

PARTIDOS POLÍTICOS Y CORPORACIONES: LAS JUNTAS REGULADORAS DE LA PRODUCCIÓN, 1930-1943

ANA VIRGINIA PERSELLO*

Nuestro objetivo en este texto es analizar un conjunto limitado de instituciones estatales creadas en los años 30, las juntas reguladoras de la producción, cuestión amplia y compleja que implicaría dar cuenta de los marcos jurídicos e institucionales donde las nuevas agencias se inscriben; recuperar a los actores involucrados –partidos, corporaciones, funcionarios, administradores, técnicos– a través de los modelos de organización social que invocan para elaborar diagnósticos y proponer estrategias de acción, los recursos de poder que movilizan y los conflictos que se entablan entre ellos definiendo nuevas relaciones de poder y finalmente, la vinculación entre instituciones y prácticas, definición e implementación efectiva de políticas públicas. De hecho, aquí sólo recuperaremos algunos aspectos que hacen, primero, a la construcción burocrática, es decir, a la trayectoria que sigue y la forma jurídica que adopta la creación de las juntas, su composición y objetivos y segundo, el modo en que se inscriben en un problema más amplio que involucra los cambios en las funciones del estado, la redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado, la vinculación entre corporaciones y partidos, el interés sectorial y el interés general, a través de los debates parlamentarios que presidieron su constitución.

El Estado, como instrumento, arena o síntesis de luchas sociales fue y es objeto de una extensa literatura teórica. Sin embargo, su objetivación en instituciones y aparatos sigue constituyendo un espacio escasamente reconstruido y problematizado. Comprender la historia del estado –dice Rosanvallon–¹ implica abordar no

* UNR/CIUNR.

¹ Rosanvallon, Pierre, *L'Etat en France. De 1789 a nos jours*, París, Editions du Seuil, 1989.

sólo su forma política, la construcción del gobierno representativo –proceso de democratización– sino el modo en que se instaura el proceso de racionalización, la constitución del aparato administrativo; y más aún, considerar la articulación específica que en cada coyuntura se produce entre gobierno representativo y burocracia estatal, es decir, el modo en que se realiza la representación, se designan los funcionarios, se elaboran y se implementan las políticas públicas. Estamos muy lejos de poder dar respuesta a la complejidad empírica y teórica que el problema nos plantea. Sabemos que, para el caso argentino que es el que nos ocupa, la construcción de la “forma política” y de las instituciones y aparatos que la viabilizaron diagramó un largo proceso de ensayos y errores. La constitución de 1853 adoptó los principios representativo, republicano y federal que la práctica política fue instaurando a la par que los transgredía. Y esta no es una especificidad local. El proceso de democratización llevó implícitas tensiones que le son inherentes y que, en todo caso, se desplegaron adoptando modalidades particulares en coyunturas específicas. En su transcurso se interceptaron y se combinaron los mecanismos representativos –elecciones, parlamento y partidos– y las tareas administrativas, y en la medida en que la tendencia a la intervención estatal creció, primero en la regulación de la economía y más adelante en la promoción social, se sumó la interacción entre el poder ejecutivo y los actores económicos, sindicatos y asociaciones empresarias y comenzaron a ocupar, gradualmente, un nuevo rol técnicos y especialistas, a la par que las instituciones del estado mínimo se complejizaron conformándose diferentes “circuitos representativos”.² El “modelo” de la representación moderna basado en electores y partidos incorporó otra dimensión, la de las organizaciones para la defensa de los intereses organizados en la esfera productiva que, de actuar en el ámbito privado pasaron a hacerlo crecientemente en el espacio público en el momento en que el estado, o bien por su propia iniciativa o bien respondiendo a demandas de estos grupos, interviene para regular o mediar en los conflictos económicos. Se ha teorizado recurrentemente sobre la forma que asume este segundo circuito y las relaciones que establece con el primero, ahora bien, resta comenzar a transformar esta cuestión en objeto de construcción empírica indagando sobre la naturaleza de estas transformaciones en la experiencia política concreta y su peso en las áreas de elaboración e implementación de políticas.

Para el caso argentino, la imbricación de los dos “circuitos” en el marco de un estado que cambia sus modalidades de intervención es perceptible y datable a partir del reto que implicó la crisis económica de los años 30. La caída del volumen de las exportaciones y de sus precios; la desocupación y descenso de los salarios; la superproducción y el subconsumo son los datos que se mencionan

² La expresión es de Maurizio Cotta en “Parlamentos y representación”, en Pasquino, Gianfranco *et al.*, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Universidad, 1986, cap. 7:265-310.

para caracterizar una situación que obligó al gobierno provisional de Uriburu primero, y a los presidentes Justo y Ortiz después, a adoptar medidas financieras y económicas para paliar sus efectos más disruptivos. Los cambios operados en la extensión y naturaleza de la intervención estatal fueron abordados recurrentemente por la historiografía desde el registro del tránsito de un modelo económico abierto hacia otro semicerrado y las nuevas agencias estatales que se conformaron a partir de dicha transformación fueron incorporadas al análisis como los instrumentos que lo hicieron posible.³ Por otra parte, en las últimas décadas se han producido numerosos y bien documentados trabajos sobre cuestiones políticas, económicas, sociales y culturales que atraviesan los años 30 de los cuales es posible recuperar una hipótesis común propuesta, de hecho, con énfasis y matices diversos, que se sustenta en la idea de un clivaje, una tensión y la detección de múltiples paradojas⁴ derivadas de una clave de lectura que se inscribe en el proceso de modernización emprendido, “respuesta creativa a la súbita emergencia por la que atravesaba el esquema económico”, y los problemas vinculados a la ampliación de la participación política, el tránsito de los notables a las masas, producto de la reforma electoral de 1912, a los que no logran darse respuestas nuevas; optándose por la trasgresión a un principio que si aparece como irreversible, cada hombre un voto.

En relación al problema que nos ocupa, que implica dar cuenta del contenido político de las decisiones que afectaron la redefinición del modelo económico y de las relaciones entre partidos, corporaciones y estado, centrándonos en las juntas reguladoras, Ricardo Sidicaro⁵ sostiene que estas últimas fueron el producto de “la particular relación entre políticos y empresarios que se encontró en el origen del intervencionismo estatal, cuyos aparatos de regulación estaban colonizados o compartidos por representantes de las entidades corporativas”. Ahora bien, si esos actores “parecieron confundirse por momentos en un único protagonista” y las agencias creadas aparecieron como el lugar de esa fusión, los conflictos que más adelante los enfrentaron, “virtualmente contenidos en aquella convergencia originaria”, demostrarían, para el autor, la imposibilidad de un análisis lineal de la relación

³ Entre muchos otros, Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Ariel, 2005.

⁴ La idea de paradojas en Ballent, A. y Gorelik, A., “País urbano o país rural: la modernización territorial y su crisis”, Cataruzza, A. (dir.), *Crisis económica, avance del estado e incertidumbre política (1930-1943)*, Nueva Historia Argentina, T. VII, Buenos Aires, Sudamericana, 2001. La hipótesis en Portantiero, Juan C., “Transformación social y crisis de la política”, *Ciudad Futura* N° 4, marzo 1987; Torre, Juan C., *La vieja guardia sindical y Perón*, Buenos Aires, Sudamericana, 1990 y Romero, Luis Alberto, *Breve historia de la argentina contemporánea*, Buenos Aires, FCE, 2001.

⁵ Sidicaro, Ricardo. Los conflictos entre el Estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador (1930-1943) en Ansaldi, W. et al., *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*, Buenos Aires, Biblos, 1995.

entre políticos conservadores y “sectores económicos predominantes”. Los partidos reservaron para sí el reclutamiento de los cargos políticos y, en todo caso, el fraude potenció la autonomía. Por otra parte, Peter Smith⁶ y Roy Hora⁷ han producido los estudios más completos sobre el sector agroexportador. En un texto ya clásico, el primero se propuso, tomando como punto de observación la industria de la carne, indagar “las presiones, alineaciones y modos de comportamiento que caracterizaron a la política durante la primera mitad del siglo XX” entendiéndolo que los conflictos políticos no son el resultado necesario de diferentes intereses económicos. Desde esa perspectiva analizó la Junta Nacional de la Carne, poniendo en juego los conflictos entablados entre productores, frigoríficos y consumidores en el momento de definir las políticas a seguir, el rol asumido por el parlamento, las divergencias suscitadas entre los organismos finalmente creados y las decisiones del poder ejecutivo. En un trabajo más reciente, Roy Hora también propone abordar la historia de los terratenientes pampeanos vinculando su peso social con el poder político y el estado tomando distancia de “visiones instrumentales” que tienden a equipararlos y desde esa perspectiva periodiza la relación planteando que las administraciones que tuvieron el control del gobierno en los años 30 fueron particularmente sensibles a las demandas de los grandes propietarios aunque la armonía y la colaboración que caracterizó sus relaciones no estuvieron exentas de puntos de fricción agravados hacia el final de la década cuando el estado busque compensar la caída de sus ingresos aumentando las cargas fiscales sobre ellos. Aunque las instituciones estatales que los miembros de este grupo integraron, tales como la Junta reguladora, no forman parte de su recorte avanza en su caracterización, la emergencia de conflictos internos y las divergencias y puntos de confluencia con otros sectores.

Queda pendiente una reflexión que tenga en cuenta la inscripción de las nuevas agencias estatales como producto de una relación, de ningún modo lineal, entre demandas sectoriales y necesidad de los equipos gobernantes de operar sobre las situaciones concretas que la crisis les planteaba; el modo en que fueron pensadas, diagramadas y luego constituidas adjudicando nuevos roles a diferentes actores y privando a otros de los beneficios de su acción; el peso del parlamento y del ejecutivo en la elección de diferentes alternativas, en síntesis, la articulación entre intervención, redimensionamiento del aparato y representación.

Las actividades productivas reguladas a través de la creación de organismos *ad hoc* fueron la carne, los granos, el vino, la yerba mate, la leche, el azúcar y el

⁶ Smith, Peter, *Carne y política en la Argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986 (1ª edición 1968).

⁷ Hora, Roy, *Los terratenientes de la pampa argentina. Una historia social y política, 1860-1945*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002.

algodón.⁸ El proceso se inició a partir de decretos que, en algunos casos como el de la carne, la yerba y el vino cristalizaron en leyes específicas. Estas juntas obtenían sus recursos de impuestos específicos sobre su comercio, producción y cultivo.⁹ En otros, —granos, leche, algodón— se incorporaron a partir de la sanción, en abril de 1935, de la ley 12160 de creación del Banco Central e Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias, cuyo artículo 5 inc. c) permitió al poder ejecutivo crear organismos sustentados con las diferencias de cambio provenientes de la exportación. En el caso del algodón, en 1938 se discutió un proyecto de ley que no tuvo sanción y en el del azúcar, cuya elaboración estaba reglada por la Comisión Nacional surgida del laudo Alvear de 1928 y una serie de decretos posteriores, la iniciativa legislativa para crearla fracasó en 1939. A lo largo de la década fueron permanentemente modificadas a través, nuevamente, de decretos o leyes en la medida en que, por un lado, todo el proceso se estructuró a partir del ensayo/error y las fluctuaciones económicas obligaban a tomar medidas correctivas; por otro, a que diferentes sectores de la producción avanzaron en su agremiación y fortalecieron sus posibilidades de elaborar demandas y llegar al gobierno y, finalmente, por las diferentes perspectivas que sustentaron los equipos que fueron ocupando los ministerios de agricultura y hacienda.¹⁰

El orden en que los diferentes sectores productivos fueron incorporados a la actividad directa del estado respondió al peso, la capacidad de negociación y de llegada al gobierno de las demandas formuladas por las corporaciones involucradas recogidas gradual y fragmentariamente en la medida en que se trataba de intereses generalmente contrapuestos y por ende, dificultosamente compatibilizables. El resultado fue heterogéneo no sólo en las formas organizativas que cada una de estas entidades adoptó sino también en cuanto a su capacidad de gestión e implementación de políticas referidas a los objetivos que se propusieron.

