

Notas acerca de la problemática argentina en la coyuntura de la primera posguerra
Marta Bonaudo – Elida Sonzogni - Mirta Moscatelli - Silvia Marchese - Alejandra Monserrat - Norma Campos - Gabriela Alessandroni - Julia Calvo - Analía Giavon

anuario.
escuela de
historia

Anuario N° 35 / ISSN 1853-8835 / 2021
<http://anuariodehistoria.unr.edu.ar/ojs/index.php/Anuario/index>

Notas acerca de la problemática argentina en la coyuntura de la primera posguerra*

Notes about the Argentine problems in the post-war period

MARTA BONAUDO
ELIDA SONZOGNI
MIRTA MOSCATELLI
SILVIA MARCHESE
ALEJANDRA MONSERRAT
NORMA CAMPOS
GABRIELA ALESSANDRONI
JULIA CALVO
ANALÍA GIAVON

Escuela de Historia,
Facultad de Humanidades y Artes,
Universidad Nacional de Rosario (Argentina)

El presente proyecto de investigación surgió como expresión de una inquietud promovida por la carencia de estudios sistemáticos que aborden la sociedad argentina alrededor de los años '20. Si bien desde la década del '60 se han producido avances en lo relativo al período 1916-1930—tanto en el campo de la Historia como desde la perspectiva de otras ciencias sociales— resulta evidente que resta mucho por hacer.

Desde el punto de vista del modelo de desarrollo, la década del '20 aparece subsumida dentro de los análisis generales del período 1880-1930, lo cual resta especificidad al estudio de las coyunturas inherentes al mismo.

Paralelamente, en el plano de lo político, una característica de trabajos llevados a cabo para la etapa 1916-1930 residen en el hecho de que centran básicamente

* Este informe de proyecto de investigación apareció publicado originalmente en el Anuario N°12.



la cuestión en el régimen político vigente, con lo que se pierde la perspectiva del sistema político en su conjunto y su relación con la sociedad civil. Los trabajos de Alain Rouquié, David Rock, Peter Smith, Carl Solberg, Ana María Mustapic, Hebe Clementi —entre otros— realizan interesantes aportes a la problemática planteada en torno a los gobiernos radicales. Persisten, no obstante, una gran cantidad de interrogantes acerca de la dominación y de la discusión que se instala en esa sociedad en relación al poder, al Estado, etc.

El reconocimiento de los avances y limitaciones de los aportes existentes, nos condujo a una primera aproximación a los materiales bibliográficos y documentales sobre el período. A partir de ella, fue demarcándose la crisis de la posguerra como un nudo de interés para ahondar en la investigación.

En esta instancia, el principal objetivo de esta investigación es reiniciar la discusión alrededor de esa coyuntura, que juzgamos como un momento en el que se originan nuevos desajustes que repercutirán negativamente en distintos planos de la sociedad y, particularmente, de la economía. Porque, si bien es cierto que se recupera la capacidad exportadora en materia de cereales, el sector ganadero —que había logrado incrementar su peso en el mercado mundial durante la guerra— se encuentra ahora con enormes dificultades para colocar sus excedentes. A ello se suma la debilidad que se manifiesta en el proceso de sustitución de importaciones —dirigidas a abastecer a un mercado interno en vías de complejización— al normalizarse el sistema de intercambios internacionales.

Esto ha conducido, en el campo de la economía, a exámenes contrapuestos en la caracterización del momento: por una parte, los que lo interpretan como inmerso en una fase de desaceleración del desarrollo industrial, lo que representaría “una gran demora”, a partir de las “condiciones previas” generadas entre 1880 y 1914; por otra, los que lo incluyen en una fase de recuperación y expansión de la economía argentina, que se extendería desde 1917 a 1929.

Independientemente de la aceptación de alguna de estas hipótesis divergentes —del planteo de estar o no frente a una crisis, global o parcial, de la sociedad argentina¹ —, nuestra preocupación se orienta a buscar en las propias

¹ Ver particularmente: Di Tella y Zymelman (1967); Díaz Alejandro (1983). Si bien Díaz Alejandro discute el planteo de Zymelman - Di Tella, afirma que durante la guerra, se asiste a un momento de real desajuste de las condiciones de desarrollo previas y que, en el marco económico se expresan a través de la reducción de las exportaciones cerealeras, a causa de la escasez de los embarques, la caída de las inversiones extranjeras en el país, el cese de los préstamos, la detención de las construcciones ferroviarias y de cualquier otro capital social fijo, la notable reducción de las importaciones de maquinarias y equipos, todo lo que en conjunto redundaría en una disminución de P. B. I. y, por ende, del ritmo del crecimiento de la economía argentina. Dicha situación se modificaría, de acuerdo con lo sustentado por Díaz Alejandro (1983: 61 y ss.), desde 1917.



expresiones de los actores sociales, algún tipo de respuestas para comprender, con mayor claridad y profundidad, un momento que consideramos de fuerte activación de tensiones, que impactan diferencialmente al conjunto social.

Entre 1918 y 1922 se producen importantes huelgas obreras que llegan a su clímax a principios de 1919, con la denominada Semana Trágica. La agitación creada en el ámbito urbano se vivencia también en el rural, donde frente a los chacareros movilizados, estallan los conflictos de los peones rurales, Movimientos obreros, movimiento chacarero, movilización estudiantil, tensión en los grupos ganaderos frente a la crisis del sector. Las interpelaciones se explicitan en el campo político, arena en la que se dirime la puja por la redistribución del excedente social.

Si bien es cierto que, pese a los temores del maximalismo al terror revolucionario que ciertos sectores de la clase dominante explicitan, no se elabora en esta etapa ningún proyecto alternativo que ponga en peligro la pervivencia del sistema, se plantea una serie de discusiones que afectan a diferentes niveles de la sociedad. ¿Qué se discute?

Un primer punto de discusión que preocupa —y que es objeto del presente informe— es el de devolver al país el dinamismo económico perdido, al parecer, a partir de la primera guerra.

Durante los dos primeros años de la posguerra, priva la sensación de que se están recuperando las condiciones de crecimiento que caracterizaron la etapa prebélica, pero esa percepción comienza a impregnarse de temores que anuncian desajustes importantes en el sector ganadero, tanto en lo referido a las carnes como a las lanas. Y estos desajustes constituyen efectos tardíos, generados durante la etapa de la contienda, agravados con la recuperación de los países Centrales que intervinieron como beligerantes. Al referirse a la situación de los productores laneros, una editorial de *La Nación* de 1920 señala que éstos

*“han sufrido en este último tiempo oscilaciones de precios tan extremas como imprevistas. Después de la guerra hubo demanda ilimitada. Más tarde la situación del mercado cambió sensiblemente. Bajo el apremio de la guerra Gran Bretaña adquirió la producción entera de lana fina de Nueva Zelandia y Australia. Como ella impone la moda, se handejado las lanas gruesas de lado”.*²

² *La Nación*, 15/04/1920.



Estas apreciaciones son ratificadas dos años más tarde en el análisis retrospectivo que efectúa la Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción (CACIP):

“Después de realizada la “Primera Conferencia Económica Nacional” hace tres años, dentro de un ambiente de relativa prosperidad, el mundo ha sentido amargamente las consecuencias de la conflagración general y se encuentra desde un período ya prolongado, en un estado de semiparalización económica.

“Nuestro país ha sido influenciado grandemente por esta situación de anormalidad general en el mundo. Las condiciones han variado en forma pronunciada en los últimos tres años...”

“La desorganización profunda del comercio mundial y el reducido poder adquisitivo de varias naciones, ha afectado nuestro comercio de exportación. Estas causas y la abundante oferta, ha producido una disminución en los precios de nuestros productos, y si bien algunos renglones han reaccionado, la hacienda vacuna sufre una depreciación que ha alcanzado actualmente un aspecto sumamente grave, puesto que el precio de la carne ha llegado a un nivel que hace años no conocíamos, conduciéndonos a una crisis ganadera sin precedentes en el país”.³

El debate se orienta entonces hacia problemas que aparecen como centrales: el fuerte deterioro del eje más dinámico de la economía agroexportadora, la consecuente incidencia de esta reducción sobre la capacidad de importación — en especial, de insumos imprescindibles— el devenir del proceso de sustitución de importaciones realimentado por el episodio bélico, la agudización de las prácticas mercantiles monopólicas, el reacomodamiento del mercado internacional con el fortalecimiento de trusts, carteles y holdings, y su consecuente repercusión sobre las economías exportadoras de bienes primarios.

Esas preocupaciones se manifiestan en distintos niveles de práctica social y política: por una parte, las encontramos reflejadas frente a las inminencias concretas, en los manifiestos de las organizaciones Corporativas y en los debates parlamentarios; por otra, en la tónica con que se abordan las planificaciones a mediano plazo por parte de los Ejecutivos, expresada fundamentalmente en los mensajes y anteproyectos de ley enviados a las Cámaras; por fin, en los ensayos más elaborados que se proponen desde el campo intelectual.

El problema básico que se pone en discusión es la necesidad de repensar las características del modelo de desarrollo de la Argentina y, particularmente, el funcionamiento de sus ejes esenciales. Una mirada más detenida hacia el

³ Confederación Argentina del Comercio, de la Industria y de la Producción, *Asamblea General Extraordinaria*, 8 de marzo de 1922, p.p. 11-12. La CACIP surge como nucleamiento en 1917. De acuerdo con Dardo Cuneo (1984), dicha organización, la primera en el país de este tipo, surge en un momento de real crisis de representación de la UIA. Sin que ésta se integre formalmente en la CACIP, participa de sus encuestas y, a través de algunos de sus socios, está de algún modo presente, en sus asambleas o reuniones. Cuneo (1984: 79 y ss).



interior de la sociedad nos da cuenta de que han reaparecido, en este momento, fuertes tensiones que expresan las condiciones potencialmente conflictivas, en el largo plazo, en que se proyectara e implementara la articulación eficiente a las exigencias del mercado exterior. Entre esas condiciones, que en una etapa pueden haber reforzado la eficacia del modelo, pero que aparecen luego y particularmente ahora, como una amenaza para su continuidad, se encuentra la concentración de la propiedad en pocas manos.

El triunfalismo del Centenario no pudo ocultar, en este sentido, que la vía seguida por el desarrollo capitalista en el agro había destruido el “modelo sarmientino” de reproducir en la Argentina una organización social basada en la presencia multiplicada de pequeños y medianos propietarios agrícolas. Para 1910, se ha cristalizado definitivamente una a estructuración de la propiedad rural basada en grandes bloques apropiados por las minorías dominantes. En consecuencia, la inserción de la Pampa Húmeda en el marco de la economía capitalista ha implicado el predominio del sistema de arrendamiento, el desarrollo de una agricultura extensiva, la creciente utilización de una fuerza de trabajo progresivamente costosa, la utilización de insumos de alto valor, la existencia de circuitos de comercialización monopolizados por grandes empresas extranjeras y, finalmente, la fuerte dependencia de los procesos de acumulación de los países industrializados para colocar las materias primas en el mercado mundial y expandir la renta diferencial.

