

EL PROTECCIONISMO EN RETIRADA. LAS DIFICULTADES DEL CENTRO AZUCARERO ARGENTINO (1912-1923)¹

María Lenis*

EL CENTRO AZUCARERO ARGENTINO ENTRE 1894 Y 1912

El objetivo de este artículo es analizar el impacto que tuvo la sanción de la Ley Saavedra Lamas en el funcionamiento interno del Centro Azucarero Argentino. Asimismo se explicará de qué manera la llegada del radicalismo al poder, obligó a la corporación empresaria a modificar sus estrategias y prácticas de lobby. En este sentido, se contemplará el rol cumplido por la *Revista Azucarera*, publicación mensual del Centro Azucarero, y por los representantes tucumanos en el Congreso de la Nación. Por último, se examinarán los cambios introducidos por la reforma

¹ Una versión preliminar de este trabajo se presentó en las XX Jornadas de Historia Económica realizadas en la ciudad de Mar del Plata en octubre del 2006. Agradezco los comentarios realizados en aquella oportunidad por Rodolfo Richard-Jorba. También quisiera agradecer a Daniel Moyano por sus valiosos aportes y sugerencias.

* Universidad Nacional de Tucumán. CONICET. Correo electrónico: marialenis@gmail.com.

Recibido: 28/04/2007. Aprobado: 7/12/2007

estatutaria de 1923, prestando especial interés a las llamadas comisiones regionales (sobre todo la de Tucumán), tratando de determinar en qué medida este proceso de descentralización expresaba las tensiones existentes entre los industriales azucareros.

El Centro Azucarero Argentino (CAA), se fundó en Buenos Aires al calor de los debates parlamentarios en torno a las tarifas aduaneras de 1894, privilegiándose esta ubicación por su cercanía a los poderes públicos nacionales. Durante el primer año de vida del CAA, la defensa de los aranceles del azúcar constituyó un aspecto central de su discurso, como así también moldeó la conducta asociativa de la entidad. La defensa del proteccionismo expresó un punto de encuentro y acuerdo entre los industriales azucareros, en tanto todos comprendían que los aranceles específicos con los que se gravaba al azúcar extranjero, eran un requisito vital para asegurar la rentabilidad de la actividad. En este sentido, las prácticas de *lobby*, llevadas a cabo en el ámbito del Congreso de la Nación, y la política editorial fueron dos de las estrategias utilizadas por la corporación azucarera que le permitieron gestionar ante los poderes públicos soluciones favorables ante coyunturas que amenazaron con interrumpir el desarrollo industrial azucarero.

De esta manera, los éxitos obtenidos en materia de defensa aduanera le aseguraron a la entidad cierto protagonismo dentro del mundo empresarial. Sin embargo, esta conspicua presencia comenzó a palidecer a partir de 1902 cuando la crisis de sobreproducción obligó a buscar una solución más drástica que cristalizó en la sanción de las llamadas “Leyes Machete”.² La corporación había tenido una destacada actuación no sólo apoyando, sino también diseñando las controversiales leyes

² Las Leyes Machete, sancionadas por la Legislatura provincial, establecieron la reducción de la producción mediante la destrucción de cañaverales (tanto de ingenios como de cañeros independientes), y la fijación de cupos de producción a los ingenios. Algunos fabricantes iniciaron acciones legales contra el Estado provincial. La Corte Suprema de la Nación declaró la inconstitucionalidad de la medida. Para un análisis más completo de esta temática, véase María Celia Bravo “Las leyes ‘Machete’ y la ruptura del frente azucarero tucumano” en Daniel Campi (Comp.): *Estudios sobre la historia de la industria azucarera argentina*, San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán. UNT, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Jujuy. UNJu - Unidad de Investigación en Historia Regional, 1993.

azucareras. En este sentido, el fallo de la Corte Suprema de la Nación, declarándolas inconstitucionales, impactó directamente en la institución, ya que algunos de los industriales que demandaron al Estado provincial, se retiraron en su calidad de socios de la entidad.

No obstante, en los años siguientes logró retomar algo del brillo que la había caracterizado diez años antes. Esto se debió por una parte a que el mercado azucarero comenzó a normalizarse, y por lo tanto el centro del conflicto se fue diluyendo, y por otro lado, a que la comisión directiva del CAA se volcó a gestiones vinculadas al alcohol, un aspecto de la agroindustria que no generaba tantas controversias.

Sin embargo, puede advertirse que a partir de 1902 la corporación azucarera fue objeto de numerosas críticas que se prolongaron a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XX. Las principales impugnaciones provenían del diario provincial *El Orden*, que consideraba que la institución sólo era funcional y operaba en torno a los intereses del grupo liderado por Ernesto Tornquist. De esta manera, la asociación había dejado de ser una entidad verdaderamente representativa de los industriales azucareros y por lo tanto, la mayoría de la gestiones iniciadas, sobre todo aquellas que tenían que ver con acordar precios para el azúcar, fueron sumamente resistidas por algunos industriales residentes en Tucumán.³

Paralelamente a este proceso, el grupo dirigente del CAA se consolidó. A partir de 1906 la Comisión Directiva, con algunas pequeñas modificaciones, fue reelegida sistemáticamente hasta 1923, año en el que muere Miguel M. Padilla, presidente de la entidad durante 17 años.⁴ No

³ Sobre los orígenes del Centro Azucarero Argentino y su desenvolvimiento hasta 1905 véase: Lenis, María: *Industriales Azucareros y política: El Caso del Centro Azucarero Argentino, 1894-1905*. Tesina de Licenciatura inédita. Universidad Nacional de Tucumán. Lenis, María: "El Centro Azucarero Argentino y la construcción de un discurso empresario. Consenso y conflictos. 1894-1904". En *Actas de las VI Jornadas La Generación del Centenario y su proyección en el Noroeste argentino. 1900-1950*. Tucumán 2005.

⁴ La comisión estaba compuesta de la siguiente manera: Presidente: Miguel M. Padilla, los cargos de Vice-Presidente y Tesorero fueron detentados alternativamente por: Brígido Terán, Ambrosio A. Nougés y Víctor Negri. Los vocales fueron en distintas oportunidades: Guillermo Arning, Francisco C. Bustamante, Máximo Hagemann, Manuel García Fernández, Manuel N. Paz, Kenneth M. Carlisle, Miguel Griet, Ernesto E. Padilla y René Rodríguez. (Libro de Actas de Comisión Directiva del Centro Azucarero Argentino, 1894-1926, T. I).

obstante, el afianzamiento de un grupo dirigente en el CAA no se logró con el aval de todos los involucrados en la actividad. Muy por el contrario, significó el alejamiento de algunos industriales que no se consideraban representados por la institución. Las continuas referencias de la Comisión Directiva a los industriales de Tucumán, como poco propensos a colaborar y negociar, nos permite advertir los niveles de conflicto alcanzados entre los directivos de la entidad y un sector del empresariado. Estas tensiones y desacuerdos, sin embargo, no cristalizaron en la conformación de una institución paralela. Habrá que esperar hasta 1923, con la creación del Centro Azucarero Regional de Tucumán, para que el grupo disidente, acceda a un espacio dirigencial

Asimismo, podemos advertir una paulatina pérdida de protagonismo en el ámbito empresarial, acentuándose en 1912 con la sanción de la Ley Saavedra Lamas. Pero si para los azucareros esta ley fue, en parte, expresión de debilidad, la crisis de la caña criolla años después y la llegada del radicalismo gobierno nacional no harían más que oscurecer un panorama ya de por sí bastante sombrío.

LA LEY SAAVEDRA LAMAS: AVANCE DEL LIBRECAMBIO Y DEBILIDAD CORPORATIVA

Las tarifas protectoras para la industria azucarera habían sido duramente cuestionadas por los sectores librecambistas del litoral en distintas oportunidades. En algunas se logró una disminución de los derechos, pero no modificaron la esencia del régimen arancelario. Sin embargo, hacia 1912 la controversias en torno a la protección azucarera se reactualizaron. De esos debates emergió la Ley 8877.⁵

⁵ Sobre la cuestión del proteccionismo véase Pucci, Roberto: "Azúcar y proteccionismos en la Argentina, 1870-1920. Un conflicto entre la burguesía mediterránea y el litoral exportador". En Daniel Campi, Op. Cit; Sánchez Román, José Antonio: *La Dulce Crisis: estado, empresarios e industria azucarera en Tucumán, Argentina (1853-1914)*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Escuela de Estudios Hispano-americanos, Diputación de Sevilla, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2005.