⁸ El proceso de creación de entidades reguladores de la producción, del que en este momento sólo recuperaremos a las juntas, incluye también una cantidad importante de comisiones, subcomisiones y direcciones. En 1938 ya hay 17 comisiones que se hacen cargo de diferentes actividades: del aceite, del azúcar, de la industria lechera, del extracto de quebracho, de productos alimenticios, de contralor de rotulados, para combatir el sorgo de Alepo, de condonación de deudas y semillas, para abaratamiento del costo de los alimentos, del estudio de la tierra, protectora de la fauna americana, de fomento del caballo de guerra, nacional de bosques, de fomento de la piscicultura, de enseñanza agrícola, de oceanografía y pesca marítima.

⁹ La Junta de la carne se valía de los intereses y rentas de los fondos que los propios ganaderos invertían y de un impuesto que equivalía hasta el 1½% del importe de venta del ganado; la de la yerba y el vino de impuestos sobre las plantaciones y el producto elaborado.

¹⁰ Durante el gobierno de Uriburu, los titulares del ministerio de agricultura fueron Horacio Beccar Varela y César Arias y Enrique Pérez y Enrique Uriburu ocuparon el ministerio de hacienda. En la presidencia de Justo, Antonio de Tomaso, Luis Duhau y Miguel Ángel Cárcano, el primero y Carlos Hueyo, Federico Pinedo, Roberto Ortiz y Carlos Acevedo, el segundo. Con Ortiz, José Padilla y Cosme Massini Ezcurra y Pedro Groppo, respectivamente y con Castillo Daniel Videla Dorna reemplazó a Ezcurra; Federico Pinedo a Groppo y completó el período Acevedo. La mayoría de ellos antes de ser ministros fueron legisladores y participaron del debate que presidió la constitución de las juntas.

El modo que asumió la regulación se inscribió en parte en “herencias”¹¹ y legados de la etapa precedente que se vincularon a la acción que el estado había desplegado en diferentes coyunturas en relación a distintas producciones. Así es necesario distinguir entre la carne y los cereales, pilar de la economía agroexportadora y cuyo comercio debió ser coyunturalmente regulado; el azúcar y el vino, que gozaron desde las últimas décadas del siglo XIX de una fuerte protección estatal para poder desarrollarse, producto de la necesidad de integrar al interior al proyecto nacional en marcha y por último, el algodón y la yerba mate, cultivos incorporados a partir del esfuerzo estatal por expandir la frontera agraria a zonas hasta entonces marginales a mediados de los años 20. La novedad de los años 30 no residió tanto en la intervención estatal en momentos de crisis para salvar circuitos productivos amenazados ni en la aparición de demandas esgrimidas por los organismos de representación de intereses sectoriales para que esta se produzca; los efectos de la primera guerra mundial y la inmediata posguerra en la economía agroexportadora nos aportan innumerables ejemplos de medidas transitorias para paliar situaciones conflictivas para cuya elaboración se escuchó a las corporaciones y se incorporó personal técnico al aparato a la administración pública. Durante la presidencia de Alvear, cuando Rafael Herrera Vegas, miembro de la Corporación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción (CACIP) y vinculado a la Revista de Economía Argentina, dirigida por Bunge, ocupó el ministerio de Hacienda, convocó a este último y a Raúl Prebisch¹² para asesorarlo y a distintas asociaciones empresarias para formar comisiones de estudio sobre problemas económicos. En esa coyuntura, los organismos de ganaderos enfrentados a la crisis del sector, consideraron que estaban en condiciones de elaborar leyes, fueron avalados por algunos legisladores y escuchados por el poder ejecutivo. Las comisiones se disolvieron cuando Víctor Molina lo reemplazó en el ministerio.¹³ El

¹¹ Skocpol y Weir, en sus análisis de las respuestas que diferentes países ensayaron en los años 30, insisten en la necesidad de indagar el peso de los rasgos estructurales de los estados y las herencias de las políticas públicas precedentes en las orientaciones y capacidades de los grupos y partidos en las luchas entabladas sobre la forma en que los gobiernos le hacen frente y en el proceso de innovación intelectual y acceso de expertos a los centros de gestión a través de los cuales las ideas económicas entran o no en la formulación de sus estrategias entendiendo que los actores elaboran políticas sobre esfuerzos gubernamentales previos o reaccionado contra ellos y se ven trabados por los límites impuestos por las capacidades coactivas, jurídicas, fiscales y administrativas de la estructura del estado. Weir, Margaret y Skocpol, Theda, “Las estructuras del estado: una respuesta ‘keynesiana’ a la Gran Depresión”, *Zona Abierta* 63/64, 1993.

¹² Después de la renuncia de Herrera Vegas al ministerio de hacienda, Prebisch siguió asesorando al ministro de agricultura, Tomás Le Bretón, fue subsecretario de la Dirección de Estadística y finalmente, a partir de 1927 dirigió la Oficina de Investigaciones del Banco de la Nación al lado de Luis Duhau.

¹³ Un análisis de la relación entre corporaciones y estado en los años de los gobiernos radicales en Marchese, Silvia, “Estrategias de las organizaciones empresariales para su participación en política”, en Falcón, Ricardo (dir.), *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*. Nueva Historia Argentina, T. 6, Buenos Aires, Sudamericana, 2000.

gobierno volvió a intervenir en 1927 para arbitrar en el conflicto planteado en la producción azucarera entre industriales y cañeros, organizados estos últimos por la Federación Agraria Argentina (FAA). El Laudo Arbitral estableció sus derechos en lo referente a la evaluación de la caña, la fijación del precio y la obligación de los ingenios de molerla. Y más adelante creó una Comisión con representantes de los sectores involucrados para estudiar las cuestiones referidas a esa industria.

Lo nuevo en los años 30 fue la magnitud y extensión que adquirió la intervención, fundamentalmente, su cristalización en instituciones de carácter, en la mayoría de los casos, permanente, en las que, además, la presencia corporativa era evaluada como ineludible en la medida en que se la vinculaba al saber técnico necesario para elaborar e implementar políticas públicas. Los técnicos que asesoraron a los ministros, en muchos casos habían participado de administraciones anteriores –tal el caso de Prebisch– y los argumentos que las sustentaron en muchos casos permanecieron anclados en el pasado y recuperaron propuestas contenidas en los debates sobre las leyes de carnes o el laudo azucarero de la presidencia Alvear, pero tratándose de instituciones nuevas los modelos legislativos y los referentes para legitimar su creación se buscaron afuera. Cuando Miguel A. Cárcano, entonces legislador, fundamentó en el parlamento el proyecto de ley de granos expresó que la iniciativa era “netamente argentina” aunque indudablemente aprovechaba el ejemplo extranjero contenido en la ley americana de 1916 y sus decretos reglamentarios posteriores pero, y fundamentalmente, estaba basada en la ley canadiense de 1912 cuya última reforma se sancionó en 1930 y que “es la ley más perfecta y orgánica [...] que existe actualmente en el mundo”.¹⁴ Y aun hacia fines de la década, cuando el ejecutivo intentaba obtener la sanción de una ley reguladora de la producción azucarera, el diputado conservador Méndez Calzada dijo poseer, para avalar la propuesta, una carpeta que contenía información sobre 25 o 30 países “empezando por Estados Unidos y concluyendo con el Estado Manchukuo”,¹⁵ de los cuales recupera a España haciendo hincapié de que se trata de la España republicana, dado que la ley regulatoria se sancionó en 1935. La alusión al régimen político vigente en el país tomado como referencia no es excepcional y se inscribe en la necesidad de los legisladores oficialistas de evitar que la oposición asocie intervención con dictadura. Estados Unidos, sostiene el diputado Vicchi, es el campeón de la democracia y allí el New Deal se ha transformado en una especie de “nuevo evangelio” y en Francia, “dirigida por un socialista eminente”, el estado compra los excedentes de las cosechas de trigo y los almacena para mantener el equilibrio entre la oferta y la demanda.¹⁶ Italia y Francia, sostiene el

¹⁴ Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones* (CDDS), T. IV, r.35, agosto 9, 1934:228-293, p. 261.

¹⁵ Ídem, T. II, r.44, septiembre 19, 1939:392-435, p. 410.

¹⁶ Ídem, T. VII, r.52, enero 11 1937:188-251, p. 239.

diputado Godoy, “en cuyos gobiernos han primado partidos de izquierda, celosos cultores de la economía clásica” han adoptado la extirpación de viñedos, la prohibición de nuevas plantaciones, la reducción de los *stocks* y su compra por el gobierno y España, bajo el gobierno de Azaña “que no puede ser tildado de derechista” ha establecido una limitación en la producción; “medidas casi idénticas a las que estamos tratando”.¹⁷ Los destinatarios del discurso eran los socialistas que sistemáticamente rechazaban la referencia a legislación extranjera que se esgrimía para avalar diagnósticos y propuestas que justificaran la intervención. “La vieja Europa está enloquecida política y económicamente”, decía Dickmann, y no puede constituir un ejemplo “el absurdo, la locura de esas autarquías *a outrance*” sólo explicables en países que se preparan para la guerra. En todo caso, también para el resto del mundo, la forma que adquirió la intervención estatal y la regulación de las diferentes actividades productivas, constituyó un desafío y una novedad que se apoyó con más o menos énfasis en las propias herencias burocráticas y en modelos externos.

1. LAS JUNTAS: INICIATIVA ESTATAL Y DEMANDAS CORPORATIVAS

1.1. *GRANOS, CARNES Y LECHE*

A mediados de 1932 el presidente Justo y su ministro de agricultura, Antonio de Tomaso, enviaron a la cámara de diputados dos proyectos, uno creando una Junta Nacional de Carnes¹⁸ y el otro, una Comisión Nacional de Granos.¹⁹ Los objetivos perseguidos y declarados eran mejorar la calidad de la producción, adaptarla a las necesidades de los mercados consumidores para competir en mejores condiciones, hacer propaganda externa, obtener precios retributivos, coordinar normas inconexas y crear nuevas e involucrar a los interesados en su manejo en nombre del interés general. Las funciones diferían, la entidad que regularía el comercio de carnes incorporaba la creación de un frigorífico a partir de la conversión del municipal de la Capital Federal en una entidad mixta a cargo del estado y de los productores para manejar el comercio interno y la posibilidad de crear organismos comercializadores e industrializadores. La comisión de granos tenía atribuciones de policía de comercio-contralor de las instituciones intervinientes, del transporte y acondicionamiento de bodegas, establecimiento de tipos

¹⁷ Ídem, T. VII, r.66, diciembre 5, 1934:613-654, p. 641.

¹⁸ Ídem, T. IV, r.43, julio 27 1932:420-425.

¹⁹ Ídem, r.47, agosto 5, 1932:704-715.

y zonas. En ambos casos, comisiones previas con funciones de asesoramiento, designadas por decreto, se habían ocupado de estudiar problemas vinculados a la producción, comercio interno y externo y consumo de carnes y cereales. Fue en ese espacio donde se elaboraron las iniciativas legislativas. La composición de dichas comisiones anticipó la que tendrían las instituciones en vías de creación. En el caso de la producción ganadera participaron tres representantes del gobierno nacional, dos de la Intendencia Municipal de la Capital, cinco de la Sociedad Rural Argentina (SRA) y siete personas en carácter de ganaderos y expertos en el comercio e industria de la carne.²⁰ En el caso de los granos la composición era similar: técnicos del ministerio, entidades agrarias de productores e instituciones vinculadas al comercio interno y externo. La propuesta era que los organismos a crearse con carácter autárquico estuvieran presididos por el ministro de agricultura. Para la junta de carnes se preveían diez miembros designados por el poder ejecutivo de los cuales cuatro lo serían entre personas “conocedoras” del problema y seis a propuesta de las autoridades directivas de la SRA. La Comisión de Granos estaría integrada por representantes del gobierno —el director de Economía Rural y Estadística, el jefe de la división Agrónomos Regionales y el de Charcas Experimentales— y tres representantes designados de una lista de diez personas presentada por las entidades agrarias (sin especificación). Los proyectos siguieron caminos diferentes.