La coyuntura de la guerra agudiza la presión de los factores negativos. Pese a la favorable colocación de los excedentes ganaderos, pone en evidencia los riesgos de una producción agrícola básicamente extensiva —cuyas fronteras habían quedado delimitadas casi definitivamente en 1914— y la necesidad de acelerar y profundizar el desarrollo capitalista en el agro.

Reaparece, en consecuencia, una línea de debate que se remonta a las postrimerías del siglo XIX y que vincula al latifundio como causante último y directo de las dificultades de ese desarrollo capitalista (Halperin Donghi, 1984: 367-385).

Si algunos análisis no descartan la posibilidad de la transformación de los terratenientes en verdaderos empresarios capitalistas, otros —como el de Juan B. Justo en 1917— transfieren el papel protagónico del proceso de plena implantación del capitalismo agrario a los pequeños y medianos propietarios. Estos accederían a la propiedad a partir de una baja en el precio de la tierra, resultante de la instrumentación de una política de altos impuestos que forzaría



a la clase terrateniente a desprenderse del suelo, en lugar de aumentar su productividad (Justo, 1917).

Esta propuesta no es sólo compartida por los dirigentes agrarios, sino también por conspicuos conservadores, como es el caso de Miguel Ángel Cárcano:

“El régimen del arrendamiento y de la gran propiedad en que vivimos no puede mantenerse. Obedeció a causas anteriores, de legislación y modalidades locales, sirvió para labrar la riqueza en un período de la evolución del país, pero ya no llenan las aspiraciones actuales que son de equilibrio y vinculación entre los diversos factores de la economía... Nuestro régimen agrario necesita y está en condiciones de experimentar un movimiento de reformas en nombre de estos dos principios: facilidad para que el comprador encuentre tierras y capital para trabajar, o lo que es lo mismo, subdivisión de la propiedad y organización del crédito agrícola. No hay que dejar que la concentración manifiesta y exigente de los propios intereses la pida...” (Llach, 1985: 135-139).

La advertencia de Cárcano no halla eco en el Estado y será *“la concentración manifiesta y exigente de los propios intereses”* la que pone en el primer plano de la discusión el problema del régimen de propiedad de la tierra a través de las huelgas de 1919. Piacenza, ahora desde la presidencia de la Federación Agraria Argentina, afirma en un reportaje aparecido en *La Vanguardia*, que las reformas al régimen de arrendamiento no implican la solución del problema, sino que constituyen una alternativa transitoria y circunstancial frente a la respuesta de fondo que es la reforma agraria.⁴

La movilización chacarera que se realiza bajo la consigna de *“la tierra para quien la trabaja”* es considerada por los sectores terratenientes más tradicionales como un *“movimiento anarquista, maximalista y criminal...”* en el que nada ha incidido *“la distribución de la tierra o el problema del latifundio...”*⁵. La presión de estos sectores sobre el gobierno limita cualquier posibilidad de modificar la estructura de propiedad, trabando de manera directa o indirecta toda aquella legislación que intente retomar, por vía de la subdivisión de la tierra y de la colonización, el proyecto sarmientino. En junio de 1921, el diputado Repetto invita al ministro de Agricultura para que explique los motivos que han impedido el cumplimiento —por parte del Ejecutivo— de la Ley N° 10.284, llamada Ley del Hogar. La respuesta es el silencio o la acusación presidencial de que el Parlamento pretende erigirse en contralor del Ejecutivo.⁶ Sin embargo,

⁴ *La Vanguardia*, 19/01/1919.

⁵ Extraído de un artículo de Castex Alberto, *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, 1919, vol. LII, p.p. 1017 y 197.

⁶ El 3 de agosto de 1921, Yrigoyen envía a la Cámara de Diputados un Mensaje, en cuyos pasajes centrales se afirma: *“Una vez más V. H. me impone la ingrata exigencia de reiterarle mi desconocimiento a sus pretendidas facultades constitucionales para erigirse en contralor del P. Ejecutivo ...Niego... la pretendida atribución que invoca, erigiéndose... en superintendente de otro poder que lo es completo... V. H. ha podido concurrir a dictar la ley a que alude, ésa es su función de cuerpo legislativo, ahí terminan sus atribuciones; es el Poder Ejecutivo el encargado de cumplirlas*



de las fundamentaciones a las que el diputado socialista recurre se desprenden algunos datos significativos, en la medida en que no sólo considera que el desarrollo de una sociedad agraria basada en la presencia del pequeño propietario “*será el mejor baluarte de los gobiernos libres y democráticos*”, sino también por afirmar la indispensabilidad de la entrega de la tierra al pequeño agricultor “*para que realice en el país el progreso de la técnica agrícola, la transformación del medio rural...*”

Las reflexiones de ciertos dirigentes políticos, gremiales o de algunos intelectuales se insertan en la discusión, pero pierden proyección. Ni siquiera aparecen como alternativas válidas en el momento más crucial de la crisis ganadera, cuando por ejemplo, Jacobo Saslavsky, uno de los representantes de la CACIP, propone en 1922 un proyecto de inmigración y colonización, basado en la subdivisión de las grandes propiedades:

“...Ellos van a comprender que, con ceder “una parte” de sus tierras hoy destinadas a pastoreo, para una explotación agrícola racional e inteligente como es posible, ganarán no sólo con los beneficios del ca. pital empleado en la Sociedad, sino también en parte principal aunque indirecta, con la valorización segura e inevitable de las tierras limítrofes...⁷

Las decisiones o las respuestas a las demandas desvían el centro de atención del régimen de propiedad y lo reorientan hacia el régimen de tenencia, el crédito agrario, la necesidad de acrecentar los niveles de rendimiento, de eficiencia, de racionalidad.

Las dificultades que se le plantean a Argentina en esta coyuntura para retomar los niveles de eficiencia alcanzados antes de la contienda, se agudizan ante un contexto internacional que impone una política de restricciones fiscales a nuestras exportaciones, fundamentalmente las que provienen del sector ganadero.

cuando se requiera su aplicación...”. Ver: Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, 1921, Tomo II.

⁷ Confederación Argentina del Comercio, de la Industria y de la Producción, *Asamblea General Extraordinaria*, 8 de marzo de 1922, p.p. 32. En el mismo año y en “ocasión del debate en Diputados sobre medidas para resolver la crisis ganadera, Lisandro de La Torre reitera esa posición cuando atribuye al sistema latifundista y sus consecuencias, la ausencia de propietarios, el origen del problema. Ver: *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, 1922, Tomo VII*, p.p. 329-335. Similar fundamentación se da en la propuesta del diputado Manuel Pinto, quien sugiere la superación de la crisis a partir de una reforma agraria. Ver: *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, 1923, Tomo VI*, p.p. 680-714.



Notas acerca de la problemática argentina en la coyuntura de la primera posguerra

Es evidente que estas modificaciones que se fueron registrando en el comportamiento del mercado internacional van siendo crecientemente internalizadas por los actores sociales y proyectadas en sus reflexiones. Así, en julio de 1920, *La Nación* editorializa la conferencia internacional de comercio de París, en donde lúcidamente describe la situación internacional en relación con los cambios en las reglas de juego en el mercado:

*“Es de toda evidencia la estrecha solidaridad dominante en los fenómenos de la economía mundial y como consecuencia no obstante... no podríamos confiar demasiado en las ventajas de nuestro desahogo presente, pues es de elemental lógica prever que aquellos países, política y económicamente poderosos, y además, íntimamente solidarizados por la comunidad de sus intereses, habrán de acordar medidas de carácter financiero susceptibles de propagar sobre el resto del mundo, los sacrificios y remedios que les imponen las dificultades que atraviesan. Debemos estar en constante información de lo que ocurre y al mismo tiempo, en aptitud de asumir una política defensiva si llegase el caso de ver comprometidos en alguna forma los intereses argentinos... Debe ser una preocupación dominante para todas las formas de la actividad,. Propender especialmente a la realización del propósito fundamental que domina sobre todas las medidas aconsejadas, vale decir, **el aumento de la producción** ya que ella además de ser principal alimento del intercambio y riqueza, representa el fondo irremplazable de disponibilidades económicas y financieras, que serán requeridas para atender los problemas futuros de la distribución”.*⁸

A su vez, en 1922, la CACIP vuelve al tema con expresiones similares:

*“La desorientación de la economía mundial a raíz de la guerra ha obligado a países, financieramente muy fuertes, a protegerse contra rivales más débiles y nuestro país es, en la actualidad, uno de los muy pocos que, a pesar de su relativa debilidad económica, no ha adoptado medidas tendientes a proteger sus fuentes de producción. En todas partes, las barreras económicas son incuestionablemente mucho más altas y debe tratarse, por consiguiente, de reforzar con ese criterio, la situación financiera de la República....”*⁹

Enmarcada en esta problemática se produce una ardua polémica en dos momentos (1920 y 1923) alrededor de la determinación de una política arancelaria que sea capaz de mantener en la coyuntura los tradicionalmente genuinos recursos del Estado y satisfacer algunas de las demandas sociales, ahora multiplicadas.

Los planteos que provienen desde el gobierno se fundamentan —en apariencia— en una necesidad fiscal, necesidad que sólo parece resuelta a medias con la Ley N° 11.022 de 1920, que elevó los tan retrasados aforos a un 20 %. Es por eso

⁸ *La Nación*, 01/07/1920.

⁹ CACIP, *Asamblea General Extraordinaria*, 8 de marzo de 1922, p.p. 32.



que se reinicia en el año 1923, la discusión de una nueva ley en la que los aforos se incrementan a un 60 %, sancionada con el N° 11.281 (Jorge, 1971: 61-62).¹⁰

La discusión en las Cámaras o fuera de ellas va develando diferencias marcadas o acuerdos esporádicos entre quienes avalan o se oponen a la ley. En general, la discusión trasciende los límites de una norma meramente impositiva y se encuadra en la disyuntiva de librecambio o proteccionismo. Las propuestas proteccionistas tienen como defensores, entre otros, a varios diputados del interior, preocupados en parte por el mantenimiento de niveles de protección para industrias que tradicionalmente lo habían tenido (caso Tucumán) o deseosos de promover la protección de ciertas ramas extractivas de peso en sus propias áreas geográficas o en áreas cercanas.¹¹

Fuera de las Cámaras, el gran adalid del proyecto proteccionista es la CACIP y la UIA. Según la visión crítica de Enrique Dickmann, los grandes promotores de este proyecto son el ingeniero Bunge y la UIA:

*“Esta revista, Órgano de la Unión Industrial Argentina, manifiesta su regocijo en estos términos: “Una imponente ola de nacionalismo argentino arrastra las últimas barreras de la industrialización argentina. Todo esto indica que los aumentos de impuestos no tienen por objeto aumentar las rentas generales, sino impedir la entrada de mercaderías extranjeras y entonces, el diputado Dr. Molina tenía razón al afirmar que, elevando los impuestos aduaneros, los recursos fiscales iban a disminuir.....El inspirador de toda esta política malsana es, evidentemente, el actual Director de Estadística, Ingeniero Alejandro Bunge quien en su manejo de números y de estadísticas ha impresionado al ex Ministro de Hacienda, demostrándole que los actuales aforos están muy por debajo de los precios reales de las mercaderías”.*¹²

¹⁰ La UIA, por su parte, tampoco se mostró satisfecha por lo sucedido en 1920. El 3 de marzo de ese año se lee en La Nación el siguiente comentario: “La Asociación Industrial Argentina, formuló serias observaciones al proyecto de ley de Aduana sancionado últimamente por la Cámara de Diputados. Refiriéndose a la razón fundamental de la reforma dice que la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados aduce “que es indispensable señalar rumbos más humanos al impuesto aduanero, reduciéndolo para todos aquellos artículos cuyo encarecimiento pesa sobre la clase trabajadora... el socorrido argumento del encarecimiento de la vida es falso... insistimos que no ha sido la causa que ha motivado la reforma. Absolutamente no. La Comisión de la Cámara de Diputados está constituida por hombres de reconocida inteligencia y ellos saben que tal argumento no es real. El indiscutible objetivo es otro. Los referidos inspiradores son reconocidos librecambistas que han exteriorizado su desprecio por la industria nacional... Resulta irrisoria la protección del 25 % prestada por la Comisión... Estas doctrinas muy bonitas, porque huelen a libertad, pero muy perjudiciales porque nos llevan a un internacionalismo económico que sólo puede convenir a los magnates del industrialismo”. Este planteo de la UIA, por otra parte, confirmaría de algún modo las afirmaciones de Cuneo sobre la primacía en la misma, en esta etapa, de los pequeños industriales. Ver: Cuneo, 1984: 82-83.