La sanción de la llamada Ley Saavedra Lamas fijaba la reducción progresiva de la protección aduanera hasta el año 1921, en el que el azúcar refinado pagaría siete centavos y el no refinado cinco. Al mismo tiempo, establecía que los azúcares que se importaran y que gozaran de primas en el país de origen, ya sea directa o indirecta, serían recargados con un derecho adicional equivalente al importe de las mismas. Por otra parte, autorizaba al PEN a rebajar los derechos aduaneros vigentes toda vez que el precio de venta al por mayor de azúcar en bolsas de las refinerías nacionales excediera los \$ 4,10 m/n los 10 Kg. en plaza de Buenos. De esta manera, se buscaba completar la provisión del consumo interno, hasta llegar a la próxima cosecha. Esta facultad conferida al PEN cesaría cuando el impuesto llegara al límite de siete centavos.⁶

Los representantes tucumanos en el Congreso Nacional apoyaron de manera decidida el proyecto impulsado por el diputado por la Capital Carlos Saavedra Lamas. Uno de los principales oradores en la Cámara de Diputados fue Ernesto E. Padilla, quien a su vez cumplía las funciones de vocal dentro de la corporación azucarera. La defensa del diputado tucumano privilegió la dimensión regional de la industria azucarera. En esa ocasión sostenía:

comprendo bien que no sea este,[...] el momento oportuno para desenvolver en toda su complejidad el fundamental interés industrial de las provincias del Norte, en que asienta no sólo la prosperidad de su riqueza sino también la realidad y la importancia con que se muestra en la vida política; interés tan fundamental [...] que cuando viene a discutirse ante los poderes públicos las cuestiones que se refieren a su existencia y a su bienestar, sentimos que los intereses particulares que lo constituyen se esfuman y desaparecen ante un evidente concepto de defensa regional, que se impone definitivamente.⁷

La defensa de la protección aduanera siempre había hecho hincapié en la dimensión regional de la industria. Los industriales azucareros se preocuparon sistemáticamente por demostrar que la agroindustria no era solamente tucumana y que no eran los intereses de una provincia

⁶ *Revista Azucarera* N° 109. Enero 1912. Pág. 2.

⁷ Diario de Sesiones de Cámara de Diputados. (*Revista Azucarera* N° 110. Febrero 1912. Pág. 22.)

solamente los que se estaban preservando. Se remarcaba la participación que en los negocios azucareros tenían algunos empresarios del Litoral, como así también el rol modernizador que había tenido el desarrollo industrial en el norte argentino, no sólo en la provincia de Tucumán. Quedaba patente, de esta manera, que cada vez que la protección azucarera se hallaba amenazada se activaba esa suerte de “conciencia azucarera” que identificaba los intereses provinciales y regionales con los intereses azucareros. De este modo, el discurso azucarero hacía referencia al carácter regional de la agroindustria, en tanto permitía otorgarle un sentido más abarcador a la actividad, reforzando su identificación como industria nacional.⁸

En la Cámara de Senadores, Brígido Terán (Senador por Tucumán) remarcaba que una legislación arancelaria que proporcionara cierta estabilidad, permitiría a los industriales perfeccionar sus sistemas de fabricación y de cultivo, de manera tal que para el año 1921 los derechos de los azúcares nacionales estarían en condiciones de sufrir una nueva rebaja, sin el temor de producir una crisis industrial.

Sin embargo, a pesar de las bondades que los representantes tucumanos le reconocían a la nueva legislación, podemos advertir que el CAA albergaba algunas dudas sobre los efectos que tendría esta nueva ley y así lo expresaba:

Los representantes de Tucumán en el Congreso se creyeron en el deber de aceptar la fórmula propuesta, porque ella “venía a salvar y a consolidar lo más movedido de la situación presente y a remediar la inestabilidad de la situación industrial, que se hacía tan peligrosa.

⁸ Véase: María Lenis y Daniel Moyano: “Las Corporaciones Empresarias: la Unión Industrial Argentina (UIA) y el Centro Azucarero Argentino (CAA). La legitimación del espacio empresarial, 1894-1904”. En *Cd Rom de las Xº Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Rosario, 2006. En este trabajo podemos observar que a lo largo de los primeros diez años de vida del Centro Azucarero el discurso empresarial que se articuló tenía como objetivo demostrar el carácter verdaderamente nacional de la industria azucarera, y para ello se recurrió a la estrategia de contraponer lo nacional y lo regional con lo provincial; Daniel Moyano y María Lenis: “De lo nacional a lo regional. Empresarios e industria azucarera en el norte argentino, 1894-1923”. Ponencia presentada en las *I Jornadas internacionales de Historiografía Regional*. Universidad Nacional del Nordeste, Resistencia, noviembre, 2006.

Se trata de una fórmula de transacción, impuesta por las necesidades de la situación y el porvenir dirá si ella responde a los intereses de la industria y el consumidor”.⁹

Por otro lado, la percepción de la corporación era que la sanción de la Ley 8877 era producto de la debilidad del sector azucarero que, ante la imposibilidad de negociar la protección aduanera en sus propios términos, tuvo que aceptar la propuesta del diputado por la Capital.¹⁰ En este sentido, la *Revista Azucarera* afirmaba que

la nueva ley azucarera no responde en absoluto a los deseos de los industriales, ha encontrado una acogida favorable en las provincias del norte, porque tiene la gran ventaja de dar a la legislación la estabilidad de que antes carecía.¹¹

La entidad empresaria dejaba entrever la debilidad del grupo azucarero, en tanto estaba perdiendo poder de presión y negociación en el ámbito del Congreso de la Nación. La percepción del Centro era que se iniciaba una nueva etapa dentro del desarrollo azucarero, en el que la protección arancelaria comenzaba a retroceder y donde los intereses pampeanos ganaban cada vez más terreno.

El aspecto de la Ley que resultaba inquietante para los industriales era el que otorgaba al Poder Ejecutivo la facultad para rebajar los derechos aduaneros cuando la producción azucarera nacional no alcanzara para abastecer el mercado interno al precio fijado. Esta situación se

⁹ *Revista Azucarera* N° 110. Febrero 1912. Pág. 22.

¹⁰ María Celia Bravo sostiene que “la ley era producto de una transacción entre los intereses de las provincias productoras y los del litoral: se rebajaban los derechos aduaneros pero se resguardaba la producción nacional de los similares con prima. Reflejaba además, el poder la presión del bloque azucarero, que asociado a poderosos grupos financieros metropolitanos involucrados en préstamos a los ingenios y a otros que representaban diferentes intereses regionales, pudo resistir exitosamente los embates librecambistas en el Congreso Nacional, fue la última manifestación de fortaleza del frente azucarero”, Bravo, María Celia: “Cuestión Regional. Azúcar y crisis cañera en Tucumán durante la primera presidencia de Yrigoyen”. En *Ruralia* N° 4. Pág.46, 1991. Esta visión no es coincidente con la que presentaba el CAA, en tanto la sanción de la ley reflejaba para la corporación la erosión del capital político de los industriales azucareros.

¹¹ *Revista Azucarera* N° 110. Febrero 1912. Pág. 40.

presentó tempranamente, ya que la zafra de 1912 no produjo los resultados esperados y por lo tanto, en octubre de ese año el PEN hizo uso de esa facultad y estableció la importación de 90.000 toneladas. Como consecuencia de esta disposición, el Centro Azucarero tuvo su primera reunión de Comisión Directiva del año, en la que Ambrosio A. Nogués señaló que era necesario dejar constancia de que los industriales consideraban que la cantidad fijada para la importación con goce de derechos reducidos era excesiva y que quedaría un excedente de 20.000 toneladas, que pesarían sobre el mercado al iniciarse la zafra de 1913.¹²

Asimismo, remarcaban su disconformidad con respecto al decreto de reglamentación de la Ley Azucarera ya que consideraban que

las disposiciones del decreto colocan a los industriales bajo una vigilancia injustificable y los obligan a suministrar hasta los datos más íntimos del funcionamiento de sus establecimientos. Les impone hasta la obligación de dar a conocer sus proyectos y planes para el porvenir.¹³

Las gestiones del Centro en esa dirección se limitaron a la presentación de una nota dirigida al Ministro de Hacienda de la Nación haciendo constar su disconformidad en los aspectos anteriormente mencionados. La respuesta obtenida fue “un seco y rotundo: Archívese”. Más aún, la entidad no recibió ningún tipo de respuesta formal

los representantes de la industria se enteraron, sólo por los diarios de la resolución recaída en su solicitud. En efecto, al contrario de lo afirmado en un diario, el Centro Azucarero no recibió respuesta directa alguna a su solicitud del 10 de octubre.¹⁴

Este suceso revela la pérdida de posiciones que había sufrido la institución, no sólo en su poder de gestión, sino también en la consideración de los poderes públicos, ya que las observaciones realizadas por la corporación no fueron objeto de ninguna contestación.

¹² Libro de Actas de Comisión Directiva del Centro Azucarero Argentino 1894-1926, T. I.

¹³ Libro de Actas de Comisión Directiva del Centro Azucarero Argentino 1894-1926, T. I.

¹⁴ *Revista Azucarera* N° 118. Octubre 1912. Pág. 150-151.

