

Estado versus cooperativas agrarias. La construcción de elevadores de granos (1930-1932)

Graciela Mateo

Universidad Nacional de Quilmes

Resumen

La experiencia cooperativa en el campo argentino se consolida durante la década del '20 con la constitución de la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA), primera entidad de segundo grado creada en el país que, consciente de los problemas de infraestructura que aquejan al sector rural, encara a partir de 1930 la construcción de un sistema de elevadores de granos. El presente estudio histórico se propone analizar dos tipos de conflictos agrarios: uno de reacción frente a las políticas públicas, el de la Central cooperativa y sus asociadas, ante la suspensión por parte del presidente Justo de la garantía subsidiaria del Estado; y, otro de índole intersectorial que enfrentó a la Asociación de Cooperativas Argentinas y la Federación Agraria por la concesión de los elevadores de la zona de afluencia del puerto de Rosario.

El objetivo último del trabajo es vincular la integración y el desarrollo del movimiento cooperativo con la política agraria del Estado intervencionista de los años '30 y de ACA con otra de las instituciones representativas de la heterogénea trama social que se tejió en torno a la producción rural, destacando no sólo los cambios derivados del ocaso de un modelo de crecimiento hacia afuera, sino también las continuidades que preservan el perfil agrario de la Argentina.

Abstract

Cooperative experience among Argentinean farmers consolidates during the 20ies by the constitution of the Association of Argentinean Cooperatives (ACA), which was the first second grade cooperative institution created in the country. This agrarian cooperativism was clearly conscious of the fundamental problems that the rural sector was suffering: precarious situation of most of the farmers, scarcity of agrarian credit and obsolete infrastructure. Willing to contribute to the resolution of this last problem, ACA started from 1930 the construction of a grains elevators system. The present historical study intends to analyze two types of rural conflicts: 1) the reaction against public policies, produced between Central of Cooperatives and its associates and Presindet Juan B. Justo, who suspended State subsidiary warranty for elevators building works; 2) inter-sectors conflicts between Association of Argentinean Cooperatives (ACA) and

the Agrarian Federation, which which related to the concession of elevators from Rosario harbour affluence area.

The general aim of this work is to link integration and development of the cooperative movement with different processes: the interventionist agrarian state politics of the 30ies; the influence of ACA; the role of many different representative institutions of the heterogeneous social net that was knitted around the rural production. The purpose is not only to highlight the derivative changes of the decline of an outwards directed model of growth, but also to clarify the continuities that helped to preserve the more general and historical Argentinean agrarian profile.

1. Introducción

La experiencia cooperativa en el campo argentino se consolida durante la década del '20: la constitución de la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA), primera entidad de segundo grado creada en el país; las significativas resoluciones tomadas por los congresos cooperativos de 1921 y 1928; la ley cooperativa de la provincia de Buenos Aires de 1922 y la ley de cooperativas N° 11.388 de 1926, que otorga estatuto legal en el marco de la política nacional a estas instituciones, son pruebas de la madurez alcanzada por el cooperativismo agrario, consciente también de los problemas fundamentales que aquejan al sector rural: situación inestable y precaria de la mayoría de los agricultores, escasez de crédito agrario y atraso de infraestructura. Dispuesta a contribuir en la resolución de esta última falencia, ACA se embarca a partir de 1930 en la construcción de un sistema de elevadores de granos, contando para la ejecución de las obras con el respaldo del gobierno nacional. El presente estudio histórico se propone analizar dos tipos de conflictos rurales: uno de reacción frente a las políticas públicas, el de la Central cooperativa y sus asociadas, ante la suspensión por parte del presidente Justo de la garantía subsidiaria del Estado; y, otro de índole intersectorial que enfrentó a la Asociación de Cooperativas Argentinas y la Federación Agraria por la concesión de los elevadores de la zona de afluencia del puerto de Rosario.

El objetivo último del trabajo es vincular la integración y el desarrollo del movimiento cooperativo con la política agraria del Estado intervencionista de los años '30 y de ACA con otra de las instituciones representativas de la heterogénea trama social que se tejió en torno a la producción rural, destacando no sólo los cambios derivados del ocaso de un modelo de crecimiento hacia afuera, sino también las continuidades que preservan el perfil agrario de la Argentina.

2. Sujetos sociales

Las entidades, objeto de estudio del presente trabajo, son abordadas a partir del concepto de *red social* que hace su aparición en las discusiones historiográficas de la década del '80, en oposición al enfoque estructuralista. El individuo ya no es visto como una concatenación de variables (origen, instrucción, ocupación) sino como una concatenación de relaciones, como integrante de una *red social*. Se introduce así la dimensión de la estructura social, es decir, las redes de relaciones que establece un individuo. *La observación de las redes sociales permite*

*reconstruir la articulación de los actores pertinente para explicar la acción colectiva.*¹

Son los sujetos sociales los que hacen las diferencias y diseñan una relación directa entre las formas espaciales y las estructuras sociales. *La estructura del poder resulta así un conjunto sistémico de relaciones, donde los individuos o grupos buscan el control del medio ambiente y el ejercicio de su acción sobre otros grupos o individuos.*² Esta caracterización teórica nos permite percibir que la Federación Agraria Argentina y la Asociación de Cooperativas Argentinas intentan -con mayor o menor éxito- hegemonizar, desde los intereses que representan, las relaciones del hombre de campo con su medio y con los variados sujetos que conforman el entramado social que se gestó en torno a la producción del agro argentino.