En octubre de 1933 se sancionó la ley 11.747 creando la Junta Nacional de Carnes después de un largo debate parlamentario en el transcurso del cual se modificó la propuesta del poder ejecutivo en cuanto a la composición del organismo regulador. La Corporación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP) se dirigió al Congreso proponiendo que la representación ganadera contemplara tres representantes de la SRA y cuatro de las restantes confederaciones rurales del interior. Los diputados Aguirrezabala (radical antipersonalista entrerriano) y Escobar (Partido Demócrata Nacional) asumieron la defensa de la necesidad de incorporar a los criadores. Bustillo (Concordancia) pidió representación para los frigoríficos y Dickmann (Partido Socialista) propuso tres representantes del Estado, tres productores y tres consumidores. Finalmente, se excluyó al ministro de agricultura de la presidencia y se estableció que tres personas “conocedoras” de la actividad, dos miembros de la SRA, dos de las sociedades

²⁰ Los representantes del gobierno nacional eran el director de ganadería, Dr. Arturo R. Lucas; el de Economía Rural y Estadística, Julio César Urien; y el jefe de la División de Contralor del Comercio de Carnes, Dr. Juan E. Richelet; los de la Intendencia Municipal de la Capital: el secretario de la Dirección de Ganadería, Ricardo Helman y el segundo jefe de la División de Contralor, Anselmo Viacava; los cinco representantes de la Sociedad Rural Argentina (SRA) eran Horacio Bruzzone, Cosme Massini Ezcurra, Alfredo Seré, Oscar Sansot y Héctor Guerrero y los expertos en el comercio e industria de la carne: Pereda, Lezica Alvear, Aceguirolaza, Ibarra, el ingeniero agrónomo Miró, Lanusse y Podestá. Horacio Bruzzone será el presidente de la Junta Nacional de Carnes.

rurales del interior, uno de los frigoríficos y uno de las empresas industriales regionales formarían la Junta. El poder ejecutivo elegía de las listas o ternas presentadas por las corporaciones. Las designaciones recayeron en seis miembros de la SRA sobre nueve. La terna nombrada por el poder ejecutivo que presidió la junta la integraban Horacio Bruzzone, ex presidente de la SRA, Víctor Galli y Manuel Erazuquin, vocales de la misma corporación; Alfredo Seré y Enrique Santamarina, eran sus representantes y Manuel Vetrone, vicepresidente de la SRA junto a Augusto Mariño, un invernador, los delegados de las sociedades rurales del interior. Ciento diez empleados entre personal técnico, administrativo y de servicio completaban la nueva repartición. La puesta en marcha de la ley 11747 terminó de concretarse en octubre de 1934 cuando el poder ejecutivo aprobó los estatutos de la Corporación Argentina de Productores (CAP), organismo encargado de manejar la cuota dispuesta para industriales argentinos por el Tratado Roca-Runciman que, hasta el final de la década, no contará con frigorífico propio y en 1937, con la creación de un efímero Mercado de Haciendas y Carnes cuyo objetivo era regularizar y fiscalizar el comercio interno para abaratarlo que fue disuelto en 1940 durante la gestión de Cosme Massini Ezcurra.

En julio de 1937 el poder ejecutivo reglamentó la elección de los miembros de la junta.²¹ Los representantes de la SRA eran elegidos de una lista de 12 seleccionados por las 2/3 partes de los miembros de su comisión directiva; los frigoríficos particulares proponían un representante cada uno que, reunidos bajo la presidencia del subsecretario de agricultura, elegían por simple mayoría una terna y de igual modo procedían las empresas industrializadoras regionales. Las sociedades rurales del interior también presentaban una lista de 12 candidatos, pero recién en 1939, sucesivos decretos establecieron a qué sociedades les correspondía la representación y como se realizaría la elección.²² Se creó un registro del cual quedaron excluidas todas aquellas sociedades que por la índole de sus operaciones o por las finalidades de su constitución perseguían propósitos de lucro o tenían carácter comercial, distribuían beneficios entre sus asociados o acordaban asignaciones en carácter de sueldos u honorarios. Y se eliminó la mayoría simple para elegir a sus representantes reemplazándola por un sistema proporcional. Cada sociedad presentaba la nómina de sus socios (estado del pago de cuotas y carácter o no de productor); designaba por las 2/3 partes de los miembros de su comisión directiva, un representante; los representantes se constituían en asamblea con quórum no menor de las 2/3 partes del total; a cada sociedad se le computaban tantos votos como socios ganaderos la integraban y no podía tener más de 1/3 del total de los votos computados. Finalmente, la designación de cada persona integrante de la lista se hacía por mayoría de la mitad más uno de los votos computados.

²¹ Decreto 116.623, 18 de octubre de 1937.

²² Decretos 37340 y 37341, 28 de julio de 1939.

En diciembre se realizó la primera elección bajo el nuevo sistema. Se habían inscripto 44 sociedades y se presentaron 15 que representaban a 2.858 ganaderos. A 10 sociedades se les había negado la inscripción por que acordaban utilidades a sus socios y a otras 6 por no haber cumplido con los plazos. Las 29 que no concurrieron (alrededor de 3.200 ganaderos) habían manifestado previamente su disconformidad con los decretos sancionados por considerarlos arbitrarios.

El comercio de granos quedó en manos de una Junta reguladora de carácter transitorio –creada por decreto del 28 de noviembre de 1933 y ratificada en 1935 por la ley 12.160– encargada de la compra a los productores y la venta a las casas comercializadoras²³ y una Comisión de Granos integrada por representantes del poder ejecutivo, molineros y sociedades cooperativas que en 1934 incorporó a la Comisión de Elevadores para asumir el control técnico de la comercialización. A fines de 1936 se suspendió la aplicación de los precios básicos al trigo y al lino. El decreto del poder ejecutivo (95.419) alegaba que cuando el gobierno intervino manifestó que la medida era de emergencia, no se aplicaba “un concepto doctrinario de economía dirigida con carácter permanente”. El precio de los granos había mejorado y cubría ampliamente los costos de producción; había llegado entonces el momento de que el comercio recupere su libertad de movimientos.²⁴ De todos modos se mantuvo la organización de la junta que volvió a fijar precios en 1938. En 1941, un proyecto de ley²⁵ que quedó sin sanción, proponía, al modelo del comercio de carnes, la creación de una Corporación Argentina de Granos para actuar en el comercio interno y externo haciéndose cargo de la red de elevadores oficiales con carácter permanente. Se sustentaba en que en “años normales”, la junta no compraba las cosechas y el colono debía enajenarla a intermediarios; los agricultores, aislados y sin organización debían enfrentarse a un comprador poderoso y organizado.

El denominador común de las nuevas instituciones estatales creadas y por crearse, todas dependientes del Ministerio de Agricultura y equiparadas al régimen de las reparticiones autárquicas, era la asociación, en su composición, de funcionarios estatales y representantes de los diferentes sectores productivos involucrados en cada una de las actividades reguladas cuya selección, en líneas generales, la hacían las corporaciones a través de ternas o listas más amplias de candidatos sobre las que el poder ejecutivo resolvía. El origen de todas ellas respondió a

²³ Cuando Federico Pinedo y Luis Duhau se hicieron cargo de los ministerios de hacienda y agricultura, respectivamente, Raúl Prebisch comenzó a desempeñarse como asesor de ambos coordinando su labor. Muchos años después, entrevistado por Mateo Magariños, se adjudicó la idea de la utilización del margen de cambios para sustentar la compra de las cosechas a partir de un precio sostén y su venta gradual a las casas comercializadoras. *Diálogos con Raúl Prebisch*, México D. F., FCE, 1991.

²⁴ Memoria del Ministerio de Agricultura correspondiente al ejercicio de 1936.

²⁵ Proyecto de Adolfo Mugica, CDDS, T. V, r.57, septiembre 29 y 30 1941:529-537.

necesidades y demandas sectoriales que se formalizaron en instituciones sujetas permanentemente a modificaciones producto de la fragmentación de intereses y los conflictos entablados en el interior del aparato estatal. En el caso de la carne, la junta tenía no sólo autonomía funcional sino también patrimonial o financiera, lo cual no impidió que en momentos puntuales el estado subvencionara a los productores. Era un órgano del estado en la medida en que se desenvolvía en su seno sujeta a su tutela administrativa pero no a su potestad jerárquica, y las entidades comerciales creadas por la junta eran de derecho privado. En cuanto a los cereales, la junta tenía carácter transitorio y el peso de las corporaciones era mucho menor, al igual que en la Comisión. En el momento de crearse esta última, Cárcano, que fue el vocero del proyecto, manifestó que los agricultores no estaban suficientemente organizados ni agremiados y el congreso debía ser quien valorara e interpretara sus necesidades.²⁶

En septiembre de 1935 el ministro de agricultura, Luis Duhau, envió al Congreso un proyecto de ley para dar carácter estable a la junta reguladora de la industria lechera, creada por decreto 40.140 del 12 de mayo de 1934, proponiendo que estuviera presidida por tres personas nombradas por el poder ejecutivo con acuerdo del Senado asesoradas por una comisión honoraria de representantes de los productores, de las industrias de la manteca y el queso, las usinas pasteurizadoras, los comerciantes en productos lecheros y los consumidores. La ley no se sancionó y la actividad siguió estando regulada por una comisión *ad hoc* a la que en 1939 se le encargó redactar un nuevo proyecto de ley, cometido que no logró cumplir en función del choque de tendencias en su seno. Un año después, los demócratas nacionales entrerrianos Medina, Radío, Etchebarne y Morrogh Bernard, autores de numerosos proyectos relativos al comercio de carnes, hicieron

²⁶ “Tenemos las cooperativas, importantes muchas de ellas; teníamos la Federación Agraria, está la SR, la Federación de Sociedades Rurales, infinidad de instituciones regionales, pero no hay el núcleo central que pueda sintetizar comunes aspiraciones y presentarlas a la consideración del gobierno... Es esencial... que los agrarios se unan, que formen instituciones... que sean el exponente genuino y unánime de sus intereses. Serían los verdaderos asesores del poder ejecutivo. Evitaríamos las improvisaciones legales... evitaríamos también la demagogia económica por el estudio anterior, meditado y permanente, que alejaría para siempre a los agitadores profesionales...”

El Estado debe trabajar para la organización y agrupación de los agrarios, como una manera de crear colaboradores para la solución de estas graves cuestiones”. CDDS, T. IV, r.35, agosto 9 1934:262.

El *Diario La Tierra*, órgano de la Federación Agraria Argentina, expresaba refiriéndose al ministro: “Nombró una junta de granos, eligiendo a sus componentes entre personas que tienen intereses contrarios a la agricultura, y, con alguna rara excepción, desconocedores de importantes detalles de nuestra vida agraria. El resultado fue desastroso... con indiferencia o complicidad del ministro, la junta de granos inicia la selección de variedades de trigo a sembrarse, desechando temerariamente variedades consideradas excelentes hasta ayer, algunas de las cuales son insustituibles en determinadas zonas agrícolas, como si los agrarios fueran unos ‘dirigidos’, una manga de irresponsables”, *Diario La Tierra*, 5 de abril de 1935.

suyo y presentaron a la cámara de diputados el anteproyecto elaborado por el último congreso celebrado por la Confederación Argentina de Productores de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP), reproduciendo en parte la arquitectura de la ley 11747, en la medida en que contemplaba la creación de una Junta reguladora y de un organismo comercial e industrial, la Corporación de Productores de Leche. Tampoco esta iniciativa fue tenida en cuenta por el Congreso.