Distintas lecturas se pueden realizar sobre la falta de actividad del Centro durante el año 1912. Por un lado, al ser aceptada la ley por la mayoría de los industriales y por algunos de sus dirigentes, la Comisión Directiva no podía realizar gestiones que no serían respaldadas por sus asociados. Por otro lado, la Ley Saavedra Lamas al sustraer del ámbito del Congreso de la Nación la regulación del mercado azucarero, limitaba de manera significativa el margen de maniobra de la entidad y rompía con su dinámica de funcionamiento.¹⁵

Como ya dijimos, la defensa del proteccionismo azucarero se encontraba en la esencia misma del Centro. Una vez desaparecido este elemento, que de alguna manera legitimaba la existencia de la corporación, esta debió buscar otras estrategias que le permitieran volver a posicionarse dentro del mundo empresarial. Resultaba necesario imprimirle un nuevo dinamismo a la institución ya que la misma no podía quedar inactiva, puesto que, anteriormente se había cuestionado el sentido de su permanencia como entidad verdaderamente representativa de los industriales. Al perder este elemento cohesionador la institución debía buscar nuevos caminos que le posibilitaran mantener visibilidad en el espacio público y volver a lograr la adhesión de los industriales residentes en Tucumán.

Sin embargo, podemos advertir que durante el año 1913 la Comisión Directiva del Centro Azucarero no se reunió ni una sola vez, (o por lo menos no se levantaron actas de las reuniones celebradas). Este dato revela las dificultades de la dirigencia azucarera para diseñar un nuevo perfil para la institución que se tradujera en nuevas gestiones con el

¹⁵ Si bien es cierto que la ley de aduanas 1904 le otorgaba al PEN la facultad de regular el mercado azucarero y que los industriales vinculados a la actividad, tempranamente, advirtieron el peligro que entrañaba esta potestad, la percepción de amenaza parecía ser más ficticia que real en tanto los propietarios de ingenios y fabricantes de azúcar, por medio de su corporación, frecuentemente eran llamados a verter su opinión sobre el diseño de la política aduanera más conveniente para promover el desarrollo industrial. A partir de 1912, el libre cambio tomaba nuevos aires. La reforma electoral y, posteriormente, el censo de 1914, alterarían el “equilibrio” existente en el Congreso Nacional. El apoyo de las elites del interior ya no era vital para lograr el control del Estado. En este sentido, la autonomía de los poderes públicos nacionales, restaba margen de acción a los azucareros, que no podían utilizar los canales informales que habían usado en el pasado para lograr una legislación aduanera favorable a sus intereses.

objetivo de imprimirle a la entidad cierto dinamismo y hacer notar a los asociados (y a los que no lo eran) los beneficios de formar parte de ella y de contribuir a su sostenimiento.

Esta pérdida de posiciones de la entidad quedó expresada en enero de 1913, cuando la Comisión Organizadora del Segundo Congreso Nacional del Comercio y de la Industria convocó a una reunión para ultimar los detalles de la celebración que tendría lugar en la provincia de Mendoza en el mes de abril. A dicha reunión la única corporación industrial invitada fue la Unión Industrial Argentina. La industria azucarera fue considerada, pero se invitó a los industriales azucareros personalmente y no por intermedio del Centro Azucarero.¹⁶

En medio de esta “crisis de identidad” de la corporación, la bancada socialista en el Congreso de la Nación presentaba un proyecto de reducción de los derechos de importación sobre el azúcar extranjera y la derogación de la Ley Saavedra Lamas. Esta solicitud tenía que ver con el aumento del precio del producto, a pesar de la buena cosecha de ese año, y por lo tanto el fin último del proyecto era

abaratarse un alimento de primera necesidad, moderar el monopolio del trust del azúcar, mejorar las relaciones internas en la política del país, crear una nueva fuente de recursos fiscales, y propender el progreso técnico y económico de la industria azucarera nacional.¹⁷

Como sostiene Bravo, el aumento de precios tenía que ver con los efectos de la depresión de 1913 que redujo el flujo internacional de capital, posteriormente interrumpido por la guerra de 1914. En el ámbito nacional esta situación desató un proceso inflacionario que se mantuvo hasta 1921. En consecuencia, la posición del gobierno nacional en materia azucarera estuvo especialmente condicionada por la preocupación por el aumento del costo de vida y por la campaña de los socialistas a favor del consumidor.¹⁸

¹⁶ *Revista Azucarera* N° 122. Febrero 1913; *Revista Azucarera* N° 124. Abril 1913.

¹⁷ *Revista Azucarera* N° 128. Agosto 1913. Pág. 117

¹⁸ Bravo, María Celia: *Sector cañero y política en Tucumán, 1895-1930*. Tesis Doctoral inédita. Universidad Nacional de Tucumán, 2001. Pág. 14.

La defensa de legislación aduanera vigente fue realizada por el Diputado por Tucumán Miguel M. Padilla, a su vez presidente del Centro Azucarero Argentino. En esa oportunidad Padilla hizo notar que la Ley Saavedra Lamas tenía las características de una ley-compromiso, donde estaba comprometida la fe pública de la nación, y que

el proyecto es un acto deliberado con el que pretende, la diputación socialista que lo suscribe, asestar un golpe de muerte a la industria azucarera, porque la creen patrimonio exclusivo de los ricos.¹⁹

A pesar de la ofensiva socialista el proyecto presentado no prosperó, y esto se debió en parte a que el Poder Ejecutivo consideraba que la legislación protectora azucarera no podía ser súbitamente alterada y

que la industria azucarera iba a iniciar necesariamente un nuevo camino cuando sepa que los días de su protección sólo son limitados.²⁰

El aumento del precio del azúcar durante 1913 trajo como contrapartida una disminución del consumo que se tradujo en la acumulación de un stock de 100.000 toneladas al iniciarse la zafra de 1914. La preocupación de los industriales no se hizo esperar, y el CAA ante la necesidad de arbitrar los medios para atenuar los efectos que esto podría tener en el mercado azucarero, inició las gestiones destinadas a facilitar el otorgamiento de warrants sobre el azúcar

para que los fabricantes no se vean obligados a vender sus productos a precios ruinosos y puedan esperar un momento más oportuno para la venta.²¹

Al mismo tiempo, la Comisión Directiva del Centro Azucarero consideraba que esta medida por si sola no era suficiente, y por lo tanto la

¹⁹ *Revista Azucarera* N° 129. Septiembre 1913. Pág. 172.

²⁰ *Revista Azucarera* N° 129. Septiembre 1913. Pág. 191.

²¹ *Revista Azucarera* N° 138. Junio 1914. Pág. 94.

exportación del excedente se imponía. Para lograr este objetivo se resolvió enviar una nota los gobernadores de las principales provincias productoras (Tucumán, Salta y Jujuy) solicitándoles que propongan a sus respectivas legislaturas la devolución del importe del impuesto provincial a los azúcares destinados a la exportación. La única respuesta favorable a este pedido provino del gobernador de la provincia de Tucumán, quien presentó a la Legislatura el proyecto solicitado.²²

Paralelamente a estas actividades la corporación envió una circular a los fabricantes en la que expresaba que dada la coyuntura mundial que había desencadenado un proceso inflacionario, resultaría sumamente perjudicial para el desarrollo de la industria azucarera si se experimentara una suba de precios en el azúcar. Por lo tanto, solicitaba a los propietarios de ingenios controlar el precio del producto, no sólo para no perjudicar al consumidor, sino también porque el Banco de la Nación Argentina no iba a realizar operaciones con warrants si se producía un aumento de precios.²³

Las gestiones para lograr la exportación del excedente continuaron durante los primeros meses de 1915 y se logró la sanción del proyecto por parte de la legislatura tucumana en el mes de mayo. Sin embargo, el gobierno de Tucumán derogó las leyes azucareras debido a las heladas y a la crisis de la caña criolla que supusieron una disminución significativa de la producción.

La plaga del mosaico cambió el panorama de la industria azucarera en tanto la producción se contrajo un 58%. La escasez mundial de azúcar, debido a la guerra, había provocado la suba del precio del producto y ahora la crisis de la agroindustria nacional alimentaba esa tendencia.²⁴

²² *Revista Azucarera* N° 138. Junio 1914. Libro de Actas de la Comisión Directiva del Centro Azucarero Argentino 1894-1926, T. I.

²³ *Revista Azucarera* N° 140. Agosto 1914.

²⁴ Sobre la crisis del mosaico véase: Moyano, Daniel: *Unidades productivas industriales en el complejo azucarero tucumano, 1895-1930*. Tesis de licenciatura inédita. UNT. 2006; Bravo, María Celia: "Cuestión Regional. Azúcar y crisis cañera en Tucumán durante la primera presidencia de Yrigoyen". En *Ruralia* N° 4, 1991.