2.1. La Federación Agraria Argentina (FAA)

La elite dirigente con los festejos del Centenario realizaba el balance de una extraordinaria expansión de la producción agropecuaria pampeana, lograda al amparo de una rápida extensión de los ferrocarriles en coexistencia con un proceso de urbanización, perfilado en un país moderno y progresista. Desde entonces el proceso del "boom" agrario es bruscamente interrumpido con el fin de la expansión horizontal agraria. En 1912 se inician los conflictos rurales que tienen como protagonistas a los chacareros (aparceros) y peones más pobres de la región; aquellos que se sitúan en el escenario del centro sur santafecino y se dedican al cultivo maicero. En Alcorta (Santa Fe) cientos de agricultores proclamaron una huelga que paralizaría los pueblos de la provincia y se extendería a las zonas vecinas, hasta alcanzar por su fuerza y gravedad notable resonancia en todo el país.³ El momento es propicio para las protestas y obedece a la convergencia de distintos factores: el fuerte descenso de los precios agrícolas de los productos exportados por la Argentina y la marcada articulación de la producción agrícola pampeana con el mercado mundial;⁴ el fracaso de la cosecha del año agrícola 1910/11, que imposibilitó que los agricultores pudieran cubrir las deudas contraídas con comerciantes e intermediarios que les otorgaban anticipos hasta la cosecha, y el estilo de vida de gran movilidad del chacarero pampeano.⁵ El grito de Alcorta, propagado en una zona de alta difusión del arrendamiento, en el que se reclama por contratos más duraderos, libertad para comercializar la cosecha y baja en los cánones de arriendo, es sólo una muestra del enfrentamiento entre grandes propietarios y arrendatarios, en medio de la adhesión a favor de estos últimos de los almaceneros de campaña y acopiadores que bregan así por el cobro de sus deudas.

El 31 de agosto de 1912, luego de la huelga agraria que llega a movilizar 120.000 agricultores, se realiza en la Sociedad Italiana de Rosario una reunión con el objeto de constituir una entidad gremial que los agrupara. Su inspirador es Francisco Netri, un abogado italiano, quien habiendo estudiado Derecho Agrario, se interesa por el problema social de la tierra en Santa Fe y a

¹ Zacarías Moutoukias, "Narración y análisis en la observación de vínculos y dinámicas sociales: el concepto de red personal en la historia social y económica" en: María Bjerg y Hernán Otero, *Inmigración y redes sociales en la Argentina moderna*, Tandil, IHES-CEMLA, 1995, pp. 221-241.

² Noemí Girbal-Blacha (coord), Adrián G. Zarrilli y Juan J. Balsa, *Estado, sociedad y economía en la Argentina (1930-1997)*, Buenos Aires, UNQ, 2001, p. 12.

³ Un relato pormenorizado de los sucesos, en: Plácido Grela, *El grito de Alcorta. Historia de la rebelión campesina de 1912*, Rosario, 1958.

⁴ Carl Solberg "Descontento rural y política agraria en la Argentina, 1912-1930" en: M. Giménez-Zapiola (comp), *El régimen oligárquico*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

⁵ Aníbal Arcondo, "El conflicto agrario argentino de 1912. Ensayo de interpretación" en: *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol. 24, N° 94, julio-septiembre de 1984.

instancias de sus hermanos sacerdotes, asume la defensa de los colonos del sur de la provincia.⁶

En la asamblea participan además de hombres y mujeres del campo, representantes del gobierno nacional, el vicegobernador y el intendente municipal que propone *dejar constituida con el nombre de Federación Agraria Argentina, una asociación de cultivadores del campo, para conseguir por todos los medios lícitos una mejora en su situación, poniendo al efecto las energías de todos al servicio del derecho de cada uno.*⁷ La propuesta es plebiscitada por aclamación. El 21 de septiembre de 1912 se funda el periódico *La Tierra*, órgano de prensa de la entidad hasta nuestros días y se constituye una cooperativa productora de pan.

El planteo neurálgico inmediato es el logro de condiciones equitativas para el trabajo de la tierra ajena y la seguridad legal -como máximo de exigencia- de un plazo mínimo de estabilidad. La forma de trabajo exigía el asentamiento de la familia agraria. Un reclamo que nunca figuró entre las exigencias de los arrendatarios de Alcorta fue la modificación en la estructura de la tenencia de la tierra, ya que sólo mostraron preocupación por obtener una estabilidad temporal a través de contratos menos onerosos y más prolongados.⁸ Tampoco en el momento de su fundación, la FAA se presenta como entidad de mentalidad burguesa, ni siquiera incipiente. El colono se "siente" todavía dependiente del dueño de la tierra o del almacén de "ramos generales". Cada colonia había presentado su propio pliego de condiciones, como los obreros de una fábrica. Al respecto es interesante señalar que en el primer número de *La Tierra* se lee una nota dirigida a las autoridades nacionales en la que se equipara al obrero con los colonos aludiendo a la conveniente vinculación que el gobierno debe mantener con los sectores del trabajo. En coincidencia con este criterio el artículo primero del primer estatuto de la Federación Agraria establece que es función de la misma *contribuir al mejoramiento material y moral de los agricultores y demás trabajadores directamente relacionados con ellos*. Es decir que se colocan a nivel laboral dependiente.⁹

Creada la sociedad, la actividad principal de Netri es la de realizar reuniones en las colonias, en las que se insiste en una distribución más equitativa de las cosechas entre el colono y el propietario de la tierra o el intermediario subarrendador y plazos seguros de permanencia. De ahí se pasó al precio de los productos cosechados, al desarrollo del cooperativismo como medio de eliminar el voraz intermediario y al planteo de uno que otro problema regional. Con férrea voluntad organiza todas las ramas de la acción gremial, concibiendo una federación de entidades locales con una gran central nacional, a la cual aquéllas llegaban por medio de los congresos donde se daban las pautas de la labor a seguir y se elegían los componentes del consejo directivo central. Contra esta concepción se opone el primer presidente de la flamante federación, Antonio Noguera, quien aspiraba a la formación de federaciones provinciales y un ente nacional coordinador. Con el triunfo de la primera tendencia era posible homogeneizar y unir a un sector tan heterogéneo como era el agrario, cuyos componentes provenían de los más diversos y hasta antagónicos orígenes en cuanto a nacionalidad, raza y religión.

A poco de constituida la FAA la agricultura extensiva cerealera-forrajera llega al límite de la expansión horizontal, dificultad a la que se suma el estallido de la Primera Guerra Mundial con los inconvenientes propios del conflicto: problemas para disponer de bodegas suficientes destina-

⁶ Julio Andrés Ferraroti, *Tierra-Familia-Trabajo*, Rosario, Emilio Fenner, 1974, pp. 18-19.