¹¹ Ver, por ejemplo, las posiciones de los diputados Lloveras y de La Vega, *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados*, 1923, Tomo IV, pág. 231 y Tomo VIII, p.p. 66.

¹² *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados*, 1923, Tomo VII, p.p. 54 y 56.



En la realidad, las posturas de la UIA y de la CACIP no se plantean en el marco de un proteccionismo a ultranza, sino como mecanismo provisorio necesario, que actúe a mediano plazo, hasta tanto se consolide el proceso de industrialización. Esta posición es apoyada por algunos diputados como Saccone, quien expresa:

“Decía que, ni librecambista, como ciertos utópicos teorizadores, ni liberal como el señor ministro de Hacienda, ni excesivamente proteccionista como los representantes parlamentarios de algunas provincias del norte...”.

Al ejemplificar su posición, comenta la situación en la rama de la confección del calzado en estos términos:

*“Aceptaría una disminución gradual del proteccionismo alcanzado, concediendo el tiempo necesario para que no se malogren los cálculos, las esperanzas y los gastos hechos por las organizaciones fabriles...”.*¹³

Desde el campo librecambista, se elige como argumento de peso la incidencia que estos gravámenes tienen sobre los artículos de consumo popular y, por ende, sobre el poder adquisitivo del salario. Los defensores más notorios de esta propuesta se encuentran en la bancada socialista, a través de las figuras de Juan B. Justo, Enrique Dickmann y Augusto Bunge. Las intervenciones de estos oradores muestran hasta qué punto las argumentaciones han sido permeadas por la ideología liberal del progreso. Esta afirmación queda evidenciada en primer lugar, en la visión positiva que Dickmann plantea sobre la división internacional del trabajo:

*“La división del trabajo, ley fundamental del progreso entre los hombres, es también ley de progreso entre las naciones; y el comercio internacional es el intercambio de productos que cada pueblo es más apto para producir, por las condiciones de su naturaleza, por la aptitud de su pueblo...”.*¹⁴

Y a continuación, agrega:

*“Para que así podamos reestablecer nuestro cambio internacional, yo no diré librecambista, sino de libre comercio... debemos producirlo (carne, cereales, etc.) en condiciones económicas y ventajosas a importar lo que nosotros económicamente no podemos producir”.*¹⁵

En segundo lugar, con la adhesión manifestada por Justo al eje agroexportador como base ineludible de las posibilidades de desarrollo en nuestro país:

“En el hecho, todas estas pretendidas protecciones en cuanto son efectivas, son losas de un peso enorme que caen sobre la verdadera industria nacional, sobre la agricultura y la ganadería. Y sería hora que la Sociedad Rural y las otras grandes agrupaciones de empresarios rurales se hicieran oír en ese sentido, y mostraran que hoy en nuestro país, de lo que no se puede hablar

¹³ Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, 1923, Tomo VII, p.p. 382.

¹⁴ Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, 1923, Tomo IV, p.p. 234.

¹⁵ Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, 1923, Tomo VII, p.p. 290.



es de aumentar los gravámenes de aduana, porque esto es preparar nuevas causas de ruina para las industrias madres: la agricultura y la ganadería, en lo que éstas tienen de moderno”.¹⁶

Este debate puntual sobre la legislación aduanera arrastra —en sus comienzos como reconocimiento de la situación y luego como propuestas orgánicas— la necesidad de una evaluación sobre esas industrias madres y su futuro en el marco de la experiencia que ofrece la coyuntura.

En 1918, en el Mensaje leído por Pelagio Luna ante la Cámara de Senadores, el Poder Ejecutivo hace una revisión de la acción tutelar desarrollada en favor de la colocación de los productos agrícolas y de las medidas adoptadas en apoyo a la industria. Yrigoyen fundamenta estas decisiones en las siguientes consideraciones:

“Es previsión y cálculo del porvenir y defensa del productor y del industrial uno de los puntos capitales del programa de este gobierno, que cifra en la actividad fabril la independencia económica que el país anhela conquistar”.¹⁷

Esta propuesta se ve ampliada y profundizada en el Mensaje inaugural a las Cámaras del Presidente Alvear, quien enuncia un programa global, tendiente a evitar las crisis periódicas y a orientar por cauces nuevos la estructura productiva, tanto agraria como industrial, del país. Lograr este objetivo significa diversificar la economía, fomentar la industria, desarrollar una agricultura intensiva.¹⁸

Operacionalmente, esta propuesta se traduce en una reorganización ministerial del área de Agricultura, a través de la gestión de Tomás Le Breton que dio impulso modernizador a su ministerio, explicitado particularmente en el campo estadístico y de investigación aplicada (Solberg, 1975: 273-274).¹⁹

Diversificación productiva y racionalización aparecen como consignas fundamentales en el marco de las propuestas presidenciales y de las reflexiones que provienen tanto del campo intelectual como del de las corporaciones. En 1921, por ejemplo, Alejandro Bunge argumenta:

“Después de 1908, la Argentina empezó a ser un país estático, desde el punto de vista de su organización económica. Y estamos palpando las

¹⁶ *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados*, 1923, Tomo IV, p.p. 221.

¹⁷ *Diario de Sesiones, Cámara de Senadores*, 1918.

¹⁸ *Diario de Sesiones, Cámara de Senadores*, 1923.

¹⁹ Se debe tener en cuenta que en este período se produce una cierta diversificación del eje agroexportador con la incorporación de la producción algodonera chaqueña y de la frutícola ligada al Alto Valle del Río Negro.



Notas acerca de la problemática argentina en la coyuntura de la primera posguerra

consecuencias. Ha bastado que la capacidad de consumo de Europa se haya reducido, o que algunos estados hayan modificado su política, para que la Argentina se vea amenazada con una larga crisis...” (Bunge, 1984:247).

A este diagnóstico que el economista realiza sobre el peso negativo que la excesiva especialización productiva ha tenido sobre la economía nacional, sigue una propuesta de transformación económica del país:

“Si bien interesa a la Argentina el aumento de su producción agrícola y ganadera, sería altamente perjudicial para nuestro país si con ese aumento no se siguiera produciendo, simultáneamente, la diversificación de sus fuentes de producción y el desarrollo equivalente en sus industrias manufactureras. Nos encontramos en un momento económico semejante al de la época del economista List en Alemania y al de los Estados Unidos hace cuarenta años.

“La Argentina, por su bien y por el de Europa, no puede ni debe seguir siendo un país exclusivamente exportador de carnes, lanas, cueros y cereales; puede y debe producir, y aún exportar en un porvenir no muy lejano, manteca y queso, calzado, petróleo, algodón y otras fibras textiles, arroz, yerba, etc. Puede y debe también aspirar a exportar sus productos con mayor elaboración que hasta hoy.

“La política económica argentina ha permanecido demasiado tiempo estacionaria y al pasar ahora de un período agrícola a un período industrial lo hará, en lo que de ella depende, en la forma paralela que su territorio privilegiado le permite, es decir, sin detrimento de su agricultura” (Bunge, 1984:251).

La propuesta que formula Alejandro Bunge adquiere las siguientes características: por una parte, no constituye un programa de sustitución total de los ejes agroexportadores; sólo se formula como alternativa a responder a una situación de estancamiento que se viene produciendo en la economía argentina; por otra, no sólo no antagoniza sino antes bien los complementa pues los rubros industriales que enumera como núcleos de esa diversificación son derivados precisamente de los recursos originados en el sector primario. Se trata del desenvolvimiento de las llamadas “industrias naturales”, por último, es posible suponer que el llamamiento industrialista de Bunge se hace en representación de sectores comprometidos con el capital industrial.

Esos sectores que tienen una representación específica en la UIA se nuclean simultáneamente —en forma individual o como empresas— en una entidad plurisectorial como la CACIP, desde donde expresan:

“Tenemos que acordar ante todo a nuestra producción manufacturera un apoyo eficiente para que pueda ir evolucionando sin peligro de verse expuesta a la competencia ruinosa de países específicamente industriales. Habrá que coartar asimismo, la vida pródiga mediante un gravamen mucho más elevado sobre los bienes no indispensables para la vida o para la producción. Una política orientada así, en las circunstancias presentes de la economía mundial; no sólo deberá restablecer el bienestar de la Nación y de los factores vitales de su producción, sino ante todo, inaugurarse con la seguridad o bajo un consenso tácito de que continuará primando la situación económica

anuario.



nacional durante un tiempo suficientemente prolongado para que el capital arriesgado a la empresa, bajo el dominio de esa política, pueda encontrar en el desarrollo mismo de su actividad industrial la fuerza necesaria para poder seguir prosperando aun bajo una política menos favorable”.²⁰

El párrafo precedente no es de ningún modo una proclama de nacionalismo económico, sino la lógica respuesta que dentro incluso del marco liberal conviene dar a las políticas arancelarias de los tradicionales clientes. En este sentido, cabe recordar que la producción manufacturera para la que se solicita protección está integrada por los rubros deducidos de las materias primas originadas en el agro o por renglones claves de las industrias extractivas, como el petróleo.