LOS AVATARES DEL CENTRO AZUCARERO: CRISIS DEL MOSAICO Y CUESTIÓN AZUCARERA

La crisis de la caña criolla entró en su fase decisiva entre 1915 y 1917. Sin embargo, la preocupación en torno a los bajos rendimientos de la materia prima habían estado presente desde hacia algún tiempo. En ese sentido la Revista Azucarera sostenía que

nadie ignora que la merma de la producción de azúcar en estos últimos años es debida no sólo a causas accidentales, como las heladas, falta o exceso de lluvia, etc., sino también a la degeneración de las variedades de caña que desde una larga serie de años se cultivan en nuestros cañaverales.²⁵

Muchos industriales habían iniciado experimentos con nuevas variedades de caña y a fin de centralizar toda la información y resultados alcanzados, el Centro Azucarero dirigió una circular a los industriales con el objetivo de que estos enviaran a la entidad los datos obtenidos de la siguiente manera: cañas nuevas introducidas (procedencia y variedad), el año en el que se comenzó a realizar el cultivo de dichas cañas, capacidad de adaptación de las nuevas variedades al clima de la región y resistencia a las heladas, enfermedades o plagas y por último, los resultados conseguidos en torno al rendimiento cultural e industrial.

Los primeros ingenios en responder al pedido fueron: la CAT, Santa Rosa, Germania (Chaco), San Pablo, La Esperanza (Jujuy) y La Corona, enviando la información solicitada, que fue publicada en la Revista Azucarera.

Sin embargo, la solicitud de la entidad no tuvo buena acogida por parte de Alfredo Guzmán, propietario del Ingenio Concepción (uno de los ingenios más importantes en lo referente a escala y producción). Guzmán dirigió una nota al CAA en la que afirmaba que industria azucarera se hallaba amenazada en su base principal, la materia prima, y que esto se debía sobre todo a la degeneración de la planta más que al cansancio del suelo. Sostenía que fue justamente ese convencimiento el que lo

²⁵ *Revista Azucarera* N° 118. Octubre 1912. Pág. 158.

había impulsado a presentar a la Legislatura tucumana un proyecto para fundar una Estación Experimental. Además, cuestionaba la iniciativa de la corporación al sostener que

jamás llegaremos a un resultado práctico por el medio que parece patrocinar el Centro Azucarero, estimulando ensayos aislados entre los industriales, sistema que ha sido condenado en todas partes en materia agrícola. No sólo es imposible obtener resultados positivos sino que es hasta ridículo imaginarse que los esfuerzos espasmódicos individuales (...) puedan jamás consagrarle el tiempo y la esmerada observación científica necesaria.²⁶

Por otra parte, objetaba al Centro la falta de apoyo a la consolidación de la Estación Experimental

con dolor debo aquí manifestar al señor Presidente, la extrañeza que siempre me ha causado la indiferencia de ese importante centro hasta el punto de ignorar la existencia de la Estación Experimental y su importante Revista, a la cual, jamás se la ha tenido en cuenta en la del Centro Azucarero, para hacer mención de sus importantes trabajos y mucho menos transcribirlos.²⁷

La corporación azucarera se defendió de la acusación afirmando que la Revista Azucarera se abstuvo de publicar los trabajos que divulga la Revista de la Estación Experimental, no por desconocer sus méritos científicos, sino porque dicha publicación era conocida y leída por todos los industriales argentinos.

La Revista Azucarera, revista mensual publicada por el Centro Azucarero, siempre tuvo la pretensión de ser también una publicación científica. A través de sus páginas encontramos diversos artículos que van desde nuevos métodos de cultivo de caña, pasando por nuevas variedades hasta novedosos métodos de fabricación industrial. Sin embargo, al no contar el comité editorial de la Revista con asesores técnicos, como

²⁶ *Revista Azucarera* N° 120. Diciembre 1912. Pág. 192.

²⁷ *Revista Azucarera* N° 120. Diciembre 1912. Pág. 193. La Estación Experimental Agrícola de Tucumán fue creada por una Ley de la Legislatura de la Provincia de Tucumán el 27 de julio de 1909.

ser ingenieros agrónomos o ingenieros industriales, los artículos eran seleccionados de acuerdo a lo que se creía podía ser útil a los industriales y plantadores de caña, pero no sabemos el impacto efectivo que este tipo de comunicaciones tuvo en el mundo azucarero. Por el contrario, la Revista de la Estación Experimental era de corte netamente científico, donde se daban a conocer los experimentos y avances obtenidos sobre todo en materia de cultivo y nuevas variedades de caña. Era un boletín similar a los que publicaban las estaciones experimentales de otras regiones azucareras del mundo que tenían como destinatarios principales a los técnicos agrónomos y químicos.

Obviamente los objetivos de ambas instituciones eran distintos, es más, el Centro Azucarero en diversas oportunidades insistió en la necesidad de la creación una entidad con las características de la Estación Experimental y en épocas de crisis ayudó económicamente a sostenerla, pero la rivalidad de ambas publicaciones quedó de alguna manera planteada.

A pesar de la preocupación que evidenció el CAA, la crisis del mosaico se superó cuando se determinó la resistencia de las variedades de Java 36 y 213, que duplicaban en rendimiento sacarino a la llamada caña criolla. El recambio de los plantíos se realizó con celeridad entre los industriales. Aun más, hacia 1916, algunas fábricas, (como el Ingenio San Pablo) adelantándose al deterioro de la planta, habían renovado la mayor parte de sus cañaverales.

A partir de entonces, el Centro Azucarero concentró sus esfuerzos en combatir la política azucarera implementada por el gobierno nacional. A pesar de que algunos industriales habían iniciado la reconversión de los plantíos, la zafra de 1916 fue desastrosa, en parte debido a la sequía, en parte debido a la plaga que azotaba los cañaverales. Como consecuencia, la producción tucumana de azúcar fue de 44.609 toneladas, un 57% menor que el año anterior. El resultado lógico fue el aumento del precio del azúcar que superó el límite de \$ 4,10 m/n los Kg., establecido por la Ley Saavedra Lamas. La respuesta del entonces Presidente de la Nación, Victorino de la Plaza, fue la sanción de un decreto permitiendo la importación libre de derechos de 30.000 toneladas de azúcar.

Frente a esta situación la corporación convocó a una reunión de industriales con el objetivo de discutir las estrategias a seguir.²⁸ Se resolvió enviar una nota al Ministro de Hacienda para dejar constancia de la protesta de los industriales azucareros, quienes consideraban que el decreto era contrario a lo establecido por la Ley 8877 ya que la

ley faculta (...) a rebajar el derecho, es decir, a disminuirlo solamente, siendo entonces obvio y claro que no puede eliminarse o hacerse desaparecer el impuesto o liberar en absoluto los derechos a los azúcares (...). Ahora bien ¿cuál es el límite de la rebaja que está autorizado a acordar el PE? El artículo 4 de la ley lo establece en forma terminante: la facultad conferida para rebajar (...) cesará cuando el impuesto llegue al límite de los 7 centavos.²⁹

La resolución adoptada por el Ministro de Hacienda fue la de no hacer lugar a la modificación solicitada por el Centro ya que consideraba que la medida adoptada estaba

dentro del espíritu de la ley, (...) pues en materia de impuestos autorizar a rebajar sin límite, equivale a autorizar a suprimir, (...) siendo así una cuestión de palabras sin importancia práctica la que se plantea al respecto por el Centro Azucarero.³⁰

Como consecuencia de la repuesta obtenida, los industriales azucareros volvieron a reunirse y en esa oportunidad las posiciones asumidas por algunos industriales fueron endureciéndose. Algunos proponían recurrir a los tribunales reclamando la inconstitucionalidad del decreto. Otros, con una postura algo más moderada, realizar gestiones en la órbita del Congreso de la Nación para lograr la derogación del mismo.³¹ Finalmente se resolvió recurrir a la ya desgastada estrategia de enviar una nueva nota al Ministro de Hacienda, dejando constancia de la protesta de los industriales. Este tipo de gestiones no tenía ningún resulta-

²⁸ Libro de Actas de la Comisión Directiva del Centro Azucarero Argentino 1894-1926, T.I.

²⁹ *Revista Azucarera* N° 162. Junio 1916. Pág. 82.

³⁰ *Revista Azucarera* N° 163. Julio 1916. Pág. 129.

³¹ Libro de Actas de la Comisión Directiva del Centro Azucarero Argentino 1894-1926, T.I.

do práctico. El accionar del Centro quedó reducido a una mera labor burocrática, donde el intercambio de notas no generaba nuevos espacios de negociación entre los poderes públicos y los industriales azucareros.

Por otra parte, en septiembre de 1916 se presentó en la Cámara de Diputados una moción a favor de la reducción de los derechos sobre el azúcar. Este episodio es digno de ser nombrado, porque como la Revista Azucarera remarcaba, el pedido no sólo llevaba la firma de un diputado socialista sino también la de un conservador. La moción fue aprobada. Esto provocó que los distintos sectores involucrados en la actividad agroindustrial hicieran llegar su reclamo. Tanto cañeros, como industriales, como el Centro Azucarero se dirigieron al Ministro de Hacienda haciendo constar su desacuerdo con la resolución tomada por la Cámara Baja. Sin embargo, el decreto se mantuvo.