⁷ Plácido Grela, op. cit., p. 350.

⁸ Anibal Arcondo, op. cit.

⁹ Julio Andrés Ferraroti, op. cit., p. 20.

das al embarque de granos, la desventajosa competencia de Estados Unidos y Canadá en el mercado internacional granero, así como los cambios en el tipo de carne que se embarca (el enfriado da paso al congelado) adecuándose a las exigencias de los mercados consumidores. La coyuntura bélica motiva reajustes en el agro, tales como la rotación entre ganadería y agricultura y el aumento en el precio de la tierra destinada a fines pecuarios. A causa de la dificultad para comercializar los cereales se acentúa hasta 1921 el descenso del área sembrada con ellos, cuando y en relación con el auge del congelado, se incrementa la superficie alfalfada. Esta traslación de la producción agrícola hacia la ganadera por parte de los grandes productores de la pampa húmeda, reactiva el malestar de los agricultores arrendatarios, quienes desde 1918 vuelven a agitar el campo. Los reclamos chacareros son ahora más contundentes: *la tierra para quien la ocupa y la trabaja*. Para lograr sus objetivos no dudan en asociarse -aunque sólo sea circunstancialmente- a la anarquista F. O. R. A., como lo hacen en 1920 para presionar al Estado y obtener la sanción de una ley que estableciera un régimen de equidad entre los dueños de la tierra y los arrendatarios. Allí tiene origen la ley 11.170 de arrendamientos rurales de 1921 que rige las pautas de contrato para superficies arrendadas que no excedan las 300 hectáreas, estableciendo una estabilidad mínima de cuatro años. Una legislación que se constituye en el primer paso hacia las sucesivas pero pausadas conquistas obtenidas por la Federación chacarera.¹⁰

2.2. La Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA)

Así como la acción gremial agraria tiene su momento crucial entre 1912 y 1921/23, la experiencia cooperativa tiene su momento fundador entre 1922 y 1956, si se toma en cuenta la fecha de institucionalización del movimiento.

El desconocimiento del sistema cooperativo, por un lado, y los intereses de los grandes exportadores, los consignatarios y el comerciante local que ven afectados sus intereses con la difusión de asociaciones de esta índole, la falta de fomento oficial, la presencia arraigada del latifundio y el aislamiento del productor rural, conspiran durante largo tiempo contra la proliferación y arraigo de las sociedades cooperativas en el medio rural. No obstante lentamente, según expresión de Juan B. Justo, *por sobre la experiencia frustrante de las huelgas fue creciendo un nuevo concepto, la solidaridad de hacer que exige un grado de capacidad histórica mucho más elevado que la acción gremial negativa de las huelgas*.¹¹ En lugar de protestar contra el almacén de ramos generales o contra el acopiador, los productores van organizándose y reemplazándolos por cooperativas.¹²

Las transformaciones operadas en la propiedad agraria, la estabilidad que daba al productor la ley N° 11.170 sobre arrendamientos y la que, en forma precaria agrega la legislación de emergencia, contribuyen al crecimiento cooperativo. En tal sentido influye también la tendencia de las explotaciones a manejarse como empresas comerciales más que dedicadas a la economía de subsistencia.

En la década del 20 la prédica a favor del cooperativismo es intensa. De ella participa, entre

¹⁰ Noemí Girbal-Blacha, *Ayer y hoy de la Argentina rural. Gritos y susurros del poder económico (1880-1997)*, Buenos Aires, UNQ-Página 12, 1998, p. 31.

¹¹ Juan B. Justo, *La cooperación libre*, Buenos Aires, 1938, p. 33.

¹² Datos sobre cooperativas agrícolas en: Emilio Bottini, *El cooperativismo agrario, su integración*, Buenos Aires, 1944. Adolfo Cavallone Brebbia, *Cooperativismo. Sociedades Cooperativas en la República Argentina*, Buenos Aires, Semca, 1947. Dante Cracogna, *Cooperativismo agrario argentino*, Buenos Aires, 1968. Ibidem, *El Cooperativismo en la Argentina*, Buenos Aires, Intercoop, 1977. David Merener, *El Cooperativismo de Entre Ríos y sus Pioneros. Los Congresos Argentinos de la Cooperación*, Buenos Aires, Intercoop, 1977.

otros, Juan Costa, quien inicia un contacto directo con los agricultores de Córdoba para adoctrinarlos en los principios del cooperativismo. Después de promover la fundación de las cooperativas agrícolas la "Mutua Agrícola" de Noetinger y la "Unión Agrícola" de Leones, admite que las mismas razones dadas para aglutinar a los productores -crear la fuerza idónea y representativa- deben ser expuestas para modelar una organización de segundo grado, a fin que asumiera el mandato de todas, y en nombre de todas, participara en los niveles superiores de la economía del país.¹³

Con los delegados de 10 cooperativas de Córdoba y Santa Fe se reúne en Rosario el 16 de febrero de 1922 y pone en marcha la Asociación de Cooperativas Rurales Zona Central hasta que en marzo de 1927, ésta se transforma en la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA), primera entidad de segundo grado que prospera en el país y que representa a un nutrido grupo de medianos productores agroganaderos, asentados preferentemente, aunque no de manera exclusiva en la región pampeana.¹⁴