Este conjunto de manufacturas agroindustriales constituye el horizonte consensual de los sectores adheridos a la CACIP (Sociedad Rural, Bolsa de Comercio, Cámaras Empresariales, etc.). Y en este sentido, un miembro representativo de la Sociedad Rural coincide con lo afirmado anteriormente y marca con claridad no sólo los niveles de acuerdo, sino también los límites dentro de los cuales debe encuadrarse el proyecto de industrialización:

“La República Argentina es un país industrializable, La industrialización no tiene por qué hacerse a partir de los minerales, porque el concepto que sostiene a éstos por base del proceso industrializador es anticuado, pues bien puede el país llegar a ser industrial careciendo en absoluto de minas, siempre que reúna otras condiciones. En efecto, ¿qué es el mineral con relación a la industria?; una materia prima cualquiera en inferioridad de condiciones a otras materias primas, como los animales y los vegetales, por la sencilla razón que unos son cuerpo de composición sencilla e inorgánica mientras que los otros son complejos y organizados; consisten estos últimos en el producto de millones de pequeños laboratorios químicos en los cuales la naturaleza elabora sustancias que el hombre es incapaz de preparar sintéticamente. Nuestros ganados y nuestros vegetales constituyen una fuente inagotable de materias primas suficientes para proporcionar inversión industrial a muchos millones de pesos y trabajo a varios millones de hombres. Se trata de una evolución que viene sufriendo la industria, consistente en el mejor aprovechamiento de los cuerpos organizados, de tal manera que las industrias de elaboración de los productos animales y vegetales van superando en importancia a las manufacturas de materias inorgánicas”.²¹

Estas proposiciones encuentran buenos receptores en los equipos de gobierno, tanto de la gestión de Yrigoyen como de la de Alvear²², en la que se destaca más

²⁰ CACIP, *Asamblea General Extraordinaria*, 8 de marzo de 1922, p.p.14-15.

²¹ Castex Mariano, *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, 19 de enero de 1920

²² En el año 1922, el entonces embajador argentino en Italia, Angel Gallardo, envía una nota al gobierno, tomando las argumentaciones de Bunge relativas a los cambios que se observaban en la posguerra en torno a la política de Gran Bretaña: “Esa política inglesa, así enunciada por el Señor



el predicamento de Alejandro Bunge. Dicho predicamento deriva no sólo por su accionar a través de diversas funciones públicas en el Departamento Nacional de Trabajo o en la Dirección General de Estadística y como asesor del Ministro de Hacienda, Rafael Herrera Vega, sino también por sus reflexiones explicitadas en la Revista de Economía Argentina, que comienza a editarse a partir de 1918.

Crítica situación de nuestras exportaciones, dificultades consecuentes en la capacidad de administrar divisas, búsqueda de alternativas de crecimiento ampliado, conflictos suscitados en los distintos sectores sociales golpeados por la coyuntura, son todos síntomas que obligan también a un nuevo esbozo del papel que el Estado, como ente administrador del bienestar común, debe asumir frente a estas circunstancias.²³

El gobierno radical, que fundamenta su legitimidad en la libertad de sufragio²⁴, se ve comprometido o más aún, compelido a definir sus roles en esa sociedad

Alejandro E. Bunge parece tener ya un principio de ejecución. La depresión brusca de nuestros productos ganaderos, que ha causado la actual: crisis argentina, muestra la disminución del interés de Inglaterra en la adquisición de nuestras producciones. La concurrencia de los delegados de los Dominios en un pie de igualdad con los Estados Europeos a la Conferencia de Génova y las palabras tan claras de Lord Birkenhead, son nuevos síntomas de esta evolución, que pueda tener para nosotros consecuencias gravísimas si no nos preocupamos en tiempo de nuestra industrialización. Cuando todos los países desarrollan una egoísta política nacionalista o imperialista, no podemos nosotros seguir jugando confiadamente toda nuestra fortuna y todo nuestro porvenir a una sola carta, esperando siempre la reanudación de las condiciones económicas anteriores a la guerra, que hicieron nuestra prosperidad, pero que va en camino de no restablecerse nunca o, por lo menos, hasta dentro de muchos años... Desde el punto de vista argentino creo que debemos tomar nota de esas autorizadas opiniones y tratar de organizar nuestra existencia, de la manera más independiente de Europa que nos sea posible... Debemos procurar la mayor autonomía económica, tratando de fomentar nuestras industrias, a fin de librarnos de la necesidad de comprar tantos artículos al extranjero” (Bunge, 1984: 248).

²³ Esta preocupación va sentando desde el gobierno radical una propuesta de acción, tal como lo expresan las palabras del presidente en el Mensaje enviado al Senado en 1918, para avalar el proyecto de expropiación del azúcar: “...Marca (el proyecto) un concepto de gobierno. Y una orientación económica... Al país le falta fijar las bases primordiales de su constitución social... esencial deber de propulsar los medios para que la justicia discierna sus beneficios a todos los rangos sociales, tal como los sentimientos humanitarios imponen a la civilización: “La democracia no consiste solamente en la garantía de la libertad política; entraña a la vez la posibilidad para todos de poder alcanzar un mínimo de bienestar siquiera... “El Gobierno, inspirado en esos ideales, ampara todas las clases, porque el poder del Estado es un factor esencial de justicia, cuida de todos los intereses, buscando en el bienestar común la seguridad de cada uno: corrige la desigualdad en la órbita de sus facultades, proponiendo leyes como aconsejando soluciones...” *Diario de Sesiones, Senadores*, 31 de agosto de 1920.

²⁴ Desde la perspectiva del Ejecutivo, la legitimidad reside en la existencia del sufragio libre y es esa legitimidad la que le otorga simultáneamente un mandato directo, aparentemente sin mediaciones, por el cual asume la representación y la responsabilidad del pueblo de la Nación. Clarifican estas afirmaciones los párrafos del mensaje presidencial que el Dr. Luna lee en la inauguración de la Asamblea Legislativa el 16 de mayo de 1918: “...El Poder Ejecutivo considero como su primer deber, dedicar su atención a la obra de restablecer el imperio de las instituciones y el afianzamiento de los principios democráticos, cumpliendo así el mandato que recibiera del pueblo de la Nación. En las Provincias, como en esta Capital, sus habitantes gozan hoy de las más amplias garantías y ante la firme resolución del Gobierno de no permitir que se usurpe, defraude o menoscabe el derecho del sufragio, hacen saludable vida cívica, en la seguridad de que concurrirán a comicios libres y garantidos. En poco tiempo más, no podrá, pues, dudarse de la legitimidad de los gobiernos”. *Diario de Sesiones. Cámara de Senadores*, 1918.



que ha complejizado y escorzado los contenidos de sus demandas. Por una parte, debe resolver o por lo menos contribuir a zanjar dificultades instaladas en el campo social global, en función de reclamos diferenciales; por otra, despejar los obstáculos inherentes a su propio aparato, particularmente en la esfera de la disponibilidad de recursos financieros.

En general, las dificultades en el campo social se refieren al encadenamiento de situaciones derivadas de la coyuntura de la posguerra, que implican desde un proceso de encarecimiento de los productos de consumo popular hasta rechazos o repelencias de ciertos sectores a asumir alícuotamente, la resolución de los problemas.

En una visión meramente fenoménica de las demandas contrastantes, podríamos situar el problema girando en torno a un eje de oposición productores versus consumidores²⁵, lo que nos ubicaría en un único nivel de confrontación, que plantea la puja redistributiva entre los sectores obreros urbanos y rurales —principalmente consumidores- y los empresarios de iguales ámbitos. Sin negar que éste es uno de los aspectos más visibles del conflicto, es necesario señalar que detrás de este antagonismo consumo-producción se halla una discusión mucho más compleja.

Ella, llevada adelante fundamentalmente por los voceros del socialismo y por los dirigentes obreros, no sólo está ligada al aumento de valor de los productos de subsistencia, que inciden directamente en la composición del salario y cuya alza se atribuye a las leyes aduaneras, sino también al manejo que desde el Estado se hace de la política monetaria y de cambio. Este manejo que según el planteo de Justo responde a la presión de considerables intereses sobre el Estado, había provocado en los últimos años no sólo una transferencia de excedentes desde los sectores ganaderos hacia los frigoríficos, sino también del conjunto de los asalariados y pequeños productores a los exportadores:

“En estas condiciones monetarias, la carestía de la vida se produce por un doble mecanismo: todo lo que se consume en el país, producido en el país, que son principalmente artículos de exportación como pan, carne, cuero y lana, calzado, algodón y tejido, etc., todo esto se vende a más alto precio en el país

Este análisis forma parte de uno de los problemas centrales de la discusión de esta coyuntura sobre el que estamos trabajando, pero que no se incorpora al presente informe.

²⁵ Del mismo modo que en el caso precedente, la discusión en torno a la oposición productores-consumidores será ampliada en el ámbito mayor del tratamiento de la relación del Estado con las clases dominadas o subalternas.



Notas acerca de la problemática argentina en la coyuntura de la primera posguerra

y se encarece prácticamente para los que reciben su salario y sus sueldos en papel; y todo lo que viene de afuera, se encarece también, porque cuesta más el producirlo al país, en papel”.²⁶

Este análisis obliga a ampliar la óptica alrededor de la puja “consumo-producción”, en la medida en que no sólo aparecen implicados en ella obreros urbanos y rurales, sino también otros sectores del mundo urbano y del mundo rural, a quienes el incremento de precios de productos de consumo —vía tarifas aduaneras, vía política monetaria— reducen notoriamente el valor de sus ingresos.

Frente a esta pugna distributiva, no sólo las clases populares sino también las dirigencias empresariales adoptan el criterio de apelación al Estado para que éste intervenga, mediando en esta lucha de reparto del producto social.²⁷ Esta mediación, de acuerdo con el lugar social desde el cual se plantea, conduciría a diferentes formas de intervención.

Las medidas se desplazan desde la instrumentación de una serie de leyes impositivas hasta la conformación de un aparato jurídico-administrativo que legisle y supervise el abastecimiento del mercado interno y la relación con el internacional. En esta última línea se inscribe la legislación anti-trust y la conformación de la Junta de Subsistencias, sancionada esta última alrededor de 1920.²⁸

²⁶ *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, 1923, Tomo II, p.p. 256.*

²⁷ No sólo debemos recordar las propuestas de intervención que surgen desde la Sociedad Rural con motivo de la crisis ganadera, encuadradas dentro de ciertos límites, sino también las apelaciones que provienen de otras organizaciones como la CACIP. En la Asamblea de 1922, ésta plantea: “*Las exigencias cada vez mayores de la civilización, y las grandes perturbaciones producidas por la guerra en el mundo, demandan mayores esfuerzos y una inversión metódica y ordenada de los recursos. Estas grandes orientaciones sociales, sólo pueden producirse desde el gobierno.*” CACIP, *Asamblea General Extraordinaria*, 8 de marzo de 1922, p.p. 14.

Estas propuestas ya han sido consideradas como imprescindibles por Bunge en 1917: “El país no está capacitado para defender la producción nacional por medio de la iniciativa privada. Si la acción es indispensable y no puede esperarse que surja espontáneamente de la iniciativa privada, es evidente que debe esperársela del Estado. Debe éste intervenir ¿Puede hacerlo? Todos los gobiernos del mundo están interviniendo imperativamente y sin vacilación en este orden de cosas. Casi diría que las circunstancias que motivan estas consideraciones no se habrían podido producir de no intervenir los gobiernos compradores de nuestros productos. Nosotros somos enemigos del “Estado Providencia” y del socialismo de Estado; pero declaramos que, en este caso, sólo el gobierno del país puede hacer posible la política económica internacional que imperiosamente reclaman las circunstancias” (Bunge, 1984:44).