La política azucarera de Victorino de la Plaza fue continuada por Yrigoyen. En este sentido,

el triunfo del radicalismo y el avance socialista en el Congreso Nacional suscitaban inquietud entre los industriales que advertían signos claros del fortalecimiento político del bloque pampeano. La política azucarera de Yrigoyen confirmaría esa percepción.³²

Una de las primeras medidas tomadas por Yrigoyen fue la firma de un decreto autorizando la importación de 75.000 toneladas con derechos reducidos. Una vez más los industriales se enfrentaban con un Poder Ejecutivo dispuesto a hacer uso de la facultad conferida por la Ley 8877, pero que además entendía que ésta lo autorizaba a rebajar los derechos hasta la supresión, no de acuerdo a la escala decreciente establecida por la misma.

El Centro Azucarero convocó a una reunión, la última que celebraría hasta 1921. La discusión, obviamente, giró en torno a la política azucarera nacional. La institución tenía que definir el camino a seguir. Algunos industriales propusieron recurrir al arma por excelencia de la entidad: la

³² Bravo, María Celia: *Sector cañero...* Pág. 36.

presentación de una nota dejando constancia de la disconformidad de los industriales. El debate sobre qué postura debía asumir el Centro continuó, lo que quedaba claro es que la inacción no era una alternativa, los industriales debían hacer valer sus derechos, de acuerdo lo establecía la ley. No hacerlo implicaba dar muestras de una “debilidad imperdonable”, sentando de esta manera un precedente negativo. De todas maneras, estas palabras quedaron sólo como una mera expresión de deseo, ya que la única resolución adoptada fue la formular ante escribano público una protesta contra la medida suscrita por el gobierno.³³

Ambrosio A. Nougués consideraba, en aquella oportunidad, que era mejor proceder con calma. Sostenía que atacar el decreto entrañaba un peligro, ya que se corría el riesgo de que tanto el PEN como el Congreso de la Nación llegaran a la conclusión de que la Ley 8877 era inútil y se procediera a su derogación. Si esto sucediera tendría un efecto desastroso sobre la industria azucarera, ya que se vería privada del único marco de estabilidad con el que contaba. Asimismo, señalaba que en caso de hacer llegar una protesta a los poderes públicos esta debía estar firmada por los industriales particulares y no por el Centro.³⁴ Se delineaba, de esta manera, una estrategia que la corporación adoptaría durante los próximos cinco años: las presentaciones y gestiones ante los poderes públicos se harían en nombre de los industriales y no en nombre de la corporación. Esto podría revelar la necesidad de la entidad de tomar distancia de gestiones que entendía no iban a lograr ningún resultado positivo, al mismo tiempo que le permitía mantenerse en un discreto segundo plano y, así, disminuir los niveles de confrontación con el Ejecutivo Nacional. De esta forma, eran ahora los industriales, individualmente, los que cuestionarían el diseño de la política de regulación azucarera. La debilidad del grupo azucarero y de su corporación resulta evidente. La estrategia seguida por la institución, como se puede observar claramente, fue la de dar un paso al costado y bajar su perfil. La defensa de la industria continuó mediante la Revista Azucarera. La úni-

³³ Libro de Actas de la Comisión Directiva del Centro Azucarero Argentino 1894-1926, T.I.

³⁴ Libro de Actas de la Comisión Directiva del Centro Azucarero Argentino 1894-1926, T.I.

ca arma de la entidad era su política editorial y desde allí se continuó batallando para lograr torcer las medidas del gobierno radical.

La cuestión azucarera entraba, de esta manera en la agenda del Estado. Las disputas entre radicales y socialistas por cooptar el electorado de la Capital Federal trajo como consecuencia la presentación de un proyecto por parte de la diputación socialista a principios de 1917 que consistía en a derogación de la Ley Saavedra Lamas y el establecimiento, hasta el 30 de junio de ese año, de un derecho de importación sobre los azúcares refinados de dos centavos y de un centavo para los azúcares sin refinar.³⁵ El cambio de la legislación vigente tenía su justificación:

los señores azucareros de Tucumán han podido degenerar la caña y emplear procedimientos de elaboración anticuados y costosos, estancándose en la pereza y en la rutina, merced al altísimo precio que asegura para su productos el gravamen aduanero vigente.³⁶

La iniciativa socialista fue derrotada por amplia mayoría. Sin embargo, esta victoria era considerada circunstancial por la Revista Azucarera ya que afirmaban que

los autores del proyecto ya están acostumbrados a los fracasos y, por otra parte, el “abaratamiento del azúcar” es una de sus principales armas de combate, estamos convencidos de que en las próximas sesiones parlamentarias promoverán de nuevo un debate sobre la sempiterna cuestión azucarera.³⁷

El gobierno nacional, por su parte, concedió permisos de importación con derechos reducidos con el objetivo de rebajar sensiblemente el precio del azúcar. Sin embargo, esta medida estaba destinada a no tener ningún efecto real sobre el mercado azucarero, en tanto la guerra

³⁵ Para una primera aproximación a la política azucarera de Yrigoyen y a la competencia electoral entre radicales y socialistas se puede consultar la obra de David Rock: *El Radicalismo Argentino, 1890-1930*. Amorrortu editores, Buenos Aires, 1997.

³⁶ *Revista Azucarera* N° 169. Enero 1917. Pág. 10.

³⁷ *Revista Azucarera* N° 170. Febrero 1917. Pág. 78.

había paralizado la industria azucarera de remolacha en Francia y Alemania, lo que trajo aparejado la escasez mundial del artículo. Por lo tanto, resultaba sumamente difícil encontrar en los mercados extranjeros azúcar que, una vez introducido en el país, pudiera ser vendido a \$ 4,10 m/n los 10 Kg. en plaza de Buenos Aires.

Las gestiones realizadas en esta dirección no prosperaron y sólo se consiguió introducir azúcar en pequeñas cantidades. Por su parte, los importadores no cumplieron con la obligación de vender el dulce al precio fijado por el gobierno, y solicitaron por medio del Comité Nacional del Comercio la derogación de la condición de venta a un precio determinado.³⁸ En otras palabras

los comerciantes quieren que se les permita importar azúcares con derechos reducidos, sin que se le imponga condición alguna en cuanto al precio de venta.³⁹

El gobierno recurrió entonces a una medida enérgica: requisó una pequeña cantidad de azúcar ubicadas en los depósitos fiscales para venderlas al precio autorizado en las ferias francas lo que originó atropellos y desordenes en los mercados, puesto que la "multitud" trataba de conseguir su cuota de azúcar barata. Ante el escaso impacto de la política presidencial en el precio del azúcar, se presentaron diversos proyectos para conseguir este objetivo. Los radicales proponían declarar libre de derechos la importación de azúcar, suspender temporarily la vigencia de la Ley Saavedra Lamas y mantener el precio del dulce a \$ 4,10m/n los 10 Kg. La propuesta de los socialistas presentaba características similares pero fijaba el precio de venta del producto en \$ 3, 50 m/n los 10 Kg. de azúcar refinada.⁴⁰

Al mismo tiempo, el gobierno nacional presentaba en el Congreso un proyecto de ley que lo autorizaba a comprar el azúcar importado que se encontrara en los depósitos fiscales para luego venderlo a 41 centavos

³⁸ El Precio del azúcar pilé en la plaza de Buenos Aires aumentó de \$ 4,86 m/n a \$ 5,66 m/n los 10 Kg. y se esperaba que siguiera aumentando.

³⁹ *Revista Azucarera* N° 171. Marzo 1917. Pág. 96.

⁴⁰ *Revista Azucarera* N° 174. Junio 1917.

el Kg. Las cámaras aprobaron la propuesta rápidamente y ese mismo día el P.E. promulgó el proyecto votado en el Congreso.

A lo largo de 1917 se repitieron los decretos presidenciales autorizando la importación de azúcar libre de derechos. Ante la ofensiva yrigoyenista el Centro Azucarero no realizó ninguna gestión ni envió notas haciendo constar su opinión acerca del rumbo que había tomado en materia azucarera el gobierno nacional. Ni siquiera acusó el impacto de la denuncia realizada por los socialistas que afirmaban que el precio del azúcar no descendía debido la existencia del tan mentado “trust azucarero” que por medio de maniobras oscuras lograba mantener altos precios que redundaban en grandes beneficios, tanto para los fabricantes como para los comerciantes. La institución se escudó en un ensordecedor silencio y la defensa de la industria recayó sobre los representantes tucumanos en el Congreso Nacional.