De esta forma el movimiento cooperativo argentino alcanza su integración vertical, hecho que sumado a las significativas resoluciones tomadas por los congresos cooperativos de 1919 y 1921, a las cooperativas agrarias constituidas entre 1918 y 1926, junto con la ley cooperativa de la provincia de Buenos Aires de 1922, preparan el ambiente propicio para que el 20 de diciembre de 1926 se sancione la ley de cooperativas N°11.388, que otorga estatuto legal en el marco de la política nacional a estas instituciones, que juegan un papel destacado en la comercialización de productos primarios, bajan los costos de intermediación, agrupan y dan auxilio a los productores rurales. Los avances en la organización del comercio agrícola en los Estados Unidos, Australia y Canadá son seguidos de cerca y tenidos en cuenta en la prédica de la ACA tendiente a organizar la venta en común de las cosechas sobre bases cooperativas.¹⁵ Sin embargo las autoridades de la entidad son conscientes de los problemas fundamentales que aquejan al agro argentino: situación inestable y precaria de la mayoría de los agricultores, escasez o más aún indisponibilidad de crédito agrario y atraso de infraestructura. De ahí que eleven un mensaje al Poder Ejecutivo de la Nación, reclamando la aplicación de las medidas auspiciadas por el Congreso Nacional de Cooperativas, celebrado en Rosario en mayo de 1928 y al que asistieron 200 delegados en representación de 80 cooperativas en todo el país: establecimiento del impuesto progresivo a la tierra excluidas las mejoras, división de las parcelas que el Banco Hipotecario Nacional vende en ejecución de sus créditos, sanción de una ley de caminos para mejorar y ampliar la vialidad y el establecimiento de un sistema de elevadores acorde con las necesidades del país.¹⁶

3. El escenario.

El crack internacional de 1929 que induce cambios en las condiciones de desarrollo agrava el ya convulsionado panorama político, social y económico del país. La crisis se irradia desde Wall

¹³ Antonio Carretto, "Juan Costa, primer presidente de la Asociación de Cooperativas Argentinas", en: AA.VV., *Cultura Cooperativa*, Buenos Aires, Casa de Rochdale, 1974, pp. 201-215.

¹⁴ Graciela Mateo, *El Estado Peronista y el Cooperativismo Agrario. Un estudio de caso: la Asociación de Cooperativas Argentinas*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 2001.

¹⁵ Esta modalidad también había sido adoptada por cooperativas asociadas a la ACA, como la Cooperativa de Colonia Avellaneda (Santa Fe) con excelente resultado.

¹⁶ *La Cooperación*, órgano de prensa de la Asociación de Cooperativas Argentinas, 25 de diciembre de 1928, p. 1.

Street hacia los países capitalistas desarrollados y periféricos. Termina por imponer la diplomacia del dólar, consolida la autarquía, el proteccionismo y la economía dirigida, realinea el mercado mundial y acentúa la caída de los precios de los productos primarios.

El Estado liberal entra en crisis y se activa el conflicto social y el derrumbe del mercado del capital internacional.¹⁷ La depresión de los años '30 asume en el país rasgos singulares derivados del clima de ruptura del orden institucional, que posibilita que el Ejército –bajo la influencia de las ideas fascistas y asociado al neoconservadorismo y al nacionalismo de elite– se erija en ejecutor del poder político. Sus efectos ponen fin al paradigma del crecimiento económico vinculado con el exterior, que ya había evidenciado indicios de desajustes en la inmediata posguerra.¹⁸

A partir de 1932 nuestro país comienza a experimentar con todo rigor las secuelas del derrumbe de la Bolsa de Valores neoyorquina y la crisis golpea con particular dureza al sector agrario. Es evidente un retraso en la tasa de crecimiento, pierden importancia –en términos de valores– las exportaciones y se ve reducida la tasa de inversión.¹⁹ La agricultura y la ganadería disminuyen su participación en el ingreso nacional, que en 1926 era de un 27,5 % y en 1933 desciende al 25,8 %, al tiempo que se hace evidente la sostenida declinación en los precios de los cereales que pasan de \$ oro 44 la tonelada en 1929, a \$ oro 32 en 1930 y a \$ oro 22 en 1931.²⁰ El declive en los precios se ve reflejado en la agobiante situación de los productores rurales, expresada elocuentemente en las páginas de *La Cooperación*:

*Cuando una familia trabaja todo el año, en un ambiente que en lugar de enaltecerla la embrutece, porque vive alejada de toda vida social, porque carece de los elementos de cultura suficientes, cuando se trabaja a todas horas, ..., y se llega al final de la jornada para encontrarse con la nueva de que el trabajo no ha rendido, que la cosecha fue insuficiente, y que los precios no cubren los gastos bien económicos de esa familia, no es posible que nos extrañemos si nos encontramos con un conjunto de seres humanos desanimados y vencidos... En nuestros campos se viven horas de tragedia, de angustia. Se siente hambre.*²¹

No es de extrañar entonces que ante la situación de miseria y desocupación que se vive –con singular dureza– en el campo, el quinquenio 1930-1934 constituya el primer lapso desde 1870 en que la población rural del país arroja un saldo migratorio negativo. El éxodo de nativos no puede compensarse, como ocurría entre 1895 y 1915 por la llegada de extranjeros a las áreas rurales, ya que la inmigración de ultramar disminuye notoriamente a nivel nacional y además porque el sector rural, salvo excepciones como oriundos de países limítrofes en las provincias fronterizas, deja de atraer a los extranjeros.²² Varios factores convergen para que las migraciones internas que habían comenzado a mediados de la década de 1920 se agudicen en los '30: las actividades industriales alentadas por el Estado intervencionista, asentadas en los centros urbanos y concentradas en la sustitución de importaciones se disputan la mano de obra del campo, con mejores salarios y

¹⁷ Arturo O'Connell, "La Argentina en la Depresión: los problemas de una economía abierta" en: *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol. 23, N° 92, enero-marzo de 1984.

¹⁸ Noemí Girbal-Blacha (coord), Adrián G. Zarrilli y Juan J. Balsa, op. cit., p. 27.

¹⁹ Osvaldo Barsky y Jorge Gelman, *Historia del Agro Argentino. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*, Buenos Aires, Grijalbo - Mondadori, 2001.

²⁰ *La Cooperación*, 8 de marzo de 1932.

²¹ *Ibidem*, 16 de febrero de 1932.