1.2. *VINO Y YERBA MATE*

En diciembre de 1934, por ley 12.137 se creó la Junta Reguladora de Vinos. La regulación de la producción de uva y su elaboración habían sido hasta ese momento asumidas por los estados provinciales (Mendoza y San Juan) tratando de resolver la congestión de la oferta y la caída de los precios. A partir de un informe elaborado por Liaudat —un funcionario de la Oficina de Investigaciones Económicas del Banco de la Nación, creada en 1927 cuando Luis Duhau lo presidía y conducida por Raúl Prebisch— y con el asesoramiento de este último y de Enrique Uriburu, el ministro de agricultura envió al Congreso una iniciativa que contemplaba la creación de un organismo constituido por un presidente y dos vocales nombrados por el Poder Ejecutivo y una comisión honoraria formada por representantes de los intereses afectados entre los que se incluía al Banco de la Nación y al Banco Hipotecario Nacional (BHN), en la medida en que los productores y elaboradores, mayoritariamente, eran deudores de ambas entidades financieras. El mecanismo adoptado para superar la crisis del sector incluyó medidas de emergencia: eliminar temporariamente del mercado parte del stock de vinos para que no gravitara sobre el precio produciendo una caída por debajo del nivel normal y materia prima, para reducir la elaboración y por tanto darle mayor salida al excedente y, como remedio de fondo, la extirpación de viñas y la sustitución de ese cultivo por otros que fueran de rendimiento económico mayor. Se imputaron al cumplimiento de la ley 30 millones de pesos recuperables, según se esperaba, a partir de la aplicación de una sobretasa adicional de 0.125 centavos por litro de vino. El proyecto se aprobó sin el voto de los legisladores socialistas. En septiembre de 1936, una nueva iniciativa del ejecutivo (el ministro de agricultura en ese momento era Cárcano) propuso modificar la ley 12137 ampliando las facultades y los recursos de la junta. La evaluación era que los objetivos planteados se habían cumplido sólo a medias. El excedente de producción seguía existiendo y la respuesta de los viñadores a la extirpación había sido escasa dada la exigüidad de la indemnización. La aplicación de una contribución en especie y la ampliación de los fondos para extirpar solucionarían el problema. La ley resultante (12.253) estableció, a sugerencia de los socialistas —que de todos modos no la votaron—, que las hectáreas de viña extirpada fueran adquiridas por el estado para entregarlas a la colonización.

En octubre de 1935, la ley 12.236, estableció la Junta Reguladora de la Yerba Mate recuperando el modelo ya implementado para el caso del vino. Las diferencias entre una y otra producción residían en el carácter nuevo de las plantaciones de yerba, incrementadas a partir de 1926 cuando fueron entregadas tierras fiscales por el gobierno en la zona de Misiones y se les exigió a sus ocupantes plantar el 75% de la superficie con este producto. El peso que representaban las ventas de trigo al Brasil que implicaban como contrapartida comprarle, entre otras cosas, yerba, decidió al gobierno de Justo a incluir en la regulación la derogación del gravamen adicional del 10% que pesaba sobre la yerba importada y reducir la producción local. La Junta se constituyó presidida por el ministro de agricultura y 13 miembros: el gobernador de Misiones –Vanasco–, dos funcionarios del ministerio de agricultura –Ovidio Schiapetto y Pinto–, un representante del Banco de la Nación –Pedro Etchegaray–, uno del BHN –Abel Lissarrague–, tres de los plantadores designados por el poder ejecutivo, entre los cuales uno representaba a los no agremiados –Pablo Allain–, que de hecho representaba casi exclusivamente a los yerbales que poseía Otto Bemberg, otro a los agremiados –Dr. Nicolás Avellaneda–, y el tercero a propuesta de las cooperativas –el ingeniero Andrés Bugnion–; tres representantes de los elaboradores seleccionados de tres ternas formuladas por los molineros –José Blanco, el ingeniero Ángel Núñez y Ernesto Dumas–, uno de los importadores –Roberto Fernández Beyró– y otro de los consumidores –José Bogliolo–. El organismo se constituyó además con veintiocho empleados administrativos designados por concurso. En ese momento, los elaboradores contaban con una organización gremial más desarrollada que los plantadores. Muchos de ellos estaban nucleados en la Asociación Rural Yerbatera Argentina, presidida por Justo de Urquiza Anchorena y que contaba entre sus dirigentes al ex ministro de agricultura de Alvear, Rafael Herrera Vegas, a la que en 1937 se sumaron la Unión Agraria Yerbatera y la Confederación Yerbatera Argentina para unificar la representación de los productores en sus gestiones ante los poderes públicos. En 1940, el poder ejecutivo emitió un decreto, en función de una presentación del Centro Agrario Yerbatero Argentino que, atendiendo al “progreso experimentado por la agremiación” de los plantadores, excluía de la representación a los no agremiados.²⁷

La junta operaba a partir de la fijación de un impuesto móvil interno para pagar al productor un sobreprecio que compensara el costo de producción; un impuesto de \$4 m/n por planta nueva para evitar la extensión de los cultivos y la fijación de cupos o autorizaciones individuales de cosecha. En junio de 1936 se aprobaron los estatutos para la constitución del Mercado Consignatario que operaba en base al

²⁷ Decreto 61.955, 8 de mayo de 1940, Ministerio de Agricultura. Comisión reguladora de la producción y comercio de la yerba mate. Memoria enero 1940-diciembre 1940.

crédito agrario prendario otorgado por el Banco de la Nación a la yerba que se le consignaba. Al igual que en el caso de la producción vitivinícola las medidas adoptadas no resultaron suficientes para equilibrar la producción con el consumo y año a año el ejecutivo establecía por decreto nuevas reducciones de la cosecha.

1.3. AZÚCAR Y ALGODÓN

Para el azúcar y el algodón, producciones que de hecho no escapaban a la acción reguladora del Estado a través de comisiones creadas a tal efecto, se contempló la posibilidad de cristalizar la junta por vía legislativa tardíamente y la estructura organizativa, composición y facultades que se previó otorgarle cambiaron. En principio, había cambiado el gobierno y fueron Ortiz y su ministro de agricultura, José Padilla, un cultivador de caña tucumano, quienes la propiciaron, aunque las iniciativas legislativas habían sido preparadas previamente.

En la industria azucarera, protegida prácticamente desde sus orígenes por barreras aduaneras, se inició una cierta regulación a partir del laudo dictado por el presidente Alvear en 1927 y de la constitución de la Comisión Nacional del Azúcar, en las postrimerías de su gobierno, para estudiar los problemas de la industria y aconsejar medidas de índole técnica, económica o social. El laudo contemplaba la reducción de la molienda, procedimiento que siguió cristalizándose en leyes provinciales tucumanas en 1932 y 1935, y la Comisión constituida por el subsecretario del Ministerio de Agricultura, un funcionario de la Dirección General de Comercio e Industria, un delegado del Banco de la Nación, otro del BHN, un representante de la SRA, uno por la Facultad de Agronomía, uno por la Refinería Hileret, delegación de la que se hizo cargo el Banco de la Nación a partir de su quiebra; José Ignacio Aráoz en representación de los cañeros y Simón Padrós de los industriales, fue refrendada por el gobierno de Uriburu y se ocupó de calcular el derecho adicional móvil y compensador mensual. En ese momento, regían para el azúcar derechos aduaneros de alrededor del 120%.

Las bases del proyecto que presentó el ministro José Padilla al Congreso a fines de 1938 para crear la junta fueron elaboradas durante el ministerio de Cárcano por una comisión integrada, fundamentalmente, por azucareros, entre ellos el mismo Padilla, administrador del ingenio San Pablo; Vicente C. Gallo, copropietario del ingenio San Antonio; José M. Paz, copropietario del ingenio Concepción; Clemente Zavaleta, director del ingenio Santa Lucía; Leocadio Paz, del directorio del ingenio Esperanza; Adolfo García Pinto, representante de los industriales de Salta; David León Medina, fuerte cañero de Tucumán; Federico Helguera, de la firma Etchecopare y Helguera, negociante de azúcar y Rómulo Bogliolo, un socialista, en representación de los consumidores que ya participaba de la junta reguladora de la yerba mate. La ley a dictarse determinaba la cantidad total de azúcar a elaborarse y fijaba cuotas por zona de producción y por ingenio, vinculando a este

último a un número determinado de cañeros; reglamentaba las operaciones de compraventa de caña e incorporaba un capítulo de diecinueve artículos en los que se contemplaba la fijación de salarios para las tareas agrícolas e industriales, la creación de una Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones, la construcción de vivienda obrera familiar a cargo de los ingenios con créditos del BHN, la asistencia social obligatoria y gratuita a través de médicos permanentes, salacunas y hospitales construidos por cada ingenio o regionales, campos de deportes y bibliotecas, estableciendo además el control por la junta de las proveedurías. El organismo que debía encargarse de poner en marcha tareas tan disímiles y complejas, al igual que el resto de las juntas estaría constituido por un presidente y dos vocales nombrados por el poder ejecutivo con acuerdo del Senado y una comisión asesora honoraria integrada por 16 miembros, también nombrados por el poder ejecutivo. El Banco de la Nación, la Bolsa de Comercio de la Capital Federal, el Centro Azucarero Argentino, las industrias derivadas del azúcar, los industriales del litoral y los comerciantes contarían con un representante; el Centro Azucarero Regional Tucumán y el Centro Azucarero Regional del Norte con dos y se completaría con cinco plantadores, de los cuales uno debía ser del litoral y otro de los productores de remolacha. El partido socialista –en disidencia total– y los radicales –en disidencia parcial– se opusieron conjuntamente a la cristalización legislativa de la junta azucarera. El proyecto pasó a la comisión respectiva y nunca se sancionó.

La junta reguladora del algodón, se puso en funcionamiento a partir de dos decretos –59.802 y 61.640, de abril y mayo de 1935– que reglamentaban el artículo 5° de la ley 12.160. Estaba constituida por siete funcionarios (el ministro de agricultura, uno de sus subsecretarios, el gobernador del Chaco y los directores de Tierras y Colonias, Agricultura, Comercio e Industria y Sanidad Vegetal) y diez miembros entre los cuales siete representaban a las entidades comerciales e industriales, dos a las cooperativas de producción, uno a los productores y otro a Santiago del Estero. En 1936, el ministro Cárcano planteó que la junta no se había creado como solución de emergencia ante una situación difícil de la agricultura algodonera ni por un estado anormal de su industria y comercio sino para responder a la complejidad de problemas que planteaba el crecimiento de la producción y las perspectivas de su futura expansión aunque la falta de un estatuto que le sirviera de base legal la obligaba a mantener una actitud pasiva, lo cual lo llevó a crear una comisión, integrada por el subsecretario de agricultura, Brebbia, el gobernador de Chaco, Castells, miembro nato de la junta, los directores de Tierras y Colonias y de Sanidad Vegetal, los técnicos de la junta algodonera, Vidal y García Matta, el miembro de la junta ingeniero Carrió y el ex diputado González Maseda, a la que le encomendó la tarea de elaborar una iniciativa legislativa para institucionalizar su funcionamiento²⁸ que fue elevada al

²⁸ Memoria del Ministerio de Agricultura correspondiente al ejercicio de 1936.

congreso por el poder ejecutivo en 1938 por el ministro Padilla. Al igual que en el caso del azúcar, se incorporaron amplios capítulos sobre salarios, vivienda para los trabajadores y atención médica fundados en el principio de la justicia social.

Paralelamente, el diputado radical Romeo D. Saccone presentó otra iniciativa que sustraía la presidencia de la junta a un funcionario del gobierno y la colocaba en un ingeniero agrónomo, incorporaba artículos sobre distribución de la tierra y declaraba servicio público al desmonte.²⁹ Los proyectos caducaron sin sanción y en 1941, nuevamente el poder ejecutivo –siendo presidente Castillo y ministro de agricultura Daniel Amadeo y Videla– insistieron con una nueva iniciativa.³⁰

2. LAS JUNTAS EN EL PARLAMENTO: FUNCIONES DEL ESTADO Y REPRESENTACIÓN

En el parlamento, ámbito en que vamos a centrarnos, se debatió, en relación a estas agencias, un amplio espectro de cuestiones que hacían a las funciones del Estado, su cristalización burocrática y la relación entre esta última y las formas de representación política. Lo que sigue intenta recuperar algunos de estos aspectos teniendo en cuenta que la cámara de diputados entre los años 1930 y 1943, indudablemente no fue siempre igual a sí misma. Hasta 1936, el oficialismo estuvo integrado por legisladores demócratas nacionales y sus variantes provinciales, radicales antipersonalistas y socialistas independientes y la oposición, por demócratas progresistas y socialistas. A partir de ese año –previo levantamiento de la abstención– se incorporaron los radicales sumando a algunos representantes del antipersonalismo que abandonaron la concordancia para pasar a las filas del partido presidido por Alvear. Ni gubernistas ni opositores constituyeron bloques: no lo fueron la Concordancia³¹ ni la Alianza Civil, y por otro lado, tampoco cada partido operó de manera unívoca y disciplinada, ahora bien, en cuanto a la necesidad de la intervención estatal en la regulación de la economía, no hubo fuertes antagonismos que nos permitan marcar líneas claras en los diagnósticos, perspectivas y propuestas si tomamos como línea divisoria a los partidos y además, se manifestaron una gran cantidad de intereses sectoriales que se vincularon de

²⁹ CDDS, T. II, r.21, julio 13 1938:706-723.