Un año después también Cárcano realiza un planteo similar: “Los intereses consagrados por el tiempo, las luchas avivadas por los intereses, la fuerza venciendo en las luchas económicas y la conveniencia social venciendo al fin del estatismo institucional y las prebendas tradicionales, consagran definitivamente el concepto de que el Estado debe proteger, organizar y estimular proporcionalmente los elementos indispensables de la producción...” (Llach, 1985:122).

A estas propuestas se podrían sumar las apelaciones que provienen de otras corporaciones como la Federación Agraria Argentina o de los sectores obreros. Ver: Bonaudo y Godoy, 1985 y Rock, 1977.

²⁸ “*El aumento de los precios de los productos de subsistencia se revela no sólo en los diferentes análisis del período sino también en las opiniones que se expresan en la prensa del momento, en*



Un proyecto que no llega a ser sancionado, pero que profundiza la acción del Estado como mediador en la puja sectorial es la propuesta de creación de una Junta de Economía Nacional (1921) presentada ante la Cámara de Diputados por Isaac Francioni y Emilio Cardarelli, diputados santafecinos de la U. C. R. En la fundamentación de su proyecto, Francioni afirma:

*“...Frente al satisfecho que tiene en abundancia lo necesario al sustento y puede esperar, y al hambriento que necesita alimentarse y no puede esperar, no existe situación de igualdad. El que tiene locales vacuos de su propiedad y el que forzosamente necesita hospedarse, no se hallan en situación de igualdad para pactar. No es posible dejar a las coordinaciones espontáneas la solución de estados así, que pueden resultar irreductibles con peligro evidente del orden, de la tranquilidad y del bienestar público. La pasividad del Estado, en vez de constituir una garantía de la pretendida absoluta autonomía contractual, contribuiría a que bajo la forma de una apariencia engañosa, se la violase e hiciese desaparecer injustamente. Hay necesidad entonces, de que el Estado intervenga en las disciplinas de las libertades, que si se pretenden y reconocen ilimitadas, se destruyen y aniquilan entre sí. Es preciso, pues, rectificar el concepto de la absoluta autonomía contractual, admitiendo la justicia de determinadas restricciones que impuestas en la medida que señala el interés colectivo, nunca deben importar anularlas, sino definir la verdadera extensión que corresponde a su razón de ser...”*²⁹

En ambas piezas legislativas hay un reconocimiento de que las fronteras del Estado abstencionista en lo económico han perdido vigencia como consecuencia de una complejización creciente de la sociedad y de una multiplicación de las demandas. Tanto en el proyecto de la Junta de Economía como en el de la creación de la Junta Nacional de Subsistencias, si bien se apela al Estado para que amplíe su esfera de acción en el campo económico, aparecen compartiendo esa acción con peso diferencial, los representantes de las corporaciones que integran organismos colegiados.³⁰

las demandas de los sectores sociales involucrados y en las discusiones parlamentarias, particularmente desde los planteos socialistas. Dicha preocupación que se extiende al problema del alto costo de los alquileres y la escasez de vivienda, va a promover toda una legislación en estos años destinada a abaratar ciertos artículos de consumo como lo son las harinas y el azúcar; a congelar alquileres y arrendamientos y a proponer diversas salidas para viviendas baratas. Entre esas propuestas figura la de la Junta de Subsistencias consagrada a “evitar el acaparamiento, escasez, especulación en artículos de primera necesidad, que perjudican al pueblo...”. Diario de Sesiones, Cámara de Senadores, 1920. Lo llamativo de la propuesta es que uno de los promotores del proyecto es el terrateniente azucarero salteño R. Patrón Costas. Indudablemente, la propuesta de dicho senador está destinada a buscar una medida intermedia que, sin afectar en demasía los intereses azucareros, de algún tipo de respuesta a los consumidores. En ese momento se está discutiendoparalelamente la propuesta del P. E. sobre la expropiación del azúcar.

²⁹ Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, 1921, Tomo II, p.p 49.

³⁰ En el proyecto de la Junta Nacional de Subsistencias se propone que la misma esté integrada, entre otros, por el Presidente de la Bolsa de Comercio, el presidente de la Bolsa de Cereales, el presidente de la Unión Industrial, el presidente de la Sociedad Rural.



La nota distintiva estaría dada por el proyecto de Francioni, en donde la intervención del Estado no sólo abarcaría prácticamente todos los ámbitos de la economía sino que tomaría en cuenta las profundas repercusiones sociales que el desequilibrio generado en la puja sectorial Podría tener. Se introduce aquí, en el discurso político de una vertiente del partido oficial, un concepto no frecuente para el momento y generalmente atribuido a la tradición socialista: el concepto de justicia social. Dicho concepto estaría sintetizando el cumplimiento de la propuesta presidencial de equilibrio o armonía entre el capital y el trabajo en función de la estabilidad social. En este sentido, Francioni afirma:

“Las medidas coercitivas, muchas veces, detienen el empuje de las energías en explosión, pero son remedios artificiales de efímera eficacia, porque dejan intacto y vivo el germen que las ha provocado. Son, entonces, normas nuevas que interpretan mejor el concepto más claro, que es posible tener hoy día de la justicia social, lo que es menester para asegurar la vida quieta y pujante de la colectividad humana”.³¹

Para completar el arco de las demandas a la intervención del Estado deberemos penetrar en el seno mismo de un universo empresarial en el que no existe una percepción unívoca ni de la situación, ni de las alternativas de solución. Es evidente que en algunas discusiones importantes en este período como lo son la crisis ganadera, la ley anti-trust ³² ley de aduanas y el presupuesto, se revela una dura disputa en el campo de la clase dominante en torno a la redistribución interna de la parte del excedente social que intenta apropiarse, lo que concomitantemente implica un reparto diferencial de los costos de los desajustes a los que se debe hacer frente.

Si bien no se puede esbozar un esquema permanente y definido de líneas de enfrentamiento, es posible delimitar la existencia de cierto acuerdos o alianzas coyunturales que se descubren en los documentos de las corporaciones o en las discusiones parlamentarias. Incluso es factible observar algunos matices o modificaciones en las posiciones que ciertos sectores adoptan frente al mismo tema a través del tiempo.

Pero lo que emerge con claridad de la documentación es que las pugnas se desvanecen cuando el punto de debate está referido a la cuestión social, al manejo que el Poder Ejecutivo hace de los recursos de la Nación y a la falta de control del Poder Legislativo sobre este plano de las decisiones y de las acciones. En estos dos últimos casos, a los voceros de la política conservadora y de las

³¹ *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados*, 1921, Tomo II, pág. 47.

³² Dicha ley es aprobada en Diputados pero todavía en 1923 no ha tenido real tratamiento en el Senado.



grandes corporaciones, se suman también la representación socialista y aun ciertas vertientes del partido oficial.³³

Entre los problemas que generaron un amplio debate en la sociedad argentina se encuentra el de la crisis ganadera³⁴ con la que se vincula entre otras la discusión de la ley anti-trust.

El conflicto de los hacendados arrastraba una tradición casi decenal de enfrentamientos en donde se conjugaron frigoríficos (tanto británicos como norteamericanos), ganaderos (de la provincia de Buenos Aires, de otras zonas de la Pampa Húmeda y marginales a ella; dedicados a la cría de ganado o a su engorde): obreros de la carne y del transporte, en fin, consumidores. En la marcha del conflicto se generan debates, apelaciones, luchas, alianzas, reacomodaciones en cuyo trasfondo se avizora la proclividad a demandar del Estado algún tipo de intervención. Estos episodios provocarán además de las reubicaciones ideológicas y políticas de las fuerzas en pugna, el irremediable fraccionamiento de los ganaderos, entre criadores e invernadores. La coyuntura de los años ,1921 y 1922 da ocasión a que la polémica se aposente en el sistema político, desde el cual se procurarán medidas tales como fijación de precios mínimo y máximo de comercialización; estatización de la actividad de conservación del producto y control estatal sobre el mercado de la carne.

En esta polémica, que se desarrolla fundamentalmente en el ámbito parlamentario y de la que se hacen eco algunos diarios y revistas del momento³⁵, se va a expresar el tipo de rupturas que se producen entre aliados aparentemente tradicionales y una toma de distancia por parte de ciertas corporaciones que deciden ignorar la apelación de los voceros del sector ganadero para considerar el problema como de "utilidad pública".³⁶

³³ Un ejemplo claro de esta situación se observa cuando el diputado Justo solicita la interpelación al ministro del Interior, a la que adhiere la bancada radical. Ver: Mustapic, 1984, p.p. 94.

³⁴ El tema ha sido ampliamente tratado por Smith (1983) y en consecuencia no vamos a profundizarlo especialmente.

³⁵ Entre otros por *La Nación*, la *Review of the River Plate*, *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, el *Buenos Aires Herald*, etc.

³⁶ "He buscado el principio a que debiera obedecer la legislación administrativa, y lo he encontrado en el concepto de la utilidad pública que reviste la industria frigorífica como transformadora y circuladora de nuestra riqueza ganadera, y de este concepto de utilidad pública emana la legitimidad de la intervención del Estado, intervención que debe ejercitarse sobre ella como se ejercita con caracteres de concesión, control y vigilancia en la explotación de los ferrocarriles y en la explotación de las minas". Defensa de Matías Sánchez Sorondo en la Cámara de Diputados, *Sesiones Extraordinarias*, Tomo V, 1922, p.p. 245.

Entre las corporaciones que ignoran la apelación se hallan, según Smith, la UIA y la FAA. Ver: Smith, (1983:106 y ss).



Pese a los esfuerzos de Matías Sánchez Sorondo de diluir la oposición entre criadores e invernadores frente al adversario único representado por los frigoríficos, la misma se profundiza y se plantea incluso en el marco de la Sociedad Rural, de la que temporalmente quedan desplazados los invernadores durante la presidencia de Pagés. A través de sus argumentos, no sólo es posible delimitar las diferencias económicas que los separan, sino también la forma diferenciada de su apelación al Estado. Mientras la preocupación de los invernadores reside básicamente en que el Estado intervenga controlando la comercialización de las carnes y la conformación de frigoríficos nacionales, la de los criadores apunta a acentuar o sumar a estas dos demandas la garantía de un precio mínimo. En cambio, en la puja planteada entre ambos sectores ganaderos y los frigoríficos, el centro de la discusión pasa fundamentalmente por el intento de criadores e invernadores de trasladar la decisión del problema al ámbito político y alejarlo del "libre" funcionamiento de las leyes del mercado³⁷, como es el interés de los segundos.

La presión de los frigoríficos sobre el mercado e indirectamente sobre el Estado disuelve rápidamente los frágiles acuerdos entre invernadores, criadores y consumidores (avalados estos últimos no sólo por los miembros del Partido Socialista sino también por otros del Partido Radical como el diputado Caballero) e impulsa un reacomodamiento de fuerzas que empuja fuera del acuerdo a los eslabones más débiles (criadores y consumidores). El nuevo acuerdo pondrá también en evidencia los límites temporales y espaciales que el sector invernador impone a la acción del Estado.