Esta posición cambió en agosto de 1918, cuando se conoció un nuevo decreto del gobierno que permitía la libre importación de 200.000 toneladas de azúcar. La corporación azucarera hizo llegar su protesta, insistiendo en la arbitrariedad que cometía el PE al forzar el significado del término “rebajar” y considerarlo equivalente al de “suprimir”. Por otra parte, se consideraba excesiva la cantidad estipulada, en tanto equivalía aproximadamente al consumo nacional de azúcar y colocaba a la industria en una posición sumamente delicada de cara a la próxima zafra. Además, las perspectivas para la cosecha de 1919 eran sumamente optimistas en tanto ya se había completado el recambio de la caña criolla por la de Java, que como ya dijimos, tenía mayores rindes culturales y sacarinos. Por lo tanto, al iniciarse la zafra al año siguiente existiría un stock de 120.000 toneladas, cifra cercana al consumo anual del mercado interno, lo que colocaría a la actividad en condiciones sumamente desfavorables. De todas maneras se procedió a la apertura de propuestas. Finalmente sólo se autorizaron la importación de 47.200 toneladas, ya que fueron las únicas solicitudes que se ajustaban a las condiciones fijadas por el decreto.⁴¹

⁴¹ *Revista Azucarera* N° 188. Agosto 1918.

La política azucarera de Yrigoyen buscaba la saturación del mercado interno con el objetivo de desbaratar la especulación sobre el azúcar, como consecuencia de ello se multiplicaron las autorizaciones para importar cantidades muy superiores a las necesidades del país. Esta política no sólo perjudicaba a los industriales, sino también al sector cañero, ya que los fabricantes se limitarían a moler la caña de su propia producción absteniéndose de comprar caña de los plantadores. En enero de 1919 el Centro Cañero se dirigió al Presidente de la Nación para hacerle saber los perjuicios que sufrirían los plantadores de caña si se hicieran efectivas las autorizaciones concedidas por el Ministro de Hacienda.⁴²

El Centro Azucarero, por su parte convocó a una reunión de industriales (de la que no se levantaron actas) a la que también asistió Pedro Cornet, en su calidad de presidente del Centro Cañero. Se resolvió dirigirse al Ministro de Hacienda alertándolo sobre los peligros que entrañaba para la industria su diseño de la política azucarera con una cosecha, que se presumía abundante, en puerta. En ese mismo sentido, el gobernador de Tucumán, Bascary, envió un telegrama a Yrigoyen a fin de lograr un entendimiento en materia azucarera. Ninguna de estas gestiones prosperaron.

La producción tucumana de 1919 llegó a 247.538 toneladas, quedando demostrado los altos rendimientos de la caña de Java. El mercado interno parecía ordenarse por fin. Y si bien, en el transcurso de ese año los precios se mantuvieron altos, la mirada de Yrigoyen sobre la cuestión azucarera no cambió. La *Revista Azucarera* afirmaba que

después de haber autorizado la libre importación de 200.000 toneladas de azúcar libre de derechos y en presencia de los buenos resultados que está dando la actual cosecha, el gobierno creyó llegado el momento de llevar al último extremo la política que adoptó con respecto a la industria azucarera, prohibiendo la exportación de azúcar.⁴³

⁴² *Revista Azucarera* N° 193. Enero 1919.

⁴³ *Revista Azucarera* N° 200. Agosto 1919. Pág. 229.

Tanto el CAA como los industriales de manera particular intentaron torcer el rumbo que había tomado el gobierno en materia de política azucarera. Incluso la corporación, se dirigió al gobernador de Tucumán para solicitar su apoyo en las gestiones iniciadas ante el PEN. El gobernador Bascary convocó a sus pares de Salta y Jujuy para darle mayor contundencia a los petitorios presentados. No obstante, las gestiones fracasaron rotundamente e Yrigoyen ratificó el decreto del 8 de agosto. Resulta evidente el desgaste del poder de negociación no sólo del centro sino de los industriales azucareros quienes presentaban un destacado perfil político. Los circuitos de influencia utilizados durante los gobiernos conservadores ya no mostraban la eficacia de antaño.

A comienzos de 1920 los azucareros cambiaron de estrategia. Buscaban la anulación del decreto mediante la sanción de una nueva ley azucarera. En Febrero de 1920 se presentó un proyecto que fijaba aranceles de seis y cuatro centavos para los azúcares refinados y no refinados respectivamente. Estos nuevos derechos estarían vigentes hasta el 31 de diciembre de 1925. Al mismo tiempo establecía que mientras subsistiera la patente al azúcar creada por ley provincial del 24 de junio de 1919, regiría para los azúcares de procedencia extranjera una rebaja de ciento treinta y dos diez milésimas de pesos oro por kilo sobre las tarifas aduaneras. Por otra parte, se aclaraba que en el caso de que en alguna de las provincias productoras se creara un impuesto al azúcar, los derechos aduaneros establecidos serían reducidos por el monto equivalente al nuevo gravamen mientras subsista. Por último, se derogaba la ley 8877 y cualquier disposición que restringiera la importación y exportación de azúcares.⁴⁴

En suma, el proyecto tenía dos objetivos claros: uno de ellos era lograr despojar al presidente de la facultad otorgada por la Ley "Saavedra Lamas" para regular el mercado azucarero. El otro, procurarse la libertad para poder exportar y así reducir el stock acumulado que pesaría de manera decisiva sobre el mercado al concluirse la cosecha de 1920. En este sentido,

⁴⁴ *Revista Azucarera* N° 206. Febrero de 1920. Pág. 30-31.

los factores azucareros aceptaron una ley que era librecambista en su esencia, en tanto rebajaba las tarifas aduaneras e imponía aranceles fijos de naturaleza más fiscal que protectora. A cambio de esta concesión, obtenían otra condición de índole liberal como la prohibición de intervenir en la importación y exportación de azúcares. A su vez, en concordancia con los reclamos de los legisladores y la prensa del litoral, vinculaban el sistema impositivo de la provincia a la protección aduanera; ésta se reduciría en concordancia con el monto de los nuevos impuestos. La presión tributaria del radicalismo provincial había llevado a los industriales a resignar una de sus banderas más caras, la autonomía provincial, cuyo aspecto impositivo era la expresión consistente de dicha potestad.⁴⁵

Finalmente el proyecto se aprobó el 6 de febrero de 1920 como ley 11.002. El 14 de febrero Yrigoyen promulgó la ley pero vetando el artículo que prohibía la intervención del PE en las actividades de importación y exportación. Los fabricantes de azúcar dirigieron una nota al Ministro de Hacienda expresando su voluntad de llegar a un acuerdo. En esa oportunidad sostenían que la restricción de la exportación no comportaría un peligro para la industria siempre que el precio del azúcar en el mercado interno sea establecido en base a los costos de producción. Pero teniendo en cuenta que esto no se había realizado, resultaba necesaria la derogación del decreto que prohibía la exportación. El pedido de los industriales fue secundado por la Bolsa de Comercio de Tucumán, los miembros radicales de la Legislatura de la Provincia de Tucumán, el gobernador Bascary y el Centro Cañero.⁴⁶ De esta manera, la corporación buscó involucrar a los poderes públicos de Tucumán para lograr torcer el diseño de la política azucarera del radicalismo, mostrando el poder del segmento empresarial en el ámbito provincial.

Las distintas gestiones realizadas arrojaron un resultado positivo. El 22 de mayo apareció un nuevo decreto que no restablecía la libertad de comercio, ya que permitía la exportación sólo con restricciones. En efecto, no sólo se limitaba la cantidad de azúcar a exportar sino que también obligaba a los exportadores a depositar el 30% de azúcar refinada que

⁴⁵ Bravo, María Celia: *sector cañero...* Pág. 42-43.

⁴⁶ *Revista Azucarera* N° 207. Marzo de 1920.

pretendían exportar. Quedaba de esta manera autorizada la exportación de 100.000 toneladas para realizarse en un plazo de 90 días. De esta forma el PEN descongestionaba la situación de sobreproducción al mismo tiempo que tenía un respaldo en caso de un aumento de precios.

La posibilidad de exportar desató la especulación por parte de los comercializadores de azúcar que llegó cotizar a \$ 7m/n los 10 Kg. en el mercado porteño. La respuesta de Yrigoyen no se hizo esperar. En Julio se prohibió nuevamente la exportación y envió un proyecto de ley solicitando la expropiación de 200.000 toneladas. Después de largos debates en el Congreso de la Nación, el proyecto fue aprobado con modificaciones, expropiándose sólo 50.000 toneladas que fueron vendidas al público a \$ 4,10 m/n los 10 Kg. en comisarías y ferias francas.⁴⁷

Los industriales azucareros consideraron las medidas tomadas como un ataque directo e injustificado a la actividad y a la provincia. Por su parte, el diario *El Orden* acusaba a Yrigoyen de proceder con fines netamente electoralistas (ya que se anteponían los intereses de los consumidores del Litoral en detrimento de los productores del interior) absteniéndose de intervenir con idéntica rigurosidad sobre los productos del litoral como la carne y el pan. En este sentido, se lamentaba que

(...) el rigor de la ley no se haga extensivo a los idénticos procedimientos que encarecen el pan, carne y demás artículos de primera necesidad. Pero el Sr. Yrigoyen en su afán de catequizar al electorado del litoral ha condenado severamente solo una de las modalidades de especulación y no las hace extensiva a otras actividades como el trigo y la carne.⁴⁸

El proyecto de expropiación promovido por Yrigoyen tuvo un gran impacto en el mundo industrial, no sólo en el azucarero. En este sentido, la Unión Industrial Argentina, acusó recibo de lo delicado del procedimiento, y envió una nota al Senado de la Nación señalando el peligro que entrañaba la aprobación de una medida de estas características, en tanto inscribía un precedente negativo que podría conmover las ba-

⁴⁷ Véase: *Revista Azucarera* N° 211, 212 y 213. Año 1920.