²² José Panettieri, *Inmigración en la Argentina*, Buenos Aires, Macchi, 1970.

ofreciendo condiciones de vida más atractivas. Los embarques de granos disminuyen y se refuerzan los de carnes conservadas (Tratado Roca-Runciman, 1933), consecuentemente declinan menos los precios ganaderos que los agrícolas y se produce una redistribución de la tierra dedicada a las tareas agrícolas a favor de la ganadería. También influye el inadecuado sistema de tenencia de la tierra (arrendamiento), el atraso tecnológico y la baja productividad.²³

4. El conflicto en torno a los elevadores de granos.

En 1928, cuando el deterioro de las "ventajas comparativas" del agro argentino se hacen notorias, el Ministerio de Agricultura de la Nación designa una comisión especial para que estudie y proyecte la implantación de un sistema de elevadores de granos.²⁴ La Comisión, teniendo en cuenta la potencialidad económica del país, la considerable producción agrícola que exportaba, la necesidad imperiosa de dar a los cereales la clasificación indispensable para su ventajosa concurrencia a los mercados mundiales, y la facilidad que para el comercio representa la emisión de warrants, aconseja implantar un sistema completo de elevadores de granos. El presidente Alvear hace suyo íntegramente el informe y lo eleva al Congreso nacional, aconsejando la construcción por parte del Estado de los elevadores de granos necesarios.

Las organizaciones de productores, la casi totalidad de los comerciantes encuestados por la Comisión Especial y los ferrocarriles se pronuncian enfáticamente a favor de la implantación de un sistema completo de elevadores, aunque disienten, según la propia concepción empresarial, sobre si deberían ser construidos por el gobierno y administrados por un ente autárquico, o si debía encomendarse la construcción y explotación a empresas concesionarias bajo control gubernamental. Por su parte, el Congreso Nacional de Cooperativas Agrarias de 1928 se había pronunciado por unanimidad en el sentido de que el Estado debía construir y organizar una red completa de elevadores de campaña y terminales, proponiendo para su administración una comisión integrada por agricultores y funcionarios públicos. A medida que fuesen formándose cooperativas en cada localidad y adquiriesen capacidad de administración, se les entregaría en propiedad los elevadores respectivos, quedando hipotecados por el valor que representasen. Los agricultores veían en él, no sólo un medio de reducir su costo de producción, sino también un factor de organización para la defensa del producto, unificando las ventas y ajustándolas en forma inteligente y racional a la demanda del mercado. Los elevadores debían ser propiedad del Estado hasta que los colonos se organizaran en forma cooperativa, en cuya oportunidad pasarían a ser propiedad de la organización, prohibiéndose, por ley, la construcción y funcionamiento de elevadores particulares.²⁵

La Federación Agraria Argentina reconoce que la implantación de un sistema completo de elevadores se hace sentir desde hace 15 años, pero se manifiesta enteramente contraria a que el mismo sea construido y explotado directamente por el gobierno. Propone, en cambio, obligar a las empresas ferroviarias a construirlos, poniéndolos a disposición de quienes tengan cereales para ocuparlos, principalmente a las asociaciones de agricultores, que podrían arrendarlos o comprarlos. Además la FAA sostiene que para obtener el máximo de beneficio de los elevadores sería

²³Graciela Mateo, *Estado, Población y Sociedad en la Argentina. 1930-1943. Continuidades y Cambios*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1999.

²⁴El número de iniciativas ministeriales y parlamentarias anteriores de muestra el interés que el tema despertaba en los sectores dirigentes, quienes -no obstante- no acordaban una solución integral al problema.

²⁵Orlando Carracedo, *Economía Social Agraria*, Buenos Aires, Depalma, 1984, p. 102.

necesario reglamentar los transportes y organizar debidamente el crédito agrario.²⁶

El proyecto de ley elevado al Congreso prevé la construcción y explotación de elevadores de campaña y terminales para almacenamiento, transferencia, limpieza y acondicionamiento de granos. El elevador de campaña se concibe como una construcción sui generis cuya capacidad dependería del distrito que debía servir, constituyendo un lugar de almacenamiento provisional de cereales. Por elevador terminal se entiende al punto de concentración y depósito de los granos que convergen a los grandes centros de transacciones cerealistas, el "mercado", de donde pasan directamente al consumo o a la exportación.

En Estados Unidos, donde el comercio doméstico era el principal, los más importantes elevadores terminales se ubicaban en ciudades interiores (Chicago, Minneápolis y Kansas) y en Canadá, país eminentemente exportador, en las bocas de salida al mar (Vancouver, Port Arthur, Fort William y Montreal). Con el mismo criterio, en la Argentina, que exporta el 70% de su producción, las principales terminales debían ubicarse en Rosario que en el quinquenio 1923/27 había concentrado el 33% de las exportaciones; en Buenos Aires con el 26%, y en Bahía Blanca de donde salió el 17% de las exportaciones graníferas.

Según las previsiones que efectuara la Comisión Especial, sobre la base de una capacidad interior de 2.000.000 de toneladas, el programa de elevadores de campaña demandaría un gasto equivalente a m\$N 100.000.000 a proveer íntegramente por el proyectado Departamento Nacional de Graneros Públicos. Asegurar en todos los puertos de la Nación una capacidad terminal aproximada a 1.320.000 toneladas, de la cual ya existían 330.000, demandaría una inversión de m\$N 80.000.000 que se pensaba dejar en manos del capital privado. Es importante observar que dos firmas (Bunge y Born Ltda. y L. Dreyfus Cía. Ltda.) controlaban el 54% de las exportaciones totales y que ambas tenían ya solicitado espacio en el Puerto Nuevo de la Capital Federal, estimándose, que la suma necesaria ascendería a m\$N 130.000.000 si el capital privado continuara con sus aportes. De esta forma al dejar librada a la iniciativa de los exportadores la construcción de terminales, también se dejaba en manos privadas el instrumento para la comercialización de los granos argentinos.

Por su parte la Asociación de Cooperativas Argentinas fomenta la constitución de nuevas cooperativas agrícolas y encara conjuntamente con la "Unión Agrícola de Leones" la construcción del primer elevador de granos cooperativo que se inaugura en Leones (Córdoba) el 13 de julio de 1930. De acuerdo con datos suministrados por la entidad primaria y con cálculos elaborados por La Cooperación, después de 7 meses de funcionamiento, la cooperativa pagó \$280 por el manipuleo de 89.000 quintales de cereales, costo insignificante comparado con el manipuleo tradicional que ocasionaba un gasto de \$1,15 para el quintal de trigo y \$1,75 por el de maíz.²⁷

En el curso del año 1930, proficuo en iniciativas y logros de la acción cooperativa, aunque todavía sin el auspicio oficial, tiene lugar la inauguración del elevador de Oliva y el de Hernando, ambos en la provincia de Córdoba.