Engarzado con la crisis ganadera y con las inquietudes que generara la declinación del dinamismo y eficiencia del aparato productivo, se levanta el problema de los trusts. Esta inevitable tendencia del desarrollo capitalista es percibida por la sociedad argentina de la primera posguerra tanto desde distintos foros de discusión —según los intereses sociales que afectan tales mecanismos— como desde diversas medidas orientadas a evitar tales prácticas monopólicas en variadas actividades que interesan, ya al funcionamiento central del modelo de acumulación, ya a la satisfacción del consumo interno.

Desde el sector de la producción, la presencia de trusts o Pools percibe tanto en el tratamiento del problema ganadero como en rubro de los hidrocarburos. En el primer caso, desde el Parlamento, se elevan algunas voces como las del diputado Vidal, que amonesta la inacción oficial en la materia:

"El único responsable de la falta de leyes de defensa de la ganadería es el ministro de Agricultura... Si los frigoríficos hubieran sabido que el Poder Ejecutivo no toleraría el abuso, eso hubiera bastado. Estas empresas han procedido en la forma en que lo han hecho porque sabían que no incurrirían

³⁷ La discusión en torno a la crisis ganadera también ha sido tratada ampliamente por Oscar Colman en su obra.



en responsabilidad porque el ministro se había anticipado a manifestarlo así... Cuando tuvo interés sin ley pudo conseguir representantes de los frigoríficos y ahora, con ley no puede conseguirlo porque faltó voluntad... El Poder Ejecutivo está perfectamente convencido de que existe un trust o combinación para explotar la industria...".³⁸

Esta nueva situación, en donde los hacendados claman por el proteccionismo del Estado frente a las maniobras de los pools frigoríficos tiene su expresión más alta en la alocución que realiza el diputado Matías Sánchez Sorondo, donde ubica la alternativa en los siguientes términos:

"Aquí se trata, señores diputados, de decirles a estos hombres: seguid tranquilos vuestra tarea, base y cimiento de la prosperidad colectiva, estamos advertidos de las maniobras que os despojan y os aniquilan; os defenderemos, porque tal es nuestro deber de representantes del pueblo, nuestro deber de hombres políticos que tienen a su cargo la salud general...nuestro deber de argentinos, y yo agregaría, nuestra conveniencia de egoístas. O bien de decirles: continuad, continuad, si os resulta en las condiciones actuales, nada podemos hacer por vosotross, nada podemos hacer contra la ley de oferta y la demanda, ni contra los frigoríficos...".³⁹

Un segundo antecedente de debate se vincula con el rubro de los hidrocarburos. La guerra mundial había trabado la fácil introducción del carbón -insumo casi insustituible del transporte y de las manufacturas— lo que encaminó la perspectiva de estimular la exploración y explotación petrolera, a partir del conocimiento comprobado de los recursos petrolíferos disponibles en el territorio nacional. Y esta posibilidad inmediatamente debió enfrentar los intereses imperialistas que procedían tanto de las compañías yanquis como de las británicas y europeas quienes desde el fin de la contienda, competían por el control de las reservas mundiales y, en el caso de Argentina existían razones, no sólo justificadas por los recursos naturales existentes sino alentadas por una demanda interna insatisfecha y una legislación permisiva al interés lucrativo.

Ya en 1916, nueve meses antes de la asunción de Yrigoyen a la primera magistratura, *La Nación* editorializa sobre la cuestión, propugnando una política mixta del Estado y particulares:

"La emisión de bonos para la explotación es, a nuestro entender, el único medio de allegar los recursos que el tesoro nacional no puede :invertir en ella; pero la condición de privilegio que se quiere acordar a esos documentos para la adquisición del producto no parece sino muy peligrosa y contraria a los

³⁸ *La Nación*, 22/11/1923.

³⁹ *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados*, 1922, Tomo VII, p.p. 232.



altos fines económicos considerados para mantener los yacimientos del Estado”.⁴⁰

A pesar de que el temprano radicalismo no incorpora a su cuerpo doctrinario el principio patrimonial del Estado sobre la riqueza del subsuelo, da debida atención a la misma en sus mensajes a las Cámaras:

“La industria petrolífera ha recibido toda la intensificación posible, conciliable con el estado actual de la fabricación de maquinarias y los fletes que dificultan el transporte de elementos con que pudiera aumentar los pozos y la producción... y el Poder Ejecutivo ante las exigencias de las industrias del país, nacidas a raíz de la imposibilidad de obtener combustible en el exterior, juzgó indispensable aumentar en toda forma la producción... No sólo intensificó la explotación, sino que contrató con la Compañía Argentina de Comodoro Rivadavia la compra del producido de sus pozos”.

A esta confesión de los límites impuestos por las circunstancias y del convencimiento de la necesidad de aumentar la explotación del rubro, sigue una reflexión sobre los beneficios indirectos que la caída de las importaciones ha provocado en el mercado interno:

“La falta de petróleo extranjero ha traído mayor demanda y mejores precios. Lo mismo ocurre con las demás industrias mineras... La necesidad de bastarnos ha tenido como consecuencia la entrada en valor de numerosos yacimientos que anteriormente habían sido desdeñados por la facilidad con que se recibían los mismos productos del extranjero”.⁴¹

Aunque durante todo el primer gobierno radical la oposición sistemática del Congreso impidió un verdadero plan de activación de los yacimientos fiscales, ésta cobrará mayor dinamismo bajo la presidencia de Alvear, cuando el General Mosconi asuma la conducción del área.

No obstante las dificultades reales y las oposiciones políticas, desde otros canales de opinión se advertía sobre la necesidad de estatizar la producción de nuestras materias primas minerales como queda indicado en el comentario que realiza *La Nación* en 1920:

“Al comienzo de la guerra europea se dejó sentir la carencia de combustible extranjero... fueron muchos los ilusos que pensaron que había llegado la hora de explotar en forma racional e intensa los yacimientos nacionales... Sin embargo, terminó la guerra y nuestras industrias vuelven a recurrir al petróleo de Méjico y a los carbones ingleses y americanos, a pesar de los precios extraordinarios y a la inseguridad del aprovisionamiento... Creemos que es hora de que el Estado encare el problema del combustible mineral, ya que existen en el país y yacimientos capaces de abastecer a las industrias nacionales”.⁴²

⁴⁰ *La Nación*, 21/01/1916.

⁴¹ *Diario de Sesiones, Cámara de Senadores*, 12 de mayo de 1918.

⁴² *La Nación*, 14/07/1920.



A estas repetidas controversias que traducían el desasosiego de distintos sectores sociales frente a maniobras obstructivas de la libre competencia en los puntales de la actividad económica y que iban perfilando una nueva discusión en torno al Estado, se agregan otras en donde se resumen los temores de algunos productores regionales como del conjunto de los consumidores, acuciados por un proceso inflacionario que atenta cotidianamente contra su poder adquisitivo.

En esta perspectiva se inscribe el Informe y anteproyecto de Ley que la Comisión Investigadora de las actividades de los trusts presenta a las Cámaras. Presidida por el socialista Juan B. Justo, trabaja durante casi dos años en el análisis de actividades económicas relacionadas con la producción del petróleo, cal, azúcar, vino, harina, papas y carne y con la situación del transporte, a fin de detectar maniobras que afectan el funcionamiento natural del mercado. En las conclusiones a las que arriba la Comisión, se señalan cuatro propósitos principales que subyacen en la respectiva legislación propuesta:

- 1) *Reparar los errores cometidos en la política económica.*
- 2) *Corregir los vicios de la economía capitalista en los servicios públicos.*
- 3) *Educarnos en la acción técnico-económica.*
- 4) *Poner nuevas vallas legales al derecho de abusar de la propiedad*.⁴³

A pesar del sesgo literario socializante, los redactores de los anteproyectos consideran maniobras monopólicas las medidas proteccionistas de las autoridades provinciales sobre determinada producción o actividad. En este sentido, son claras las intenciones expresadas al proponer la rebaja de derechos de aduana sobre el vino, azúcar y otros artículos para:

*“...disociar a los sindicatos capitalistas de los gobiernos de esas Provincias; sindicatos y gobiernos hoy íntimamente unidos, hasta el punto de constituir trusts oficiales para explotar al pueblo consumidor de toda la República, los sindicatos mediante el monopolio; los gobiernos mediante los impuestos a la producción”.*⁴⁴

En similar dirección la Comisión propone la modificación de la Ley General de Ferrocarriles por entender que éstos constituyen servicios públicos que deben asimilarse a otros, como el correo o el telégrafo. En tal argumentación se sostiene que

⁴³ *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, 1920, p.p.1116.*

⁴⁴ *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, 1920, p.p.1116.*



Notas acerca de la problemática argentina en la coyuntura de la primera posguerra

*“las grandes empresas de transporte... creadas con fines de ganancia y manejadas por hombres que pueden servirse de ellas para sus fines personales, tienden generalmente a preferir a los grandes cargadores, a expensas de los pequeños y contribuyen así poderosamente a la formación y robustecimiento de los trusts. Necesario es entonces prohibir por ley esos favoritismos, para evitar el monopolio”.*⁴⁵

Pero la particular concepción que, seguramente desde el cuerpo doctrinario socialista, se tiene del proceso de centralización del capital, cobra especial nitidez cuando se afirma:

*“La tendencia capitalista a la centralización y el monopolio, como último resultado de la competencia es universal y, en una u otra forma podemos considerarla inevitable. Bienvenida sea esa centralización cuando resulta del triunfo en buena ley de una empresa, gracias a su técnica más avanzada y a su organización superior a la de las otras. Pero también en este caso queda sujeta la colectividad a un monopolio y, a veces, a un monopolio extranjero. Si esta situación no ha de perdurar, se rá solamente capacitándonos para la organización pública o cooperativa de la producción, de la distribución y del cambio exterior de nuestros productos. La lucha contra los trusts sólo puede emprenderse y llevarse hasta sus últimas consecuencias donde la administración pública es inteligente y honesta y satisface necesidades colectivas económicamente.”*⁴⁶

Con este fin, la Comisión propone aumentar la eficiencia del aparato político, a través de una acción casi pedagógica, complementada por la creación, desde los consumidores, de cooperativas diversas, que desalienten las prácticas delictivas en el mercado. Esta ingenuidad de interpretación se atenúa en el tratamiento del último objetivo cuando reconoce los artilugios de los que se valen *“para disimular sus enormes ganancias, los trusts embrollan tanto como pueden sus cuentas y aguan su capital”*.⁴⁷

Con este reconocimiento, el proyecto de ley amplía su jurisdicción trusts al *“campo entero de la producción y el comercio, ya que en todo él puede manifestarse la acción extorsiva y destructiva del monopolio”*.⁴⁸

No obstante estas últimas cláusulas, el espíritu del anteproyecto de ley tiende a examinar el problema desde la óptica del consumidor y en tal sentido, está destinado

*“a propender al abaratamiento de los artículos de primera necesidad, asegurar una provisión adecuada, facilitar el movimiento y distribución equitativa de las substancias alimenticias, combustibles, artículos de vestir... impedir el acaparamiento o especulación”.*⁴⁹

⁴⁵ *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, 1920, p.p.1117.*

⁴⁶ *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, 1920, p.p.1119.*

⁴⁷ *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, 1920, p.p.1119.*

⁴⁸ *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, 1920, p.p.1120.*

⁴⁹ *La Nación, 20/05/1920.*



Y en alguna medida, frente a las posibles oposiciones que se presenten a la propuesta, la prensa importante del país opina que:

"...será preferible siempre esa ley por deficiente que sea, a estos proyectos contra el acaparamiento y trustificación (que) no hacen sino anarquizar y enervar la vida económica y comercial del país, entrañando serias tribulaciones".⁵⁰

Paralelamente a la discusión de la crisis y de los trusts va desarrollarse la del impuesto a la renta y del impuesto al ausentismo. Nuevamente aquí se produce un realineamiento de fuerzas incluso indica cambios de posturas en el interior de algunas corporaciones a través del tiempo. En 1919, la CACIP realiza una encuesta preliminar para tratar dicho impuesto. De la misma participan las diferentes Bolsas de Comercio, de Cereales, Sociedades Rurales del interior, Cámaras, la UIA y Centros de Importadores, etc.

