
- Graham, George A. y Henny Reining, *Regulatory Administration*, New York: John Wiley and Sons, Inc., 1943.
- Gramsci, Antonio, *Cuadernos de la Cárcel: Americanismo y Fordismo*, Trad. José M. Arico. México, Juan Pablos, 1975.
- Kirkland, Edward C. *Historia Económica de los Estados Unidos*. Trad. Eugenio Imaz. México: Fondo de Cultura Económica, 1941.
- Kuhnl, Reinhard, *Liberalismo y Fascismo dos formas de dominio*, Barcelona: Libros de Confrontación, 1978.
- Lyon, Levert S. *et al.*, *Government and Economic Life* Vol. I, Washington: The Brookings Institution, 1939.
- Paul, Adams Willi, *Los Estados Unidos de América*, 4a. ed., México: Siglo XXI, 1980.
- Paulanzas, Nicos, *Poder Político y Clases Sociales*, México: Siglo XXI, 1979.

EL SEGURO MARÍTIMO EN MÉXICO

ROBERTO RIVERA Y RIVERA

Antecedentes

Cádiz fue el primer puerto de partida para las Indias después del descubrimiento de América y al crearse en 1503 la Casa de la Contratación de Sevilla, este puerto se convirtió en el centro del comercio de ultramar.

Por Real Cédula de 1529, Carlos I abrió al tráfico con las Indias los puertos peninsulares de Bayona, La Coruña, Avilés, Laredo, Bilbao, San Sebastián, Málaga y Cádiz, además del de Sevilla.¹

Hasta donde he podido averiguar, las Ordenanzas de Burgos para los Seguros Marítimos de 1537 son las primeras ordenanzas españolas que regulan el seguro marítimo en los viajes de las Indias Occidentales a España.²

Las Ordenanzas para los Seguros Marítimos que formaron en 1555 el Prior y Cónsules de la Universidad de Mercaderes de Sevilla, con respecto a la navegación a las Indias Occidentales,³ no sólo regulan *in extenso* el seguro del tráfico de ida y de venida a Indias, sino que obtienen los textos y condiciones de las políticas generales de ida, de venida de las Indias (ambas cubriendo mercancías) y la de cascos de navíos de Indias.

La póliza de ida a Indias⁴ dice que siendo el riesgo para Nueva España, entiéndase "...que han de correr los dichos aseguradores, el riesgo, hasta que las mercaderías sean descargadas en San Juan de Lúa (sic) en barcos, y las lleven a la Vera Cruz y allí sean descargadas en buen salvamento."

Esta práctica, por cierto, se siguió hasta que se construyó el actual puerto, a principios de este siglo.

Durante el reinado de Felipe II, tanto por sus tendencias centralizadoras como, sin duda, por los esfuerzos de los comerciantes de Sevilla, se derogó, en 1579, la Real Cédula de 1529 que había abierto al tráfico con las Indias los puertos peninsulares antes citados y quedó Sevilla como único puerto para los viajes de ida y de venida.⁵

¹ Ots Capdequí, J. M., *El Estado Español de las Indias*, Fondo de Cultura Económica, México, 1941, quinta reimpresión, 1976, p. 39.

² Hors y Baus, Pedro, *Tratado de los seguros de transporte*, Editorial Gustavo Gili, S. A., Barcelona, 1945, Ordenanzas III, p. 629; Ordenanza XXXV, p. 649.

³ Hors y Baus, Pedro, *op. cit.*, pp. 653-665.

⁴ Hors y Baus, Pedro, *op. cit.*, p. 660.

⁵ Ots Capdequí, *op. cit.*, p. 39.