Por su parte el gobierno nacional aprueba por decreto del 14 de febrero de 1931 la propuesta de una empresa canadiense para la construcción, financiación y administración de una red de no más de 600 elevadores regionales, incluidos los terminales que el proponente considerase necesarios, con la reserva oficial de que no se otorgaba un monopolio, de modo que podrían conceder-

²⁶ Ministerio De Agricultura De La Nación, *Informe presentado a S. E. el señor ministro de Agricultura Don Emilio Mihura sobre la implantación de un sistema general de elevadores de granos*, Buenos Aires, 1928, cuadro 1, Resumen de las respuestas al cuestionario sobre la construcción de elevadores de granos.

²⁷ *La Cooperación*, 3 de febrero de 1931.

se otros elevadores tanto en los puertos como en las estaciones. El decreto en cuestión abría la posibilidad de establecer zonas de influencia para cada elevador, beneficio del que quedarían excluidos los que fuesen autorizados sin revestir el carácter de públicos.

Mientras tanto la Corporación Americana de Fomento Rural²⁸ presenta al Ministerio de Agricultura la propuesta de construir elevadores ajustándose a la reglamentación vigente. Serían de propiedad de agricultores asociados en cooperativas, que los pagarían con una parte de los ahorros que se derivaría de su utilización y tendrían carácter de servicio público. El proponente aceptaba por anticipado la ley que se estableciera para su funcionamiento y renunciaba a la pretensión de áreas de influencia que pudieran interpretarse como monopolio o concesión. La propuesta establecía que los agricultores contraerían un compromiso de pago conjunto que debía ascender, en tierras de su propiedad, a un mínimo de cuatro o cinco veces el importe de las respectivas construcciones. El gobierno avalaría los contratos para hacer más viable su negociación por los Bancos o autorizaría la emisión de debentures por el valor de los elevadores que se habilitasen. La Corporación acompañó su propuesta con un escrito en el que puntualizaba: 1) su condición de empresa de capital y dirección netamente argentina vinculada a entidades productoras agrícolas; 2) la necesidad de evitar concesiones a firmas o capitales extranjeros que impliquen monopolios, aun bajo la forma de zonas de influencia; 3) evitar que esa concesión al extranjero coloque el movimiento y la comercialización de los cereales bajo control de otros países de producción afin. En ese caso la concesión a esos capitales les daría la oportunidad de defender sus productos a costa de los nuestros; 4) la Corporación se comprometía a emplear materiales y maquinarias nacionales. Cuando la red quedara a cargo de los agricultores agrupados en cooperativas adheridas a su vez al Pool Argentino de Granos de la ACA, la producción agrícola superaría el desorden en que se desenvolvía, además de permitirles financiar con sus propios recursos y créditos la recolección de la cosecha y su colocación en los mercados externos.²⁹

Un importante paso en la lucha para la construcción de una red nacional de elevadores cooperativos es el dictamen de la Comisión Asesora designada por el PEN que calificaba de "impostergable" la necesidad de dotar al país de un sistema de elevadores, que reduciría el costo de producción de los granos, fomentaría el cooperativismo, fiscalizaría la producción y facilitaría la centralización del comercio cerealero. Se acepta también que las cooperativas pudiesen construir elevadores para uso exclusivo de ellas dentro de la red general. Cualquier elevador público de campaña podría ser adquirido por agricultores, siempre que se hicieran cargo de las obligaciones dentro de la normativa vigente.

El dictamen de la comisión, ciertamente ambiguo, revela los intereses contrapuestos de las fuerzas representadas en ella:

Los grandes comerciantes, las empresas ferroviarias y los Bancos, que a pesar de su poderío económico nunca insinaron la más leve voluntad de concretar alguna realización, fueron quienes con más empeño bregaron para que el Estado les hiciera lo que ellos se sentían incapaces de hacer y para que el mismo Estado los amparara del peligro que para ellos significaba la expansión del elevador cooperativo.

²⁸ Sociedad anónima argentina fundada en 1930 que se hizo cargo del activo y pasivo de la Compañía Americana de Básculas de Precisión Salaberry Hnos. y Cía., fundada en 1927 por componentes de la razón social Salaberry, Bercetche y Cía.

²⁹ *La Cooperación*, 24 de febrero de 1931.

No obstante, se afirma el derecho de las cooperativas de construir elevadores para su propio servicio con la colaboración estatal.³⁰

En 1931 se inauguraron los elevadores de Tancacha (Córdoba), Armstrong y Fuentes (Santa Fe) y el gran terminal del puerto de Rosario, el más grande, por entonces de Sudamérica, emplazado frente a la estación Rosario; constaba de un gran edificio con maquinarias, una casa de recepción del cereal y un puente de embarque. Al momento de inaugurarse tenía capacidad para almacenar 20.000 toneladas y constituía la primera sección del total proyectado, que ascendía a 100.000 toneladas.³¹ Un día antes de la inauguración oficial el gobierno nacional acuerda con la ACA la construcción de una red de 130 elevadores cooperativos en la zona tributaria del puerto de Rosario. Garantizaba los debentures que se emitirían en pago de las construcciones, pero la garantía inmediata estaba constituida por los agricultores que afianzarían la deuda resultante de la construcción: con el mismo elevador; con una garantía de bienes raíces de 4 veces el monto del elevador; con la garantía de la ACA; con la de la empresa constructora. Los debentures o bonos de construcción serían amortizados con el 10 % anual y reeditarían el 6,5 % de interés. El pago se haría a través del Banco de la Nación Argentina que retendría las recaudaciones por los servicios de elevadores calculados en \$0,27 por cada 100 kilos de cereal pasado. Este precio que significa una importante economía comparado con el envase de arpillera, permitiría pagar el elevador en menor tiempo que el previsto. Es importante destacar que el gobierno exigía una construcción económica, segura y útil al tiempo que establecía la inembargabilidad, con lo que se reservaba el dominio eminente para evitar que el carácter público obligatorio pudiese perderse mediante una transferencia de la concesión a una empresa para su explotación. En noviembre de 1931 el PEN aprueba el contrato referido. Según la norma dictada los elevadores locales serían de propiedad de las cooperativas y los terminales de Rosario de la ACA. Serían construidos por la Corporación Americana de Fomento Rural bajo presupuestos específicos que debía aprobar el gobierno nacional, tanto desde el punto de vista técnico como del costo. Los elevadores no podían ser enajenados, debiendo ser siempre propiedad de los agricultores reunidos en cooperativas y debían prestar un servicio público, con tarifas aprobadas por el gobierno nacional.³²