En función de la orientación de la mayoría de las respuestas, la CACIP considera tal impuesto inoportuno y peligroso, en primer lugar porque

" Importa abrir la era de los avances del Estado sobre la afortunada de las empresas e iniciativas individuales... porque su producido reagraría los males ya agudos de la burocracia y de la ineficiencia de la centralización: (porque) la creación de impuestos proporcionales al rendimiento del trabajo o de los capitales en unos años, sin que para nada se tenga en cuenta la contracción de valores a que estamos sujetos, importa cercenar a título de la renta una parte de la fuente de producción mismas, en una faz de su evolución peculiar al medio en que se desenvuelve... (finalmente) por la probable reemigración de capitales y dificultad de que se introduzcan otros nuevos, por la desaparición del incentivo que hasta ahora les ofreció la moderación de los impuestos argentinos y la no intervención de las autoridades fiscales para averiguar su origen, manejo y beneficios.⁵¹

En este momento, en que las vinculaciones de la UIA con la CACIP parecen no ser tan estrechas como posteriormente, si bien la primera comparte la necesidad de realizar un estudio más a fondo del problema y postergar su tratamiento, vería complacida

"que el impuesto a la renta se convirtiera en la principal fuente de recursos del Estado, dejando al legislador en libertad de servirse del arancel aduanero como instrumento esencial de la política económica, que tarde o temprano y a pesar de todas las prédicas contrarias, tendrá que adoptar la de una

⁵⁰ *La Nación*, 11/06/1920.

⁵¹ CACIP, "Impuesto a la Renta". Su inoportunidad y peligros (Encuesta preliminar), Buenos Aires, diciembre de 1918, p.p. 12, 13 y 14. 58.



razonada protección a las industrias transformadoras como único medio de complementar la independencia política de la Nación".⁵²

Las líneas de análisis marcan las diferencias entre dejar libre el juego del mercado o intervenir en él a través del Estado; preservar la propiedad de la tierra libre de cargas impositivas o asentar el peso de los recursos del Estado sobre ella, recurriendo al mismo tiempo a una política arancelaria no con fines rentísticos sino de real protección a la industria. Como lo señaláramos precedentemente, el sector terrateniente recurrirá al Estado sólo cuando sus intereses resulten fuertemente afectados pero intentará bloquear toda acción de éste que procure limitar su poder.

Entre 1922-23, el discurso de la CACIP se ha matizado. Por un lado porque demanda en general una mayor intervención del Estado y, en segundo lugar, porque considera aceptable un impuesto a la renta y un impuesto al ausentismo como el propuesto por la Facultad de Ciencias Económicas, a inspiración del Dr. Eleodoro Lobos.⁵³

Desde los sectores políticos, también se elevan voces favorables a tales proyectos, como las de Justo o Lisandro de la Torre⁵⁴ pero la presión de los sectores terratenientes nuevamente impedirá su sanción.

Las crecientes y diferenciales apelaciones al Estado, así como la preocupación en torno a las decisiones que éste adopte, particularmente en el plano de la economía y que podrían afectar las formas de redistribución del excedente social, nos conduce a analizar cuáles son algunas de las reflexiones y algunos de los problemas que se suscitan en uno de los niveles más operativos de ese Estado, como es el Poder Ejecutivo. De este modo, puede observarse el entrecruzamiento de discursos y justificaciones que, en nombre de intereses sectoriales, interactúan en estas reclamaciones y respuestas.

Un área en la que esto se refleja con mayor claridad es la referida a la discusión del presupuesto de la Nación que atañe, en definitiva, al conjunto de la política económica planificada desde el Estado.

Así como los desajustes producidos por la guerra y las dificultades del readjustamiento observadas en la posguerra, han afectado los distintos sectores de la sociedad, también el Estado se encuentra fuertemente limitado en la disponibilidad de recursos. Fundamentalmente, esta limitación reside en el hecho de que los principales recursos tienen su origen en la Aduana y están

⁵² CACIP, "Impuesto a la Renta". Su inoportunidad y peligros (Encuesta preliminar), Buenos Aires, diciembre de 1918, p.p. 25.

⁵³ CACIP, Reforma Impositiva, Informe elevado a la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la H. Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, enero 10 de 1922, pág. 14.

⁵⁴ Las voces de Justo y de de la Torre, sumadas a la de algunos radicales, se elevan para defender la propuesta a lo largo de la discusión parlamentaria de 1923.



determinados por el nivel de las exportaciones y de las importaciones. Ambos renglones manifiestan oscilaciones preocupante alrededor de 1920 (Jorge, 1971:62). Por otra parte, el gobierno de Yrigoyen que se inscribe en una nueva etapa política en la que se han acrecentado los niveles de la participación, comienza a responder a ellos con un incremento en los puestos de trabajo en el sector público. Este incremento es visualizado, desde todos los grupos opositores, incluso desde la bancada socialista, como uno de los eslabones que explican el creciente déficit fiscal, y simultáneamente generador del significativo desorden administrativo, atribuido a la gestión yrigoyenista. Así lo observa en las Sesiones Ordinarias del año 1923, el diputado Rodolfo Moreno, refiriéndose a ella:

*“Nos hemos caracterizado por el aumento innecesario e inmoderado de los gastos; por el incremento enorme de la deuda pública, hecho para satisfacer necesidades ordinarias de la administración; por el déficit... por el desorden derivado de la falta de leyes y de la violación de las existentes...; por la creación de intereses personales que perturban la administración...por la mala política desenvuelta principalmente en las frecuentes y continuas intervenciones a las Provincias cuyo régimen interno se ha perturbado de manera profunda; por el desarrollo cada vez más acentuado de la burocracia; por la repartición de empleos como consecuencia de servicios electorales prestados o en expectativas y... la incompetencia en las direcciones, donde a base de una democracia mentida, se han destruido, anarquizado o dislocado los organismos más firmes y resistentes”.*⁵⁵

La dura crítica del diputado Moreno, compartida por Lisandro de la Torre o por Juan B. Justo, no se reduce indudablemente —como ya a suceder a lo largo de toda la discusión presupuestaria— a algunos aspectos puntuales de la gestión de Yrigoyen, sino al conjunto de la misma, la que a los ojos de la oposición aparece como altamente desestructurante del sistema político vigente.⁵⁶ Uno de los factores de tensión más graves que se ocultan tras esas críticas, está dado por el hecho de que el Ejecutivo —en tiempos del primer gobierno radical— ignoraba, sistemáticamente y descortésmente, a su par legislativo. Esta ignorancia se justifica, según el diputado Justo, en el consenso alcanzado por

⁵⁵ *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, 1923, p.p. 118.* Es también el diputado Moreno el que llama la atención sobre el hecho que durante seis años no se haya contado con presupuestos anuales, sino con duodécimos o presupuestos mensuales.

⁵⁶ El terna presupuesto agrega otro ingrediente a los conflictos que oponen al Poder Ejecutivo y al Legislativo durante la gestión de Yrigoyen, especialmente en lo que hace a las tardanzas en la presentación del mismo, su recurrencia a los informes mensuales y el uso discrecional que el Ejecutivo hace del gasto público, como nuevas evidencias de la marginación que suite el Congreso en el control de las finanzas de la República. Esto conlleva indudablemente, a generar profundas tensiones en el sistema político que pueden conducir, ante una crisis de legitimidad, a justificar el derecho de rebelión. Cabe la aclaración hecha en la nota 24).



el gobierno de Yrigoyen, a diferencia del de Alvear, lo que redundará en una práctica diferente, en ambos momentos, en las relaciones entre los dos poderes:

“El gobierno pasado tenía al menos la convicción de su propia fuerza y en alguna corazonada hubiera podido acaso reducir algún renglón escandaloso de gastos y reparar algún grave error, como éste que acabo de mencionar de la situación monetaria del país.

“El gobierno actual no tiene esa fuerza; es un gobierno que vive de prestado; está preocupado de mantener su propio equilibrio, de atender a las exigencias de los amigos y no desagradar demasiado a los enemigos de la propia denominación política, y será muy feliz si abre el Congreso seis años seguidos y si mantiene a los ministros con más o menos durabilidad, cierto número de meses o de años...

“Bajo el gobierno del presidente Yrigoyen estoy seguro de que si el Congreso hubiera declarado abolida la ley que autorizó la clausura de la Caja de Conversión, él con su ministro Salaberry, hubieran vetado la nueva ley, tal era la medida que tenían de su poder de control y de limitación de la acción legislativa”.⁵⁷

Las diferencias entre las dos administraciones que detecta el diputado socialista se comprueban en las propias palabras del presidente Alvear, en su Mensaje a las Cámaras del 14 de diciembre de 1922 en las Sesiones Extraordinarias:

“Es una necesidad nacional e internacional, en esta época, la reducción de los gastos públicos y privados. Sin satisfacerla, cualesquiera que sean los sacrificios que imponga, no volveremos a la normalidad administrativa...Reducir de pronto, personal y sueldos en la Administración, produciendo la desocupación de siete u ocho mil personas en sólo esta Capital... no debe ser la obra de un momento. Se realizará, sin embargo, paulatinamente si ese personal no es necesario, como se reemplazará, en todo caso, el que no sea competente, desde que el deber de economizar se agrega al no menos exigente de asegurar el trabajo técnico y eficaz de la Administración, aprovechando la preparación universitaria que costea del Estado, del trabajo rural y de la educación nacional...