³⁰ Ídem, T. II, r.24, julio 29 1941:627-631.

³¹ Según narra Federico Pinedo en sus memorias la “concordancia” se estableció en julio de 1932. “Se trataba al principio, dice, de organizar una simple inteligencia parlamentaria, que en el sentir de algunos podía evolucionar a una inteligencia política más estrecha” basada en la necesidad de sobreponerse a las disensiones internas para encarar una acción más eficaz y que se plasmó en un documento que es casi un programa de gobierno. Su evaluación es que nunca fue una entidad permanente pero hubo coordinación. *En tiempos de la república*, T. I, Buenos Aires, Mundo Forense, 1946, pp. 132-135.

un modo u otro a las organizaciones políticas –en muchos casos porque los mismos legisladores participaban en las actividades productivas que se estaba intentando regular– y, por lo general eso es lo que determinó su involucramiento en el debate parlamentario.

2.1. *LIBERALISMO Y “ECONOMÍA DIRIGIDA”*

La cuestión más general que se puso en juego cuando se discutió la creación de juntas reguladoras de la producción remitió a la relación entre la sociedad y el estado en relación a las funciones que se consideraban que este último podía asumir legítimamente. Dicho de otro modo –tal como se proponía en ese momento– el debate se planteó en términos de liberalismo –ley de la oferta y la demanda, libre concurrencia– o economía “dirigida”, regulada o planificada, sin que la invocación a uno de estos sistemas de organización económica implicara necesariamente tomas de posiciones netas: la apelación a la regulación podía hacerse, sin problemas, y de hecho se hacía, en nombre del liberalismo.

Cuando en 1932 se discutieron salidas posibles a la crisis de la producción y comercio de carnes, Luis Duhau y Benjamín Palacio, representantes del Partido Demócrata Nacional por Buenos Aires y Córdoba, respectivamente, se definieron como liberales y defendieron el intervencionismo. El primero se manifestó un militante y un creyente de la teoría económica liberal; se inscribió en “la tradición de los hombres de la derecha” a los que atribuyó las grandes reformas legislativas y la “acción genuinamente conservadora que supone el cambio constante, la adaptación continua”³² y propuso, “frente a la realidad nueva”, ajustarse a ella haciendo el mínimo de concesiones posibles.³³ Palacio entendía que la regulación era necesaria, ante la desaparición de la competencia impuesta por las medidas restrictivas dictadas por los gobiernos europeos, para que la ley de la oferta y la demanda volviera a desenvolverse libremente, sin trabas. La intervención directa del estado, injustificada en condiciones normales, se imponía para salvaguardar la producción. La función del estado era ejercer su influencia sobre los intereses privados en salvaguardia y tutela del interés público. En todo caso, la Junta de Carnes, con autonomía funcional y patrimonial, reemplazaría la directiva estatal por la de los propios interesados y sustraería el control del comercio al ministro de agricultura, cuyas atribuciones siempre eran susceptibles de volverse “absorbentes y tiránicas”.³⁴

³² Ídem, T. II, r.33, agosto 9 1933, pp. 977-978.

³³ Ídem, T. II, r.37, agosto 17 1933:264-289, p. 266.

³⁴ El proyecto legislativo de creación de la junta incluía una remuneración a los vocales. Palacio planteó en ese momento que no correspondía; la junta no era un organismo burocrático y los representantes de las organizaciones que la integrarían, en todo caso, debían ser pagados por esas entidades. Duhau opinó en el mismo sentido. Los miembros de la junta iban a defender sus propios intereses. CDDS, r.28, julio 26 1933:589-610 y r.36, agosto 16 de 1933:206-232.

La aceptación de la intervención estatal en el ámbito privado fue producto del reto que implicó la crisis pero los temores que provocaba no desaparecieron y se desplegaron en argumentos que involucraban a la burocracia y a la política: el estado es, casi por naturaleza, ineficiente y los sectores que ocupan el gobierno en su afán de perpetuarse hacen electoralismo. El argumento de Palacio combinaba ambas cuestiones. En la administración estatal, sostenía

“Falta espíritu de prosecución y de iniciativa y carencia de estímulo pecuniario en los que la dirigen; desenvolvimiento lento y pesado de sus actividades, impuesto por los métodos clásicos de la burocracia administrativa; desorganización de sus servicios esenciales por la infiltración en su seno de los factores políticos que convierten [...] los talleres en clubs; los empleados en agentes electorales, los gestores en caudillos y los obreros en votantes [...] La entidad que se crea [...] aparta de su manejo el poder dominador y absorbente del estado, dando lugar a la gravitación en su seno de la iniciativa y de los intereses privados”.³⁵

De esta versión eran partícipes los radicales antipersonalistas y, en alguna medida, los demócratas progresistas que aceptaban la intervención estatal con reticencias e invocando la salvaguardia del interés general. Pero no todos los legisladores concordancistas sustentaban lo mismo. Un ejemplo es Santiago Graffigna, representante legislativo del PDN sanjuanino.

“La economía liberal [...] ha obedecido a automatismos reguladores; éstos se han roto [...] ya no puede hablarse de la bienhechora dictadura del precio mundial ni de la libre concurrencia; ya no hay más interpretaciones de los mercados; no hay más precios nacionales que expresan el apogeo de las economías casi cerradas.

“Parecía que lo económico era del dominio de la naturaleza, más que del dominio de lo social, y en este caso, la economía aparecía como obedeciendo a leyes seminaturales, de donde nacía un orden maravillosamente espontáneo [...] ahora nos es indispensable someter a reglas jurídicas la producción, el consumo y la distribución, y así tendrá que ser fatalmente si no queremos volver a formas precapitalistas”.³⁶

La escuela individualista liberal, que por desgracia tiene aún muchos representantes en el país, pretendía y pretende –planteaba Graffigna– que la función estatal debe limitarse a la acción del gendarme, vigilar tutelando el cumplimiento de los contratos realizados entre los individuos, aunque violen el principio de justicia, olvidando las funciones de cooperación y de asistencia inherentes a la autoridad social. El Estado debe suplir la deficiencia individual, sin absorber ni invadir como propugnan los

³⁵ Ídem, T. II, r.29, julio 27 1933, p. 679.

³⁶ Ídem, T. IV 1936, r.29, octubre 28 1936:229-272, p. 234.

colectivistas.³⁷ En ese marco inscribía su evaluación de la acción desplegada por las juntas a la que consideraba sólo un paliativo “pseudorregulador” inorgánicamente aplicado –“mezcla informe de liberalismo y de totalitarismo estatal”– aunque reconocía a su favor haber repercutido favorablemente sobre el poder de compra general del país permitiendo, aun precariamente, el mantenimiento de los salarios evitando una mayor desocupación y el desánimo total de los productores.³⁸ Sus fallas de origen residían en haber sido instrumentadas como soluciones transitorias en la creencia de que se estaba dando respuesta a problemas cíclicos producto del abuso o la mala aplicación de los principios del liberalismo y no en las fallas del propio sistema.³⁹ Para que una regulación tuviera resultados completos y positivos era necesario estructurarla sobre nuevas bases superadoras de dos sofismas liberales: el temor a la vida cara y la división de los hombres en productores y consumidores. El remedio no estaba en destruir riqueza para valorizar la producción provocando escasez sino en aumentar la capacidad de compra, “repartir para consumir”:

“La defensa y el mejoramiento del consumidor hay que buscarlos en la elevación de sus rentas, en la elevación de su poder adquisitivo y no en la deflación de los precios [...] precios remuneradores a la producción y una distribución justa de los beneficios [...] solución simultánea a los problemas de la producción y del consumo”.⁴⁰

En el otro extremo del espectro se ubicaban los socialistas:

“En economía como en astronomía y otras ciencias, las leyes son fundamentales y eternas. Y la tan vituperada economía política liberal tiene todavía gran importancia y trascendencia [...] hemos oído hablar de economía dirigida, planificada, regulada [...] Desde que existe la economía ha sido más o menos dirigida. Hoy es dirigida en un sentido dado, en la protección de privilegios y negocios, de riquezas, que no son de la gran masa popular”.⁴¹

En su defensa del librecambio y del consumidor sostenían que la producción de azúcar, yerba y vino gozaban de “una escandalosa e inicua protección” en la que terminarían ahogándose;⁴² que el Estado debía sustraerse y los intereses políticos

³⁷ Ídem, T. VII, 1934, r.66, diciembre 5 1934:613-654, p. 621.

³⁸ Ídem, T. VI, r.53, enero 12 1937:257-297, p. 264.

³⁹ Ídem, T. IV, 1936, r.29., *op. cit.*, p. 236.

⁴⁰ Ídem, p. 259.

⁴¹ Ídem, intervención de Enrique Dickmann, T. II, 1938, r.16, junio 23/24 1938:140-32, p. 266.

⁴² La Federación Agraria Argentina, entidad que nucleaba a los pequeños y medianos productores agrarios, a pesar de sus permanentes disputas con el Partido Socialista coincidía con estos argumentos. En principio, sostenía que el “estatismo agudo”, que ahogaba la iniciativa individual, pugnaba con la constitución, las normas democráticas y liberales. En segundo lugar, que la protección de la yerba, el vino y el azúcar, la pagaba el pueblo consumidor y, además, medraba sobre la

no debían tener ingerencia. Refiriéndose a la Junta Reguladora del Vino, el diputado Pena manifestaba en nombre del sector

“Creemos indispensable que la junta a crearse ofrezca garantías de prescindencia en materia política. Designada por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, no ofrece esas garantías [...] No se nos oculta que los intereses en juego son tan extraordinarios que desde ese organismo podrán desarrollarse presiones políticas electorales irresistibles, lo cual ha ocurrido ya en Mendoza [...] Es de conocimiento de la Cámara hasta que punto el manejo del riego [...] fue decisivo en campañas electorales [...] [...] no sería extraño que hombres nombrados por cuerpos políticos pudieran ejercer sus funciones encaminándolas a torcer la voluntad de quienes en razón de sus actividades les estarán supeditados”.⁴³

Y Nicolás Repetto, en 1939, interpellando al ministro de agricultura sobre los resultados obtenidos por los organismos creados por la ley de carnes, después de aceptar que se trataba de una “buena ley” –aunque los socialistas no la votaron– en la medida en que introducía un resorte nuevo para la “defensa legítima e inteligente de un gremio” adoptando el principio de la agremiación coercitiva –obligaba a los ganaderos, por el sólo hecho de imponerles un impuesto de venta, a pertenecer a los organismos que creaba, caso CAP– y que no insumía gastos al erario público, afirmaba que los problemas los ocasionaba la ingerencia absorbente del estado y recomendaba a los ganaderos conservar su autonomía evitando la intervención oficial y política en la gestión de sus negocios.⁴⁴

Los radicales unificados bajo la dirección de Alvear no participaron de las tareas del parlamento hasta 1936 y cuando lo hicieron sus legisladores se manifestaron a favor de la intervención estatal en la regulación de la economía y en general, aunque fueron críticos frente a los organismos creados con ese fin pero, la posición tomada por los dirigentes partidarios frente al problema no fue unánime, se instaló en un amplio espectro que iba desde la defensa del estado mínimo y la libre concurrencia hasta posiciones decididamente intervencionistas. Los sectores partidarios opositores a la conducción alvearista impugnaron el accionar de la bancada acusándola de colaboracionista y revistas como *Hechos e Ideas*, participaron de esta idea enfatizando que el estado dirigía la economía pero no la coordinaba, adoptaba medidas vacilantes producto del oportunismo y de la presión de los acontecimientos y creaba organismos burocráticos a través de los cuales “las oligarquías industriales allegadas a los

producción granera y, por último que se hacía en beneficio de los ingenios, las grandes bodegas, los plantadores en gran escala y los molineros. Este tipo de argumentos recorre el *Diario La Tierra*, órgano de la FAA, durante toda la década.

⁴³ Ídem, T. VII, r.67, dic. 6 1934:656-707.