Al cumplirse el décimo aniversario de su fundación, la ACA exhibe una firme trayectoria, fruto de la voluntad de un grupo de importantes cooperativas de la zona central que antes estaban dispersas, estando embarcada de lleno en el plan de construcción de elevadores que además de las obras concretadas (Firmat, en 1932), preveía las que se levantarían en Otto Bemberg, Elortondo, Monte Maíz, Alejo Ledesma, Cabrera y Alcorta.³³

Por entonces, el cooperativismo agrario sufre un duro golpe. El 13 de abril de 1932 el presidente Justo en acuerdo de ministros suspende los efectos del decreto del 7 de noviembre de 1931 que aprobara el contrato ad referendum celebrado entre el gobierno provisional, la ACA y la Corporación Americana de Fomento Rural. Insinuado públicamente el propósito del gobierno de rever la obra de Uriburu, una delegación de cooperativas entrevista al Presidente y al ministro de Agricultura entregando un enérgico memorial, suscripto por ACA, involucrada en la construcción, la Federación Entrerriana de Cooperativas y la Cooperativa La Previsión, que sin estar comprometidas en dicho plan lo auspiciaron calurosamente. Después de afirmar que un cambio de hombres

³⁰ Asociación de Cooperativas Argentinas, *Congreso del 75° Aniversario*, Buenos Aires, 14 de febrero al 24 de octubre de 1997, p. 122.

³¹ *La Cooperación*, 17 de julio de 1931.

³² Orlando Carracedo, op. cit., pp. 149-158.

³³ ACA, *Congreso del 75° Aniversario*, op. cit., p. 123.

en la conducción del país no justifica un cambio fundamental de orientación y de procedimientos en la defensa de los intereses agrarios; de denunciar las maniobras de los grupos empresariales vinculados con la exportación, y de trazar un juicio candente sobre la Federación Agraria Argentina, que se oponía al derecho de concesión, el mensaje cooperativo señala que la Asociación, por razones de conveniencia momentánea, había transferido a la Corporación de Fomento Rural el derecho de construir las obras y de emitir los debentures, derecho al que espontáneamente renunciaba ésta restituyéndolo a su primitivo usufructuario para que lo ejecutara en la forma que más conviniera al movimiento cooperativo agrario.

El Poder Ejecutivo desconociendo el planteo de los cooperativistas envía al Congreso -en julio de 1932- un mensaje y proyecto de ley en el que se argumenta que la empresa canadiense insistió en la propuesta que le fuera aceptada por el decreto de febrero de 1931. El proyecto del Ministerio es casi idéntico al de la compañía: la idea central de ambas iniciativas es entregar la administración de los elevadores a la empresa que los construyese -C. D. Howe y Cía. de Port Arthur- de manera que la red estatal de elevadores de granos estaría administrada por una empresa comercial de Canadá, vinculada al comercio de granos de un país competidor de la Argentina.

La Cámara de Diputados y el Senado consideraron la cuestión en el año parlamentario de 1933. Dos objeciones básicas se oponían a la concesión de las obras y a la administración de los elevadores como servicio público: las reservas en cuanto a la capacidad financiera de las cooperativas para confiarles una empresa de tal envergadura como la proyectada y otra de orden institucional por la garantía del Estado, concedida sin sanción del Congreso. En la Cámara Baja el diputado Nicolás Repetto expresa su acuerdo con el proyecto y su disidencia en cuanto a la organización administrativa proyectada, ya que si los que pagan los elevadores son los agricultores, son los productores que los usan, son los que los amortizan, son los que costean los intereses, es evidente que esos elevadores deben concluir por caer en manos de los agricultores. Al referirse a la acción cooperativa agraria el diputado socialista enfatiza: ...los chacareros han dado a la organización comercial direcciones y estructuras que pueden ser consideradas como formas realmente ejemplares.³⁴

En el Senado, Lisandro de la Torre reconoce que si bien:

*el argumento jurídico es sólido...la suspensión de la garantía de los debentures colocó a la Compañía de Fomento Rural, a las cooperativas y a los colonos avalistas al borde de la ruina. Se les había detenido en medio de la marcha. ... La acción de las cooperativas quedó obstruida y el movimiento cooperativo para la construcción de elevadores, malogrado, pero el Poder Ejecutivo no lleva su saña hasta hacer rematar las chacras hipotecadas de los colonos.*³⁵

Poco antes de que se sancionara la ley N° 11.742 sobre la Red General de Elevadores de Granos, se faculta a los ministros de Hacienda y Agricultura para tratar con los interesados la forma de evitar los perjuicios patrimoniales que acarrearía el retiro de la garantía subsidiaria del Estado. La devolución de los pagarés que comprometían a los agricultores de las respectivas cooperativas se inicia el 4 de noviembre de 1933, a través de una operatoria del Banco Nación. Se

³⁴ Cámara de Diputados de la Nación, *Diario de Sesiones*. Año 1933, sesión del 17/5, pp. 203-233.