⁴⁸ *El Orden*, 11-8-1920.

ses legales sobre las que estaba asentado el funcionamiento la industria. En efecto, consideraba inquietante que este tipo de medidas se tomaran también en relación a otras producciones fabriles. Dejaban claro, por su parte, que se creía necesario hacer una presentación escrita no para defender al industrial azucarero, ya que

lo declaramos con toda firmeza (...) pseudo comerciante, especulador a base de procedimientos egoístas, que perturba las normales condiciones del mercado con los medios ficticios ya conocidos ⁴⁹ pero si por considerar que si aceptamos hoy sin objeciones, prácticas que reputamos contrarias a la buena doctrina legal, concluiríamos por carecer de personería para reclamar mañana de otras soluciones del momento, que por lo general, no resuelven el fondo del problema, dejando, en cambio un reguero de malos precedentes, a pesar de las buenas intenciones que impulsaran la determinación de los poderes gobernantes.⁵⁰

Como puede advertirse claramente, los nexos que los industriales azucareros habían forjado con la UIA se desvanecieron en esta coyuntura.⁵¹ Esto puede ser explicado por un lado, por el asenso de Hermenegildo Pini como presidente de la entidad, reemplazando a Guillermo Padilla. Este último estaba vinculado a la familia propietaria del Ingenio Mercedes, lo que habría permitido un dialogo más fluido entre ambas asociaciones. Si bien la UIA, durante la presidencia de Padilla no apoyó de manera decidida a los azucareros en sus conflictos con los poderes

⁴⁹ *Boletín de la Unión Industrial Argentina*, N° 621. Septiembre de 1920, Pág. 6.

⁵⁰ *Boletín de la Unión Industrial Argentina*, N° 621. Septiembre de 1920, Pág. 6.

⁵¹ Desde la fundación del Centro Azucarero Argentino, esta institución tuvo fluidas relaciones con la UIA. En 1894 la UIA apoyo al centro en la defensa del proteccionismo. En 1897 prestó su local para la realización de un "congreso azucarero" presidido por el ex presidente Carlos Pellegrini a fin de lograr un acuerdo entre los propietarios de ingenios para concentrar las ventas de azúcar en una sola mano, con el objetivo de contrarrestar los efectos de la crisis de sobreproducción. En 1899 el Centro respaldó decididamente el "meeting" industrial impulsado por la UIA, realizándolo de manera paralela en Tucumán. De las actas de la Comisión Directiva se desprende que existían consultas periódicas sobre las posturas que las asociaciones debían adoptar respecto a los proyectos de reformas aduaneras. Además la UIA se solidarizó en 1913 cuando el Centro no fue invitado a participar del Segundo Congreso Nacional del Comercio y de la Industria, comprometiéndose su asistencia si la corporación azucarera no era invitada.

públicos, se abstuvo, asimismo, de realizar declaraciones negativas respecto al comportamiento empresarial del segmento azucarero.

Por otra parte, esta postura también puede ser entendida, en tanto hacia 1920 solamente figuraban asociadas a la entidad cuatro empresas azucareras (CAT, Refinería Argentina, Leach's Argentine Estates Ltd. y Francisco C. Bustamante por el Ingenio San Miguel). De esta manera, los intereses azucareros dentro de la UIA resultaban absolutamente marginales (la institución contaba con aproximadamente 500 socios), y por lo tanto no se justificaba comprometer a la entidad en un enfrentamiento que podría tener serias consecuencias para el conjunto de los asociados.

El principal objetivo de la UIA era evitar que este tipo de medidas se hicieran extensivas a otras industrias productoras de bienes de primera necesidad, como ser la carne y el pan. De esta manera, el conflicto regional también quedó planteado en el ámbito corporativo, lo que permite comprender por qué a pesar de la ineficiencia del CAA se prefirió sostener una institución que interpelara al Estado defendiendo los intereses específicos de los empresarios azucareros.

Para 1921 se percibe un clima algo más distendido debido a que se habían recuperado los niveles normales de producción de azúcar y que a pesar de la acción del PEN, el precio del producto no había sufrido rebajas sustanciales. Por otra parte, en 1921 prescribía la ley Saavedra Lamas lo que implicaba el cese de la facultad del presidente para regular el mercado azucarero. Este nuevo contexto abría la posibilidad de negociación en el ámbito parlamentario.⁵²

Justamente a partir de mayo de ese año la Comisión Directiva del Centro Azucarero retomó su actividad y se propuso como objetivo la

⁵² La Ley 11002 fue aprobada por el Congreso el 6 de febrero de 1920. En el mismo mes Yrigoyen la promulgó pero vetando el artículo referido a la prohibición de intervenir en las actividades de importación y exportación. El derecho argentino no admitía el veto parcial de una ley, por lo tanto o se promulgaba la ley en su totalidad o se hacían las observaciones pertinentes que debían ser atendidas por las Cámaras. Los industriales azucareros cuestionaron el procedimiento y por lo tanto afirmaban que el marco legal bajo el cual funcionaba la industria azucarera era el establecido por la ley "Saavedra Lamas". No obstante, la ley 11002 rigió hasta 1922, cuando la justicia dictaminó que el veto era inconstitucional y que la actividad azucarera estaba regulada por la ley "Saavedra Lamas".

reorganización de la entidad para lograr sumar asociados y dar mayor efectividad a sus gestiones, en el contexto político surgido a partir de la Ley Sáenz Peña.

LA REORGANIZACIÓN DEL CENTRO AZUCARERO ARGENTINO. CAMBIOS ESTATUTARIOS Y COMISIONES REGIONALES

La presidencia de Yrigoyen tuvo un impacto decisivo en la vida institucional de la corporación empresaria. La agresiva política azucarera de PEN presentó un desafío que la entidad no pudo afrontar con las viejas prácticas y estrategias que había venido desplegando. La inacción del Centro durante la ofensiva yrigoyenista fue notoria y las pocas gestiones que intentaron realizar fracasaron invariablemente. Como consecuencia de la experiencia radical surgió la necesidad de reorganizar la institución con el objetivo de lograr la adhesión de un mayor número de industriales, y al mismo tiempo dotar a la corporación de nuevos mecanismos de gestión que le permitieran conseguir resultados exitosos.

Por otra parte, esta reforma también fue impulsada por las críticas que se lanzaron hacia el Centro desde de la prensa tucumana que consideraba que la institución se había tornado obsoleta, dejando de ser verdaderamente representativa de los intereses azucareros. Esta mirada sobre el desempeño de la entidad reflejaba, en última instancia un malestar generalizado entre los actores de la industria.

En diversas oportunidades el diario local *El Orden* recalcó que la calidad de socio del Centro no reportaba ningún beneficio concreto en tanto

el Centro Azucarero despojado de la autoridad moral que suponía el monto de los intereses que representaba, ha quedado reducido en la práctica a una entidad que usufructúa un título nominal en provecho de las autoridades que regentan el Centro, que alternativamente, sino es un prusiano Haggemann que lo dirige, indefectiblemente tiene que ser un zaino Miguel Padilla, y con los resultados que son de presumir en manos de esa comandita.⁵³

⁵³ *El Orden*. 20-4-1918.

Además este diario sostenía la necesidad de trasladar el Centro a Tucumán, secundando de esta manera, las iniciativas de algunos industriales, quienes estaban convencidos que la institución debía operar en el ámbito local. Consideraban que el hecho de funcionar en Buenos Aires le había restado a la corporación la capacidad para adentrarse en la problemática azucarera tucumana. Asimismo aseguraba que

el Centro no tiene a su frente las personas capaces moral y materialmente de imprimirle una actividad provechosa. Sobran en Tucumán las personas capaces y honestas que podrían desempeñar esa dirección.⁵⁴

Los directivos del CAA siempre se opusieron al traslado, argumentando que la residencia en la Capital Federal, tenía por objetivo gestionar de manera más efectiva la defensa de la industria ante los poderes nacionales.