⁴⁴ CDDS, T. IV, r. 49, septiembre 26 y 27 1939:813-888, pp. 853-854.

oficialismos maniobran impunemente contra los intereses de las demás categorías de productores y de las masas consumidoras”.⁴⁵

Un dirigente de la intransigencia radical santafesina se preguntaba “¿Debemos optar por el caos individualista, o por la racionalización estadual de la economía?”, la salvación económica está ¿[...] en la anarquía capitalista o en la planificación económica?” y la respuesta por la segunda opción se definía en términos de “tutelar en lugar de confiscar, administrar en lugar de interferir”.⁴⁶ El alvearista Carlos Noel –diferenciando regulación de planificación– sostenía que “La virtud eminente del planismo es que [...] permite que se forme un conglomerado democrático sin equívocos, porque está condicionado por un esquema de acción enteramente claro y públicamente propuesto”⁴⁷ y en función de esta idea y respondiendo a la plataforma elaborada por el partido en 1937 presentó a la cámara de diputados, en 1938, un proyecto de creación de una comisión encargada de estudiar la institución del Consejo Económico Nacional conformado por los ministros de agricultura, hacienda y obras públicas, seis senadores designados por las comisiones parlamentarias de Negocios Constitucionales, Hacienda, Presupuesto, Legislación, Obras Públicas y Agricultura, doce diputados, también nombrados por las comisiones respectivas y ochenta y siete representantes de las diversas profesiones o gremios en número igual de empleadores y de trabajadores intelectuales y manuales cuya forma de elección sería reglamentada por el poder ejecutivo. La fundamentación recuperaba antecedentes internacionales (la constitución de Weimar) y nacionales (el laudo Alvear en materia azucarera) y se sustentaba en la necesidad de ordenamiento y coordinación enfatizando que su creación no contradecía el régimen político democrático sino que reforzaría el rol del parlamento, del cual el consejo sería órgano consultivo y permitiría el pasaje del liberalismo económico a la competencia entre agrupaciones.⁴⁸ El diagnóstico era que reinaba la improvisación y el desorden jurídico: las juntas no tenían el mismo origen, eran el producto de decretos, leyes o acuerdos de ministros; no se siguieron lineamientos equivalentes para determinar su composición, en algunos casos la designación de los representantes de actividades privadas quedaba en manos del poder ejecutivo y en otros eran los interesados los que los seleccionaban; diferían en cuanto a facultades y atribuciones y en las bases financieras en las que se sustentaban.

Los socialistas, consecuentes con la actitud asumida en el Congreso cuando la creación de las nuevas agencias estatales fue discutida, planteaban eliminarlas para restaurar el libre mercado aunque, por otra parte, proponían reformas para mejorar

⁴⁵ Notas económicas. ¿Cuánto cuestan las juntas reguladoras?, en *Revista Hechos e Ideas* (HeI), I,2, julio 1935:169-174.

⁴⁶ Barcos, Julio, *Por el pan del pueblo*, Buenos Aires, Ed. Renacimiento, 1933:230.

⁴⁷ Noel, Carlos, “Un plan de acción político-económico para la UCR”, Conferencia radiotelefónica, octubre de 1936 en *Principios y orientaciones*, Buenos Aires, Gleizer editor, 1939:110.

⁴⁸ Ídem.

su funcionamiento y uno de sus miembros, Rómulo Bogliolo asumió durante casi toda la década la representación de los consumidores en la junta donde esta estaba contemplada. Los radicales –con matices– desde el supuesto de que la economía era una e indivisible y que las medidas e instrumentos implementados por el gobierno eran parciales y arbitrarios proponían planificar –el modelo era Roosevelt.

2.2. REPRESENTACIÓN TERRITORIAL Y REPRESENTACIÓN FUNCIONAL

En los años 20, algunos intelectuales, no necesariamente militantes en las filas del nacionalismo planteaban que si los procedimientos para llegar a la representación habían mejorado, ésta no lo había hecho y la única forma de producir la transformación a ese nivel era incorporar a agricultores, ganaderos, industriales, comerciantes, militares que deberían organizarse en agrupaciones electorales para superar la ausencia de partidos orgánicos y principistas. La propuesta, en este caso de Rivarola, se resumía en un sistema coordinado de representantes del pueblo en diputados y de la sociedad en el Senado.⁴⁹ Esta combinación de representación territorial con alguna forma de representación funcional también fue sustentada por Carlos J. Rodríguez, dirigente radical cordobés que siendo diputado nacional presentó varios proyectos que, escalonadamente, recuperaban la preocupación por la representación funcional de intereses aunque su crítica no se centraba en las organizaciones políticas sino en la arquitectura institucional y el sistema económico basados en la escuela individualista liberal. Si bien desde 1922, en sus intervenciones parlamentarias, daba cuenta del modo en que pensaba –debía reformularse el diseño institucional vigente– recién en 1928 lo tradujo en un proyecto de ley de “organización corporativa nacional”⁵⁰ que fundó en el imperativo de adelantarse a las consecuencias abiertas por la crisis del estado liberal marcando nuevos rumbos y sostuvo la necesidad de reformar la constitución “para dar a la soberanía popular una expresión más directa, más real y exacta de su voluntad, creando órganos más técnicos y especialmente un parlamento más fiel y capaz que este representativo surgido de un sufragio universal amorfo”.⁵¹ En abril de 1930⁵² presentó a la cámara un proyecto de reforma constitucional que combinaba representación territorial en el Senado y representación funcional en Diputados. En ese momento, en el seno de los grupos nacionalistas ya había

⁴⁹ Rivarola, Rodolfo, *Un poco de teoría... política y otro poco de ideal... social*, RACP, T. XXI, 1920/1921:32-56.

⁵⁰ CDDS, T. IV, reunión 40, septiembre 21 1928:678-682.

⁵¹ Ídem, T. I, 1928, reunión 40..., *op. cit.*, p. 680.

⁵² Dado que la cámara en el período legislativo de 1930 no supera las sesiones preparatorias, el proyecto no consta en el diario de sesiones. La transcripción la hemos tomado de un libro que Rodríguez termina de escribir a mediados de 1933 y en el que lo incluye como apéndice, *Hacia una nueva Argentina radical. Por un nuevo orden político, económico y financiero*, Buenos Aires, 1934 y sobre el que más adelante volveremos.

comenzado a delinearse una propuesta que implicaba la eliminación de la representación territorial y la constitución de cámaras corporativas aunque esta no alcanzara a percibirse como un plan elaborado y mucho menos consensuado. La forma partido seguía pensándose como la más adecuada al gobierno representativo.

Desalojados los radicales del gobierno, las apreciaciones en torno al modo en que debía reestructurarse —o no— el régimen político se inscribieron en el debate disparado por la propuesta de reforma constitucional sustentada por el uriburismo que —con más ambigüedades que precisiones— proponía el reemplazo, total o parcial, según quien y cuando la hiciera pública, de la representación territorial por la representación de intereses funcionales⁵³ y que logró unificar en la oposición a todo el espectro partidario. Aun Carlos J. Rodríguez, cuyo proyecto contemplaba algunas de las cuestiones que sustentaba Uriburu, escribió inmediatamente después del golpe, aunque se publicó recién en 1934, *Hacia una nueva Argentina radical*, donde se reafirmaba en su propuesta pero se separaba del gobierno provisional. Apenas iniciada la tiranía —decía en el prólogo— su jefe dio a conocer el propósito doctrinario de la revolución (se refiere al manifiesto del 1° de octubre de 1930 en el que Uriburu argumenta la necesidad de reformar la constitución para que se sienten en las bancas del Congreso agricultores, obreros, profesionales, etc.) y esa declaración “me reveló el propósito de la dictadura”, “poner las manos en nuestra carta magna, para cimentar un régimen reaccionario, con apariencias de renovación democrática, al estilo fascista”.⁵⁴

Justo asumió la presidencia haciendo profesión de fe democrática. La aceptación del sufragio, como principio de legitimidad del poder, seguía siendo irreversible, aunque en la práctica, el fraude permeara las contiendas electorales. Durante su gobierno, a los representantes de intereses sectoriales se les acordó capacidad no sólo para introducir demandas en la agenda del estado sino para elaborar diagnósticos y propuestas y participar en su implementación. Por otra parte, en el parlamento, era común que los legisladores iniciaran su intervención en los debates manifestándose ganaderos y agricultores (como en el caso de Duhau cuando se discutió la ley de carnes),⁵⁵ criadores (Bustillo, en el mismo debate),⁵⁶ “campesinos” de precaria situación económica (Romeo D. Saccone

⁵³ Para un recorrido en torno a este punto puede verse Devoto, Fernando, *Nacionalismo...*, *op. cit.*, cap. 5.

⁵⁴ “Y entonces, en plena tiranía, entreviendo el peligro de que pudiera ilusionarse al pueblo con este contenido doctrinario novedoso, para desviarlo de la marcha que venía realizando con la Unión Cívica Radical, hacia la nueva democracia, me apresuré a reunir mis principales iniciativas parlamentarias, en que, desde 1922, venía propiciando la reforma fundamental de la Constitución [...] y las publiqué en un folleto [...] “La Nueva Argentina”, aparecido el 26 de octubre de 1930” para replicar a “intentos reaccionarios de reformar la Constitución Nacional para implantar una imitación del régimen fascista”.

⁵⁵ CDDS, T. II, r.33, agosto 9 1933, p. 981.

⁵⁶ Ídem, T. III, r.35, agosto 11 1933, p. 115.

durante una interpelación al ministro de agricultura sobre la Junta Nacional del Algodón)⁵⁷ o industriales del azúcar (Julio Simón Padrós) y que asumieran los argumentos sostenidos en congresos o sintetizados en memoriales y peticiones a las mismas cámaras por los organismos de representación de intereses sectoriales y esto no parecía plantear un conflicto, aunque coyunturalmente apareciera la oposición entre intereses particulares e interés general.

En 1932, un legislador socialista, Pena, introdujo en la cámara de diputados un proyecto de declaración⁵⁸ sosteniendo la ilegalidad de la existencia de la Comisión Nacional del Azúcar en la medida en que había sido constituida por un “gobierno de *facto*” y no fue posteriormente reconocida por el Congreso y la incompatibilidad de funciones en la que incurrían dos de sus miembros –el representante de los cañeros, José Ignacio Aráoz y el de los industriales, Julio Simón Padrós– que eran simultáneamente legisladores. El demócrata nacional, Corominas Segura y el socialista independiente, Federico Pinedo asumieron la defensa de los imputados y al hacerlo desplegaron argumentos en torno a la representación. El primero sostuvo que la Comisión era honoraria, asesora, no tenía funciones ejecutivas y sus miembros representaban el conocimiento práctico de los negocios de una zona del país e intereses gremiales respetables. Que estos mismos hombres, concedores de los negocios y partícipes del desarrollo económico y financiero del país, ocuparan una banca en el parlamento era, en todo caso, deseable. No era posible limitar la representación parlamentaria a los que no dirigían sus negocios o a “aquellos que carecen de todo”. Pinedo reforzó la idea asumiendo que sería “funesto para el país” y “deplorable para el prestigio del Congreso” alejar de los cuerpos representativos a personas “capaces” y “significativas” para reemplazarlas por “individuos de menor categoría”:

“¿Quién puede negar y quién niega la legítima representación que de los intereses rurales del litoral del país y de la poderosa provincia de Buenos Aires ejerce aquí con el aplauso de todos, un grupo de diputados y mi caracterizado amigo el señor diputado Duhau, que defiende a capa y espada los intereses ganaderos, no obstante su condición de ganadero?”⁵⁹

Los intereses gremiales, en el planteo de Pinedo, no eran incompatibles con el interés general; su presencia en el Congreso era “la expresión más genuina de la corrección democrática”, al votar a estancieros, azucareros u obreros el país manifestaba su confianza en ellos y los elegía por serlo.

Dos años después, en ocasión en que se estaba discutiendo la creación de la Comisión Nacional de Granos⁶⁰ –institución diferente de la Junta en la medida en

⁵⁷ Ídem, T. II, r.21, julio 13 1938, p. 707.

⁵⁸ Ídem, T. VI, r.63, septiembre 20 1932:204-252.

⁵⁹ Ídem, pp. 242-243.