³⁵ Cámara de Senadores de la Nación, *Diario de Sesiones*. Año 1933, sesión del 27/9, pp. 584-624.

libera así a los hombres de campo que, haciendo honor a la garantía del gobierno nacional, habían comprometido sus patrimonios con la firma de pagarés y avales en garantía de una obra en la que cifraban sus esperanzas y de la que queda en pie una red de 15 elevadores: 7 en funcionamiento que continúan en propiedad de las cooperativas que los levantaron, mientras la Corporación Americana de Fomento Rural administra los 8 a punto de terminarse. En cuanto al terminal de Rosario, también de propiedad de la Corporación, funcionaría con el carácter de servicio público dando preferencia a las entidades cooperativas.³⁶

Las consecuencias de orden patrimonial que las medidas gubernamentales provocan a la ACA son funestas, a punto de que su quiebra se daba por seguro.

La lucha, no obstante debía continuar. Un editorial del periódico de la entidad así lo presagia:

La herejía económica de que se hace alarde en esa ley, al disponer que los agricultores paguen los elevadores cuya propiedad y administración se reserva abusivamente el Estado, constituye nuestro mejor punto de apoyo para defender tesoneramente el fruto de iniciativas maduradas al calor de nuestra fe en los ideales cooperativos y materializados a impulso de entusiasmos no exentos de sacrificios. ... Catorce elevadores cooperativos trabajando activa y armoniosamente en combinación con el elevador del puerto de Rosario, en el que se tiene reservada a la Asociación de Cooperativas Argentinas una sección de 20.000 toneladas pueden, no solamente constituir un freno a los avances estatales, sino una obra digna de emulación, aún por parte del propio Estado, cuyos aciertos y desaciertos en la obra que se dispone a emprender, en virtud de la ley de elevadores, no podrán resaltar si no se exhiben, como contraste, los resultados de la acción privada.³⁷

5. Reflexiones finales.

La Federación Agraria Argentina y la Asociación de Cooperativas Argentinas son dos entidades representativas de la heterogénea gama de sujetos sociales que participan de las actividades rurales del país. La primera, surgida en Rosario, de uno de los conflictos más candentes protagonizado por el agro pampeano, en defensa de los intereses socioeconómicos de los arrendatarios y pequeños propietarios; la segunda, una central cooperativa constituida también en Rosario por medianos productores agroganaderos preferentemente asentados en la región pampeana. Ambas, a través de su dilatada trayectoria han ido incorporando a sus iniciales objetivos gremiales y cooperativos otros fines tendientes a la *elevación moral y material de los trabajadores rurales y sus respectivas familias*.³⁸ Sus publicaciones oficiales, los periódicos *La Tierra* y *La Cooperación*, dan testimonio de esta reiterada preocupación. No obstante, esta coincidencia en torno al mejoramiento de las condiciones de vida del hombre de campo, la FAA y la ACA tienen opiniones divergentes con relación a diversas cuestiones vinculadas con el quehacer rural. El tema de la red de elevadores de granos pone en evidencia esta disparidad de criterios. Si bien, al igual que el resto de los actores sociales implicados en el comercio cerealero (otros productores, empresas

³⁶ Entrevista realizada en la sede de la ACA, el 17/4/01 al señor Leónida A. Gasoni, presidente de la entidad entre 1980-83 y de activa participación en instituciones representativas del cooperativismo agrario argentino.

³⁷ *La Cooperación*, 3 de diciembre de 1933, editorial.

³⁸ *La Tierra*, 7 de marzo de 1930, "La voz de los campos".

ferroviarias, firmas comercializadoras) acuerdan respecto de la impostergable necesidad de implantar un sistema completo de elevadores, mientras la FAA se manifiesta enteramente contraria a la construcción y explotación estatal, aduciendo que debería ser responsabilidad de las compañías ferroviarias; ACA se inclina a favor de la iniciativa privada, de base cooperativa pero con una ayuda eficiente por parte del Estado. De ahí que a través del esfuerzo mancomunado de las cooperativas locales y de la Central comienza la construcción de elevadores de campaña en las provincias de Córdoba y Santa Fe pero, en un primer momento, sin el apoyo oficial. El conflicto en torno al recurrente tema de los elevadores de granos se da a comienzos de los años '30, cuando el Estado replantea su papel en *busca constante del equilibrio social y económico*³⁹ en una sociedad que se mantiene, desde 1880, en un proceso de *integración vertical* basada en la acumulación capitalista del sector primario, una fuerte expansión en servicios, urbanización temprana y traslación de la renta agraria hacia áreas urbanas.⁴⁰ Intervencionismo, dirigismo estatal e industrialización por sustitución de importaciones son los rasgos destacados de esta década que sufre el impacto de la crisis mundial y suma sus secuelas a los problemas internos relacionados con el agotamiento de la frontera agropecuaria. El gobierno de Uriburu ante la crítica situación económico-financiera impone una fuerte presencia del Estado que, en calidad de garante, acuerda con la ACA la construcción de la red de elevadores de la zona de afluencia del puerto de Rosario. A comienzos de 1932 se produce la "restauración conservadora" y el presidente Agustín P. Justo encabeza un Estado jerarquizado y antiliberal, que más allá del apoyo otorgado a la producción industrial -que llega a triplicarse en el decenio- sostiene que *el campo es el eje de la riqueza y de la economía nacional*, evidenciando más continuidades que cambios con respecto al paradigma agroexportador. Como parte de diversas medidas estatales que procuran aumentar la eficiencia agraria, reduciendo costos e incrementando rindes, se alienta la tipificación de los cereales sobre standard, se organiza a través del Banco Nación el crédito agrario y se promueve la construcción de la Red General de Elevadores de Granos, sin la intervención de las cooperativas y dejando su administración en manos de una empresa ligada al comercio granífero de Canadá, país que compite con la Argentina en el mercado internacional de cereales, revelándose -como en otras oportunidades- más permanencias que transformaciones: la alianza entre la dirigencia política nacional y el capital extranjero.

³⁹ José L. Moreno, "Incorporación de la Argentina al mercado mundial (1880-1930)" en: Waldo Ansaldi y José L. Moreno (comps), *Estado y sociedad en el pensamiento nacional. Antología conceptual para el análisis comparado*, Buenos Aires, Cántaro, 1989, pp. 215-231.

⁴⁰ Noemí Girbal-Blacha (coord), Adrián G. Zarrilli y Juan J. Balsa, op. cit., pp. 35-36.