La reforma iniciada tenía los aspectos de una refundación en tanto la *Revista Azucarera* anunció la “creación” del Centro Azucarero Nacional, institución que debía continuar la obra comenzada por el Centro Azucarero Argentino. Los objetivos que la nueva institución se proponía cumplir no diferían sustancialmente de los enunciados 30 años atrás cuando se fundó el CAA. Entre los principales propósitos de la asociación podemos mencionar: trabajar por los intereses de la industria azucarera en el país, estudiar y perfeccionar los métodos que tiendan al adelanto agrícola y fabril de la industria, velar por los intereses generales del gremio ante las autoridades o instituciones particulares, instalar o contribuir a la instalación de escuelas, estaciones experimentales y oficinas técnicas en las regiones azucareras del país. Es preciso destacar que estos objetivos quedaron relegados al plano discursivo, ya que la entidad –al igual que en sus orígenes– limitó su acción primordialmente a influir sobre los poderes públicos para asegurar la protección al azúcar. No obstante, el cambio más significativo fue la creación de comisiones regionales en las diferentes regiones azucareras destinadas a aten-

⁵⁴ *El Orden*. 9-8-1918.

der los intereses locales. Se preveía la formación de tres comisiones regionales: una para Tucumán, otra para Salta y Jujuy y una última que representara las fábricas ubicadas en las provincias de Santa Fe, Corrientes y Gobernación de Chaco.⁵⁵

Las comisiones estaban llamadas a atender los asuntos que afectasen a la industria dentro de su jurisdicción, a la vez que se establecía que no se podía ocupar cargos directivos, al mismo tiempo, en las comisiones regionales y en la central.

La Comisión Regional de Tucumán fue la que se constituyó con mayor celeridad. Esto tenía que ver, como se señaló anteriormente, con las demandas que en diversas oportunidades algunos industriales realizaron solicitando el traslado del CAA a la principal provincia productora. Los integrantes de dicha comisión fueron los siguientes: Presidente: Sr. Alfredo Guzmán, Secretario: Ing. Marcos Rougés y Vocales: Sres. Eudoro Avellaneda y Manuel García Fernández (hijo).

Resulta interesante señalar que el CAN se dirigió invariablemente a la nueva entidad como “Comisión Regional Tucumana del Centro Azucarero Nacional”, mientras los tucumanos se autodenominaban “Centro Azucarero Regional de Tucumán”. Esto, que parecería un hecho trivial, una simple confusión de nomenclaturas, podría revelar las distintas concepciones que se tenían sobre las funciones que esta nueva entidad estaba llamada a desempeñar.

Si bien el CAN otorgaba a estas comisiones regionales cierto grado de autonomía para resolver los problemas locales, seguía considerándolas como entidades subordinadas. Sin embargo, podemos observar que a lo largo de 1923 el CART se desarrolló con un alto grado de autonomía, tomando decisiones en momentos críticos como la huelga de los trabajadores azucareros iniciada en mayo de ese año, no realizando consultas a la Comisión Directiva Central sobre los pasos a seguir.

Por otra parte, resulta llamativo que los industriales que conformaron el CART no habían ocupado cargos directivos en el CAA. Muchos de ellos ni siquiera habían acudido a las reuniones de industriales convocadas por la institución. Además, Alfredo Guzmán, por ejemplo, sin llegar

⁵⁵ Estatutos del Centro Azucarero Argentino, 1923.

a una ruptura, tuvo fuertes enfrentamientos con la dirigencia de la entidad.

Distintas lecturas se desprenden de este hecho. Por un lado, puede ser entendido como un intento de democratizar los espacios dirigenciales, incorporando empresarios que se habían caracterizado por un bajo perfil corporativo. Al mismo tiempo, posibilitaba descentralizar las decisiones con el objetivo de lograr un mayor respaldo de los asociados. Por otro lado, la formación del CART podría reflejar la decisión de los industriales tucumanos de formar su propia institución. Ante esta situación la creación de las “comisiones regionales”, sería la respuesta instrumentada por el CAN ante un hecho consumado. Este camino se habría elegido a fin de no forzar la ruptura y debilitar a un más al grupo azucarero.

BREVES CONSIDERACIONES FINALES

De acuerdo con lo expuesto podemos afirmar que 1912 fue un año clave en la vida institucional del Centro Azucarero Argentino. Tanto la sanción de la llamada “Ley Saavedra Lamas” como la promulgación de la Ley “Saénz Peña”, modificaron sustancialmente las reglas de juego con las que la corporación empresaria había actuado desde su fundación.

Podemos advertir la poca efectividad que tuvieron las gestiones realizadas por la institución, que además no supo generar nuevos espacios de negociación con los poderes públicos. Las prácticas de lobby perdieron eficacia. Los canales utilizados durante la etapa conservadora resultaban, con la llegada del radicalismo al poder, inconducentes. Por lo tanto, la defensa de la industria azucarera durante la ofensiva yrigoyenista recayó sobre los representantes tucumanos en el Congreso Nacional, cuyo poder de negociación también se encontraba bastante debilitado.

La única arma con la que contó el Centro durante esta etapa fue su política editorial, que revela una sorprendente continuidad, sobre todo teniendo en cuenta lo irregular del régimen de reuniones de la Comisión Directiva de la institución. En este sentido, la *Revista Azucarera* cumplió un rol fundamental, dando a conocer, en alguna medida, las posicio-

nes asumidas por la entidad con respecto a la política azucarera diseñada por Yrigoyen. Al mismo tiempo, articuló un discurso de defensa de la actividad remarcando la dimensión regional de la misma y claudicando una de sus más caras banderas: el carácter nacional de la agroindustria.

La inacción de Centro en una coyuntura sumamente difícil, le valió las críticas de la prensa tucumana y de algunos industriales, que la consideraban una institución inútil, y que, por tener su sede en Buenos Aires, había perdido contacto con la realidad azucarera. No obstante, la posición asumida por la UIA durante el punto más álgido del enfrentamiento con el Ejecutivo nacional, subrayó la importancia de sostener una corporación específica, que defendiera ante los poderes públicos los intereses sectoriales.

La experiencia de los gobiernos radicales y el descontento de los empresarios tucumanos impulsaron la reorganización de la entidad, que tomó la forma de una refundación. De esa reforma emergió el Centro Azucarero Nacional. Los cambios estatutarios que acompañaron este proceso no fueron sustanciales, pero sí introdujeron una novedad importante: la creación de las comisiones regionales. De esta manera, se encontraba una solución a las constantes demandas de Tucumán de trasladar el Centro, pero sin abandonar la sede porteña.

La Comisión Regional del Centro Azucarero Nacional para Tucumán, estuvo integrada por empresarios que no habían ocupado cargos en la Comisión Directiva del CAA. Esto podría revelar la necesidad de la corporación de integrar a un sector de los industriales que siempre se habían caracterizado por su bajo perfil corporativo, pero que además lanzaba duras críticas sobre el funcionamiento de la institución. Por otra parte, también podría considerarse como una estrategia de democratización de las instancias de toma de decisión, otorgándole a estas comisiones capacidad resolutoria sobre las cuestiones locales. La creación de las comisiones regionales refleja también los conflictos existentes hacia el interior del segmento azucarero. Tensiones que venían acumulándose desde hacía varios años y que terminaron por cristalizar en la formación de una institución que va a buscar diferenciarse de su par porteña.

Para finalizar, podemos decir que la reorganización del Centro puede ser entendida como una maniobra para fortalecer al grupo azucarero, pero también como una expresión de la regionalización de la industria azucarera, en tanto a partir de ahora también se regionalizaba la representación de los industriales.

RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar el impacto que tuvo la sanción de la llamada ley Saavedra Lamas en el Centro Azucarero Argentino. Asimismo se intentará explicar de qué manera la llegada del radicalismo al poder, obligó a la corporación empresaria a cambiar sus estrategias y prácticas de lobby. En este sentido se contemplará el rol cumplido por la Revista Azucarera, publicación mensual del Centro Azucarero, y por los representantes tucumanos en el Congreso de la Nación. Por último, se examinarán los cambios introducidos por la reforma estatutaria de 1923, especialmente se atenderá la creación de las llamadas comisiones regionales, sobre todo la de Tucumán, y en que medida este proceso de descentralización expresaba las tensiones existentes entre los industriales azucareros.

ABSTRACT

The aim of this article is to analyze the impact that had the sanction of the so-called law Saavedra Lamas in the Centro Azucarero Argentino. Likewise it will try to explain of what way the arrival of the radicalism to the power, obliged the sugar trade union to change its strategies and practices of lobby. In this sense there will be contemplated the roll fulfilled by the Revista Azucarera, monthly publication of the Centro Azucarero, and for the representatives tucumanos in the Congress of the Nation. Finally, there will be examined the changes introduced by the statutory reform of 1923, especially there to will be attended the creation of the so-called regional commissions, especially that of Tucumán, and in that what measurement this process of decentralization was expressing the existing tensions among the sugar industrialists.

PALABRAS CLAVE / KEY BOARDS

Centro Azucarero Argentino, proteccionismo, regulación azucarera

Centro Azucarero Argentino, protectionism, sugar regulation