⁶⁰ Ídem, r.36, agosto 10 1934:320-352 y r.39, agosto 23 1934:620-657.

que no tenía intervención directa en el comercio sino que actuaba como órgano de policía del mismo— el debate que involucró a los diputados concordancistas Miguel Ángel Cárcano y Simón Padrós y al socialista independiente Manacorda reveló posiciones encontradas en torno a la presencia de los intereses gremiales, ya no en el parlamento, sino en las agencias estatales que se creaban. Mientras Simón Padrós reclamaba una ampliación del número de miembros de la comisión para sumar intereses que no se encontraban representados, Cárcano se mostró partidario de la ley de granos canadiense en la cual los representantes corporativos estaban ausentes aunque manifestó haber cedido ante el argumento de que “es difícil encontrar en nuestro medio tres personas absolutamente independientes, desvinculadas del comercio y con la capacidad suficiente” y encontró la solución para morigerar esta representación en instituciones que debían llenar funciones técnicas y de carácter ejecutivo cuya eficacia dependía de un número reducido de componentes estables y con independencia de juicio, en que fuera la Bolsa de Comercio quien seleccionara diez personas vinculadas a los distintos gremios y el poder ejecutivo realizara la elección final. Manacorda, coincidiendo con Cárcano, sostuvo que sólo los productores, único sector cuyos intereses coincidían con los del país, debían constituir la comisión:

“Algunos hemos creído durante mucho tiempo en la eficacia de la acción gremial, pero hoy Sorel ha sido arrojado a la bohardilla de los trastos viejos, de donde lo han sacado algunos reaccionarios para hablarnos de la democracia funcional u organización corporativa. [...] Al gremio tranviario no le importa que la tarifa del tranvía suba a 15 centavos, perjudicando en esta forma a todos los obreros de la ciudad, si, como resultado, ellos han de percibir un salario superior.”⁶¹

Aunque la inclusión de representantes corporativos en las nuevas agencias solía presentar aristas conflictivas que obligaban a los legisladores a desplegar argumentos para justificarla, la mayoría de ellos acordaba en que el saber técnico necesario le pertenecía a quienes estaban involucrados en la actividad respectiva. En todo caso, después de aceptar que cada una de las actividades reguladas debía estar en manos de los propios interesados, tanto en el momento en que se debatían los proyectos legislativos que cristalizarán en instituciones la acción reguladora del estado como cuando, una vez éstas en funcionamiento se discutió el modo en que desplegaban su actividad, cuántos, quiénes y en beneficio de quién estableció la diferencia.

Mientras los socialistas aducían que la ley de carnes era “una ley de clase” —la SRA tenía preponderancia en la constitución de la junta—, desde el sector concordancista se asumía la defensa de los intereses ganaderos asimilándolos al interés general: “son tan grandes [...] se hunden tan profundamente en nuestro pasado

⁶¹ Ídem, r.39, *op. cit.*, p. 624.

económico y significan tan intensamente en la grandeza de nuestro porvenir económico y social, que ellos se confunden con los intereses mismos de la nación”,⁶² aunque entre ellos no lograran ponerse de acuerdo en que proporción debían estar representadas las sociedades rurales del interior y si los frigoríficos debían o no participar de la comisión.

El predominio de la SRA en la Junta, hacia el final de la década, movilizó a legisladores de distintos sectores que asumieron la defensa de las sociedades rurales del interior: el radical entrerriano Bernardino Horne y el socialista Nicolás Repetto bajo la forma de pedidos de informes al poder ejecutivo;⁶³ los legisladores demócratas nacionales entrerrianos –Justo Medina, Juan F. Morrogh Bernard, Pedro Radío y Juan Labayen–, a través de un proyecto de ley.⁶⁴ Todos manifestaron la necesidad de modificar la legislación a fin de que el organismo fuera la expresión genuina de los ganaderos de todas las zonas del país. Pagan contribución a la Junta ciento cuarenta y un mil ganaderos, dijo Horne, en tanto los socios de la SRA son cuatro mil, dispuestos a defender un tipo de carne, el *chilled* y de proteger a sus socios, los frigoríficos extranjeros. El entonces presidente de la SRA, Adolfo Bioy, envió una nota a la cámara de diputados protestando por los conceptos vertidos por el diputado Medina al fundamentar el proyecto, lo que le dio la oportunidad a éste último para ampliar las críticas aduciendo que al referirse a la preponderancia de la Sociedad Rural en la Junta aludía explícitamente a intereses de círculo, a un grupo cerrado, comité electoral constituido por la Lista Blanca formada por fuertes hacendados, “aristocracia” ganadera poseedora de cabañas y grandes estancias que contaba con el apoyo de algunas sociedades rurales del interior (las de Rosario, Venado Tuerto, 25 de Mayo y la Asociación Argentina de Criadores de Shorthorn). Los diagnósticos y propuestas vertidos en todo el debate por los legisladores se hicieron eco de los congresos ganaderos y, fundamentalmente, de un extenso memorial en el que la CARBAP analizaba las dificultades del sector y cuya inserción en el diario de sesiones fue una iniciativa del diputado Morrogh Bernard.⁶⁵

El conflicto se enmarcaba en una fuerte disputa entre las instituciones creadas por la ley de carnes: la Junta y la CAP. Esta última demandaba su propio frigorífico y sostenía que la primera se negaba a transferirle fondos para tal fin en tanto, por decreto del poder ejecutivo, se creaba un sistema de Mercado de Haciendas y Carnes para construir o adquirir mataderos y cámaras frías distribuidos en todo el territorio. En 1938, el legislador socialista Repetto, hablando en nombre de los

⁶² Ídem, T. II, r.29, julio 27 1933, p. 682.

⁶³ Ídem, T. II, r.21, julio 13 1938:729-750 y T. IV, r.39, septiembre 8 1939:32-48. La interpe-lación en T. IV, r.49, septiembre 26 y 27 1939:813-888.

⁶⁴ Ídem, T. I, r.8, junio 7 1939:361-363.

⁶⁵ Ídem, T. II, r.20, julio 13 1939:328-361.

consumidores, entendía que se trataba sólo de discrepancias, rivalidades y celos entre organismos estatales en cuyas manos estaba el monopolio del comercio interior y exterior de la carne que se ejercía en beneficio exclusivo de un gremio determinado. Un año después, recogió todas las cuestiones que consideraba problemáticas del memorial de la CARBAP e interpeló al poder ejecutivo fundado en que la Junta restaba y negaba recursos a la CAP para ayudar indirectamente a los frigoríficos. Finalmente la disputa la resolvió el poder ejecutivo. En 1940 el ministro de agricultura Cosme Massini Ezcurra disolvió por decreto el Mercado de Haciendas y Carnes y su sucesor, Daniel Amadeo y Videla autorizó la compra de frigoríficos por la CAP.

En líneas generales, desde la oposición se cuestionó la ausencia de los pequeños y medianos propietarios, los obreros y los consumidores en las juntas. Se argumentó que la regulación de la producción y elaboración de yerba mate estaba en manos de los molineros y en el caso del vino de las grandes bodegas. De la primera, si en el momento de constituirse se cuestionó la composición de la Junta, en 1938, también Repetto a través de un pedido de interpelación denunció la existencia de una verdadera “burocracia yerbatera” en cuyo interior se reproducía la misma fragmentación ya visible en el gremio de los ganaderos, en este caso entre pequeños y grandes plantadores sometidos, a su vez, por los molineros cuyo predominio marcado en el organismo regulador hacía absolutamente arbitraria la tarea de clausurar molinos —o porque no se habían inscripto en el registro correspondiente o porque no estaban en condiciones higiénicas— generando protestas y violencia y coincidió con el radical Horne en que la Junta retenía yerba, liquidaba tarde y mal las cuentas, era informal en sus procedimientos y gastaba excesivamente.⁶⁶

De la industria vitivinícola dirán los socialistas que era “oligárquica”, que tenía procedimientos típicos de monopolio y que se regía por la gravitación excesiva de los intereses de los capitalistas más poderosos,⁶⁷ en tanto el diputado demócrata nacional mendocino Raúl Godoy lo desmentirá haciendo referencia al proceso de subdivisión de la tierra ocurrido en su provincia y al origen de sus industriales, hacedores del progreso, y cuyas dificultades merecían ser tenidas en cuenta: “los grandes potentados de la industria vitivinícola no son los oligarcas de antaño, no son los terratenientes que obtuvieron por herencia sus extensiones de tierra, sino los inmigrantes de ayer, que en el curso de una sola vida han llegado a convertirse en millonarios [...] cinco grandes figuras [...]: Tomba, Giol, Tirasso, Escorihuela, Arizu”.⁶⁸

Era el predominio de esos intereses, los de los grandes bodegueros, los que según Lencinas, definieron la ineficacia, ineptitud e incomprensión del problema con que operó la junta cuyo criterio parcial y de “politiquería industrial” implementado

⁶⁶ Ídem, T. II, r.15, junio 22 1938:193-225.

⁶⁷ Ídem, T. VII, r.66, diciembre 5 1934:613-654, intervención del diputado Pena, p. 621.

⁶⁸ *Ibidem*.

por un “enjambre de empleados, casi todos salidos del oficialismo de Mendoza”⁶⁹ perjudicó a los pequeños viñateros y bodegueros.

En relación a la producción de algodón, el diputado radical Romeo D. Saccone presentó un pedido de interpelación al ministro de agricultura basado en que la junta hacía propaganda a favor del cultivo extensivo que sólo era accesible a las grandes empresas que financiaban la explotación de latifundios algodoneros, con lo cual se destruía la pequeña propiedad, se pauperizaba a la familia campesina y se transformaba a los pequeños productores en asalariados y que las desmotadoras eran explotadas en forma monopólica. La producción, sostenía, estaba “trustificada”: Bunge y Born poseía el 97% de las desmotadoras y la mayoría de las refinерías de aceite que utilizaban el 70% de la producción algodonerá y la exportación, reducida en un 30% por la industria textil local, la realizaba casi por completo Anderson Clayton. La iniciativa del poder ejecutivo para cristalizar la junta no era más que el reconocimiento, la oficialización del trust al que se le entregaba la dirección de la industria. Refiriéndose a la comisión asesora del organismo proyectado enumeró a sus representantes:

“dos de los colonos cultivadores de algodón, de los cuales uno propuesto por las cooperativas –no objeto–, y el otro elegido por el Poder Ejecutivo de las ternas que elevan las asociaciones agrarias no cooperativas de la zona algodonerá: todas son filiales de Bunge y Born o dependen económicamente de ellas. Un representante de las desmotadoras: casi todas [...] son de Bunge y Born. Un representante de los industriales: el industrial más fuerte, por el aceite, es Bunge y Born que fabrica el aceite “Cocinero”[...] Dos representantes de los exportadores: siempre Bunge y Born o Anderson Clayton”.⁷⁰

Sin embargo, la Confederación de Cooperativas Algodoneras⁷¹ avaló el proyecto del ejecutivo al que no encontró diferencias sustanciales con el presentado por el legislador radical, elogió la acción desarrollada por la comisión reguladora y pidió la sanción de la ley para otorgarle fuerza jurídica a sus decisiones. Sólo encontró objeciones al llegar al capítulo que contenía las disposiciones en torno a salarios y vivienda al que reconoció orientado por un “espíritu de justicia y previsión social” pero unilateral en la medida en que obligaba a los productores, en una coyuntura en que los precios del algodón eran bajos, a hacer erogaciones que difícilmente podrían costear. “Los agricultores –sostenían– no nos oponemos a vivir bien ni a dar buen alojamiento a los obreros rurales, pero no somos gente de capital”. En cuanto a los salarios, o bien debería suspenderse el articulado dejando librada la fijación al juego normal de la oferta y la demanda, o bien dar a la Junta

⁶⁹ Ídem, r.53, enero 12 1937, p. 266.

⁷⁰ Ídem, T. II, r.21, julio 13 1938 706-723, p. 710.

⁷¹ Ídem, T. II, r.17, julio 6 1939:145-151.

atribuciones y recursos para la fijación de un precio mínimo del algodón, de lo contrario el agricultor tendría que reducir el área sembrada a la cantidad que le fuera posible cultivar y cosechar con su familia.

En cuanto al azúcar, los radicales sostuvieron que el proyecto del ejecutivo, elaborado por los mismos industriales a quienes beneficiaba respondía a cristalizar las ganancias de los grandes ingenios olvidando a cañeros y consumidores y, además, favoreciendo a Jujuy y Salta donde dos o tres empresas capitalistas dominaban el mercado en detrimento de Tucumán donde predominaban los cañeros independientes y de zonas nuevas como Santa Fe, el Chaco, Corrientes y Río Negro, en función de la distribución de cuotas de elaboración por regiones.⁷² Los socialistas, tomando en cuenta las cuotas establecidas para cada ingenio denunciaban su arbitrariedad en tanto algunos tendrían reducciones, otros se conservarían al 100% y unos 4 o 5 tendrían aumentos considerables, concretamente Aguilares y San Ramón, a los cuales se encontraba vinculado el legislador tucumano Julio Simón Padrós, quien “en los últimos años ha incrementado –coincidiendo su acción con su calidad de diputado–, considerablemente sus negocios, estableciendo un ingenio más [...] un molino de arroz, [...] una fábrica de dulces y [...] una refinación o fábrica de pancitos [...] (Simón Padrós) suscita inquietudes afuera [...] despierta también preocupación aquí dentro”.⁷³

Y además, haciéndose cargo del amplio capítulo que el proyecto de ley dedicaba a la cuestión social –“cortina de humo” para facilitar su sanción– Repetto conceptuaba que fijaba arbitrariedades tales como los salarios de los peladores de caña que en lugar de cobrar por tonelada cortada, tal como lo venían haciendo, lo harían por jornal con lo cual el trabajo de la mujer y los niños quedaba excluido; un sistema de jubilaciones y pensiones estructurado de manera particularista que alejaba la posibilidad de establecer el seguro social con carácter universal y con el que, por otro lado, ningún obrero alcanzaría a beneficiarse desde que establecía el cumplimiento de 200 jornadas de trabajo anuales, jubilación “de tipo criollo” en la que se proponía la inversión de grandes sumas en lugar de pensiones para ancianos en función de subvenir sus necesidades y, finalmente la fijación de una contribución mezquina a favor de la asistencia médica y de la atención hospitalaria según la cual cada ingenio costearía su hospital cuando lo natural y lógico sería que los industriales se cotizaran generosamente para sostener buenos hospitales municipales y provinciales, puestos al servicio de toda una población en la que los índices de morbilidad y mortalidad eran realmente aterradores.⁷⁴ La Unión General

⁷² Esta última cuestión que alude a la puja entre provincias productoras se reproduce en relación a otras producciones pero por razones de espacio no la abordaremos en este momento. Ídem, r.47, septiembre 22 y 23 1939:667-691. Intervención del diputado Piedrabuena.

⁷³ Ídem, r.45, septiembre 20 1939:479-517. Intervención de Repetto, p. 504.

⁷⁴ Ídem, pp. 512-514.

de Trabajadores Azucareros, con sede en Famaillá, Tucumán, presentándose como representante gremial de cien mil obreros de fábrica y surco, se dirigió al parlamento para apoyar la iniciativa del poder ejecutivo y pedir su pronta sanción, seguramente porque los beneficios que la ley acordaba, a pesar de las objeciones socialistas, representaban un salto cualitativo en relación a los que gozaban.

NOTA FINAL

Refiriéndose a la representación funcional, Cotta plantea que la cuestión de “otra” forma de representación acompaña toda la historia de la representación moderna constituyendo una especie de segunda voz que atraviesa las más diversas culturas políticas”, “presencia significativa en el plano doctrinal a la que se corresponden conspicuas realidades de hecho, aunque no necesariamente en las formas planteadas por sus teóricos”.⁷⁵ En nuestro caso, la experiencia concreta de combinación de los instrumentos representativos propios del régimen democrático y la representación de intereses sectoriales fue precedida por un fuerte cuestionamiento a los primeros, aunque esto no necesariamente haya implicado la elaboración de un diseño acabado que involucrara a la segunda. La incorporación de miembros de las corporaciones en funciones de asesoramiento y diagramación de políticas que implicaron negociaciones en torno a su implementación se dio más bien como salida a los conflictos planteados por la crisis en medio de un proceso signado por el método del ensayo y de ningún modo respondió a los ambiguos proyectos corporativistas que circularon en la coyuntura previa al golpe de 1930 y que Uriburu intentó –sin demasiada convicción– traducir en una reforma constitucional. El corporativismo no se instaló como un “paradigma alternativo”, en todo caso, se establecieron en algunas áreas estatales “puntos de encuentro”, más o menos públicos y regulados, entre organizaciones que invocaban al Estado y al que este les reconocía la representación legítima de ciertos intereses funcionalmente definidos.⁷⁶

Hemos intentado dar cuenta de este proceso a partir del modo que asumió la creación de nuevas agencias estatales cuya función fue regular la producción en medio de una crisis que afectó sus precios y las posibilidades de su comercialización y de un plan económico más general que involucró la reforma del sistema impositivo, el control del cambio y la reorganización bancaria marcando un punto de no retorno en lo que la intervención estatal en la regulación de la economía se refiere.

⁷⁵ Cotta, Maurizio. “Parlamentos...”, *op. cit.*, p. 279.

⁷⁶ O'Donnell, Guillermo, “Acerca del ‘corporativismo’ y la cuestión del estado”, Documento CEDES / G. E. CLACSO N° 2, 1975.

Esas transformaciones se operaron apelando a recetas conocidas combinadas con perspectivas nuevas que generaron temores e incertidumbre y se resolvieron en función de un fuerte ejecutivismo. En el caso de las Juntas, el equipo de gobierno que rodeó al ejecutivo —que incorporó expertos a los centros de gestión política, aunque aún no estamos en condiciones de evaluar en que magnitud—, elaboró las iniciativas que, o bien refrendó el parlamento, o bien se impusieron por decreto, asesorado por las corporaciones y otorgándoles un lugar en el interior del aparato estatal desde el cual incidir en la implementación de políticas futuras respondiendo a su propia necesidad de dar respuesta a la crisis. La oposición partidaria fluctuó entre la crítica y la aceptación sin encontrar argumentos sólidos que le permitieran propuestas diferentes. Federico Pinedo, uno de los ministros de Justo directamente involucrado en la diagramación de las políticas económicas ejecutadas dirá años más tarde: “Teníamos sin duda motivos para creer que estábamos haciendo una gran obra, y había entonces alguna razón para creer que nuestros rivales de aquel momento no estaban muy capacitados para hacerla mejor ni para continuarla”. Ese convencimiento, según el mismo Pinedo, es el que justificó el fraude cuando los radicales levantaron la abstención. Las políticas, desde esa perspectiva, se legitimaban por los resultados.

Cuando en 1932, el mismo Pinedo, siendo legislador, planteó en la cámara que en la elección de Julio Simón Padrós y Duhau como diputados había pesado el hecho de que el primero representara los intereses del Norte azucarero y el segundo los de los hacendados de Buenos Aires estaba poniendo en juego la relevancia no sólo de los intereses sectoriales sino de la cuestión regional. Desde esa perspectiva, la premisa de que los diputados son representantes de la Nación aparecía como una ficción constitucional. El debate entablado en los años posteriores a la aplicación de la ley Sáenz Peña sobre esa cuestión había cambiando,⁷⁷ ya no estaba en disputa si el legislador representaba a la nación o a su partido. Ahora bien, esto no implica afirmar que la forma partido hubiera perdido legitimidad o que hubiera dejado de acordársele un rol relevante en la selección de candidatos a cargos representativos sino, en todo caso, que esa función aparecía permeada, atravesada por otras instancias de decisión.

En todo caso, tampoco las corporaciones, a pesar de sus críticas a la legitimidad de los partidos, parecían pretender un lugar diferente al que se les otorgaba. En 1933, la Federación Agraria Argentina manifestaba que no había partidos políticos en el país, en todo caso eran organizaciones “eleccionarias”. Así como habían dejado que el ejército “cargara” con el gesto de la revolución del 6 de septiembre, dejaban también que fueran los comerciantes, los industriales, los obreros, los agrarios, los ganaderos, quienes se ocuparan y trataran problemas que les correspondía abordar a ellos. Es decir, que aquellos gremios trataban ya no sólo lo que correspondía a sus intereses profesionales, sino también, —“y es el fenómeno

⁷⁷ Ver Persello, Ana Virginia, *El partido radical. Gobierno y oposición, 1916-1943*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004, capítulo 3.

político argentino del momento, si bien se piensa”– las cuestiones generales. Y un tiempo después, reflexionando sobre el mismo problema sostenía “Respetamos la teoría de los “especialistas” de la política, y sostenemos que, si el régimen electivo de gobierno debe dar todos sus frutos, es preciso, no solamente que el individuo vote, sino que los distintos sectores activos del país sean legítima y directamente representados en el gobierno. Si terratenientes, agricultores, industriales, comerciantes, asalariados, etc., que constituyen el mundo agrario, hubiesen sido políticamente organizados en un gran partido agrario y representado por él en el gobierno, no se habría producido el enervamiento político que estamos sufriendo”.⁷⁸

En cuanto a los partidos, impactados por la novedad de la magnitud de la crisis y la urgencia por encontrar respuestas, no aparecen como actores unívocos –por definición no lo son, pero de hecho la crisis potencia las diferencias internas–. Si radicales y socialistas son identidades más fuertes, a pesar de las divisiones del primero, las agrupaciones que apoyan al gobierno no constituyen un partido no sólo en términos organizativos sino en cuanto a la unidad de objetivos y propósitos y esto se traduce en el parlamento en el momento de constituirse las Juntas. Todos parecen coincidir en su necesidad y no hay grandes diferencias en los argumentos que esgrimen sobre la conveniencia de fortalecer las funciones estatales y ampliar sus aparatos. El conflicto, en un primer momento, residió en la decisión acerca de quienes constituirían los nuevos organismos que se estaban creando y cuando estos comenzaron a funcionar, se trasladó al reparto de los beneficios.

Tanto Roy Hora, como Peter Smith y Ricardo Sidicaro, a cuyos planteos nos hemos referido al principio de nuestro trabajo, coinciden en proponer transformaciones en las relaciones entre gobierno, partidos y corporaciones, hacia el final de la década, enmarcadas en el tránsito del gobierno de Justo al de Ortiz en una coyuntura signada por el desencadenamiento de la segunda guerra. Es el momento también en que comienzan a aparecer conflictos en el seno de los organismos reguladores producto de la imposibilidad de compatibilizar la multiplicidad de intereses puestos en juego. Las corporaciones los hacen públicos y los legisladores se hacen cargo de ellos asumiendo la defensa de uno u otro sector aunque esto no implique que paralelamente revisen la pertinencia de la presencia corporativa en el estado sino, en todo caso, que insistan en proponer su ampliación para que todos los sectores puedan estar representados o, como en el caso de los radicales, postulen la necesidad de coordinar su tarea a través de la creación de un Consejo Nacional Económico.

Queda pendiente el análisis concreto de la implementación de políticas y sus resultados para avanzar en la redefinición del problema de las relaciones entre el estado y la sociedad, los partidos y las corporaciones.

⁷⁸ “Absoluta ausencia de los partidos políticos” y “La política de los agrarios. Sólo los agrarios pueden prolongar la vida del sistema de gobierno electivo”, Esteban Piacenza, *Diario La Tierra*, 25 de febrero y 8 de agosto de 1933.

RESUMEN

En la Argentina, una de las respuestas a la crisis económica de los años '30 fue la ampliación de las funciones del estado que se tradujo en la creación de agencias estatales nuevas. El objeto de este trabajo, inscripto en el registro de la historia política y en el problema más amplio de las vinculaciones entre estado, partidos políticos y corporaciones, es reconstruir el modo en que se constituyeron, la forma jurídica que adoptaron, la composición y los objetivos que persiguieron las Juntas Regulatoras de la Producción.

Palabras claves: Crisis – intervención estatal – partidos políticos – corporaciones.

ABSTRACT

In Argentine, one of the answers to the economical crisis of the thirties was the enlargement of the State's functions and the creation of State's new agencies. The aim of this paper, in the register of politic history and in the larger problem of the relationships between State, political parties and corporations, is rebuilding the manner in which they have been established, the juridical form they adopted, the composition and the purposes that followed the Juntas Regulatoras de la Producción.

Key words: Crisis – intervention of the state – political parties – corporations.