“A la necesidad de economizar a todo trance, se agrega, como causa determinante de ese adelanto institucional, la mayor influencia democrática en la vida administrativa. Mientras mayor sea el sacrificio que se le imponga al contribuyente, mayor tiene que ser la intervención que se le acuerde, dentro del sistema constitucional, sobre el estudio, sanción y vigilancia de los gastos”.⁵⁸

Estas argumentaciones presidenciales acerca de la necesaria participación y contralor ciudadano de los gastos públicos, son compartidas no sólo por el ámbito parlamentario, sino fuera de él, por las corporaciones. En la Memoria de noviembre de 1923, la CACIP afirma:

“Es pues, justo que los comerciantes, industriales o productores sean oídos cada vez que se deba modificar una tarifa y a ese fin corresponde la moción de crear un consejo consultivo, imitando en esto a todas las naciones más adelantadas, las que cuentan con ellos desde largo tiempo atrás... Esta

⁵⁷ Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, 15 de mayo de 1923, p.p. 258-259.

⁵⁸ Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, 1922, p.p. 28.



ventaja se ha puesto bien evidente con motivo del aumento introducido en las tarifas de 1922... Se hizo un trabajo tan bueno como fue posible que no se hubiera conseguido sin ese acercamiento, sin esa discusión de viva voz entre los representantes de intereses tan opuestos. Lo que se hizo con carácter momentáneo, puede hacerse con carácter permanente y a ese fin responde la moción, la que creemos debe estar de acuerdo con las ideas del Poder Ejecutivo, ya que éste, por intermedio de varios ministerios, ha iniciado una loable política de acercamiento entre el Estado y las fuerzas vivas de la Nación".⁵⁹

Una dinámica similar a la observada en el tratamiento de los gastos públicos se refleja también en el análisis de los mecanismos que aseguren la aproximación de recursos. En ambas gestiones (Yrigoyen y Alvear) se parte de la inmodificabilidad de los derechos de la exportación, y se propone como una de las soluciones la consolidación de la deuda pública a través de empréstitos externos e internos, a fin de no paralizar, por un lado los servicios esenciales de la administración y, por otro, de extremar la resistencia impositiva del país. No obstante ello, incluyen la necesidad del tratamiento de cierto tipo de impuestos, como el de las tarifas aduaneras o sobre las rentas urbanas y los sellos.

La propuesta de la consolidación de la deuda externa, si bien es compartida por ciertos sectores conservadores, cuyo portavoz circunstancial es el diputado Moreno, no lo es por la bancada demócrata progresista, quien se expresa a través de de la Torre:

"La mayoría de la Comisión de Presupuesto... cree que le es permitido dividir las obligaciones del Estado en dos grandes grupos; en uno, los gastos administrativos ordinarios del ejercicio; en otro la deuda flotante; y este segundo grupo no puede entrar en el presupuesto sin otra razón que la de que el Poder Ejecutivo se propone consolidarla por medio de los proyectos que tiene sometidos al Congreso, es decir, emisión de empréstitos internos y externos, y desgraciadamente emisión de bonos del Tesoro, que en definitiva es una emisión de billetes inconvertibles".⁶⁰

Para de la Torre, los mecanismos de consolidación de la deuda pública estarían ligados a un aumento de circulación monetaria sin respaldo, lo que incidiría, particularmente, sobre los sectores más desprotegidos.

Esta visión es compartida y ampliada por el diputado Rodríguez, al analizar el peso que sobre los trabajadores de las provincias tienen los impuestos internos en vigencia. Las argumentaciones más radicalizadas, por fin, se ubican en el

⁵⁹ CACIP, *Memoria*, 1922, p.p. 21.

⁶⁰ *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados*, 17 de mayo de 1923, p.p. 457.



discurso socialista, que considera que la totalidad de la política de gastos y de impuestos conduce a la pauperización generalizada de la población.⁶¹

En todo este debate subyacen distintas concepciones acerca de la política impositiva: por una parte, las que se orientan a establecer las bases de recaudación en torno a un conjunto de medidas que reparten el peso de la carga impositiva sobre toda la población; por otra, en cambio, las que centran la esfera de recaudación en los sectores económicamente más fuertes, impulsando proyectos como el impuesto al mayor valor, el impuesto progresivo a la tierra libre de mejoras; el impuesto al ausentismo; el impuesto a los valores mobiliarios y algunos otros valores suntuarios (pasajes, alhajas, etc.).⁶² A esta última línea, adhieren no sólo los socialistas o de la Torre, sino también ciertas vertientes del radicalismo e incluso, desde fuera de la instancia partidaria, algunos entes empresariales, como la CACIP.

Reflexiones Finales

El análisis de esta particular coyuntura de la historia argentina nos permite acercarnos, en primera instancia, a una discusión en torno de las peculiares condiciones creadas por la guerra y la posguerra, en el marco del mercado internacional y sus repercusiones sobre una economía insertada en él fundamentalmente a través de la producción de cereales y ganado. Discusión que consideramos profundiza algunas líneas de problemas que se vienen planteando desde fines del siglo XIX, pero que no excede de la primera mitad de la década del '20. Los años 1924-25 parecen marcar, o por lo menos sugerir, que la recuperación de las exportaciones cerealeras y particularmente, de las ganaderas, al asegurar las condiciones del proceso de acumulación, relegan para una etapa posterior, la de la crisis de 1930, el debate sobre la opción industrias naturales-industrias artificiales; reciprocidad en el intercambio vs. comprar a quien nos compra; proteccionismo o librecambio, etc.

Sin embargo, en relación a la etapa precedente, es posible observar ciertas modificaciones, fruto de las arduas polémicas y de la labor legislativa de estos años. Una de ellas enfatiza una creciente preocupación por el mercado interno, visto tanto desde la perspectiva de la inversión como del consumo. Los analistas económicos detectan ese fenómeno en relación a las inversiones, particularmente desde 1924-26.

Ellos observan un paulatino proceso de inversión de capitales, fundamentalmente extranjero (con un fuerte peso del estadounidense) en la producción de bienes para un mercado interno que ha crecido y se ha

⁶¹ *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados*, 15 de mayo de 1923, p.p. 252.

⁶² *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados*, 1923, p.p. 372.



complejizado. Este proceso se ve acompañado por una creciente preocupación por la eficiencia y diversificación del sector agroexportador, especialmente durante la presidencia de Alvear.

Por otra parte, tanto el Estado como las corporaciones parecen haber ganado un espacio mayor; se replantean las relaciones del Estado con la economía y simultáneamente, las relaciones de aquél con los grupos y organizaciones que expresan el desarrollo de la conflictividad social.

¿Qué roles asigna esa sociedad polifacética al Estado? Todos los sectores concuerdan con la necesidad de que el Estado prescindente, aquél cuya única función real era la de posibilitar el libre juego de las fuerzas del mercado, debe cesar y forzosamente debe hacerlo en razón de que la reproducción del sistema en su conjunto es lo que comienza a advertirse como necesidad fundamental de esos momentos. En esta perspectiva, las demandas a la intervención del Estado cubren un amplio espectro de situaciones tanto económicas como sociales: se solicita su intervención como custodio de la producción básica o complementaria, resguardándola de las maniobras especulativas y del monopolio; se promueve su iniciativa directa para estimular nuevas inversiones y actividades; se exige su mediación en la resolución de los conflictos que expresan la puja distributiva; se lo presiona para que aplique medidas represivas a los desbordes obreros.

Pero todas estas reclamaciones no se desplazan siempre en la misma dirección ni, obviamente, con iguales fundamentos. Lo que sí se quiere, principalmente desde las dirigencias de entidades que expresan intereses sectoriales, es acompañar (y en muchas ocasiones, imponer) al Estado en esta política de intervención, de protección.

Este comportamiento estaría indicando la convicción de estas corporaciones en cuanto sujetos y del conjunto de la sociedad, en tanto ellas son legítimas depositarias de la representación de importantes segmentos de la comunidad. Esta base de legitimidad les permitirá actuar no sólo en función de demandantes de diferentes acciones estatales, sino también —y el siguiente fragmento lo ejemplifica— como opciones válidas frente a la inercia estatal, como en 1919, cuando sectores empresarios fundamentan las iniciativas nacidas en su propio seno, como respuestas:

“a la necesidad de llenar una tarea vacante que la insuficiencia oficial no ha sabido comprender ni ha podido asumir. En el seno de la Conferencia y bajo la cubierta de cuestiones exclusivamente utilitarias en apariencia, se ocultaba una función política, porque su obra metódicamente solidaria desempeñaba



Notas acerca de la problemática argentina en la coyuntura de la primera posguerra

una función de gobierno. Los intereses del trabajo y producción nacionales, descuidados por la perturbación de los que tienen la misión de atenderlos, la coordinación económica de sus fuentes productoras desconocida por la presente desarticulación de la técnica oficial y, por fin, las aspiraciones de un mayor impulso, privadas de todo apoyo y de todo fomento por un gobierno que reacciona tan sólo a las solicitudes del partidismo, han debido congregarse por un impulso en el cual se puede advertir tanto desilusión en lo ausente, como confianza en sus propias fuerzas...".⁶³

Esto es también, creemos, un indicador de nuevas condiciones en la discusión del poder, De aquí en más, las corporaciones irán adquiriendo una dimensión diferente y su peso se acrecentará a partir de la gran crisis.

Bibliografía

Bonaudo y Godoy (1985). Una corporación y su inserción en el proyecto agroexportador: la Federación Agraria Argentina (1912-1933). *Anuario de la Escuela de Historia*, (11), Facultad de Humanidades y Artes, U. N. R.

Bunge, A. (1984). *Una nueva Argentina*. Buenos Aires: Hispamérica.

Cuneo, D. (1984). *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*. Buenos Aires: CEAL.

Di Tella, G. y Zymelman, M. (1967). *Las etapas del desarrollo económico argentino*. Buenos Aires: Eudeba.

Díaz Alejandro, C. F. (1983). *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires: Amorrortu Ediciones.

Halperin Donghi, T. (1984). Canción de otoño en primavera. Previsiones sobre la crisis de la agricultura cerealera argentina (1894-1930). *Desarrollo Económico*, (95).

Jorge, E. (1971). *Industria y concentración económica*. Buenos Aires: Siglo XXI.
Justo, J. B. (1917). *La cuestión agraria, Con un apéndice sobre la renta del suelo*. Buenos Aires: s/e.

Llach, J. (1985). *La Argentina que no fue*. Buenos Aires: IDES.

⁶³ *La Nación*, 21/10/1919.

**MARTA BONAUDO - ELIDA SONZOGNI - MIRTA MOSCATELLI -
SILVIA MARCHESI - ALEJANDRA MONSERRAT - NORMA
CAMPOS - GABRIELA ALESSANDRONI - JULIA CALVO - ANALÍA
GIAVON**



Mustapic, A. (1984). Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical: 1916-1922. *Desarrollo Económico*, (93).

Rock, D. (1977). *El Radicalismo argentino (1890-1930)*. Buenos Aires: Amorrortu Ediciones.

Smith, P. (1983). *Carne y política en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.

Solberg, C. (1975). Descontento rural y política agraria en la Argentina, 1912-1930. En: M. Gimenez Zapiola (Comp.), *El régimen oligárquico*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Fuentes

La Nación

La Vanguardia

Diario de Sesiones, Cámara de Diputados.

Diario de Sesiones, Cámara de Senadores.

Confederación Argentina del Comercio, de la Industria y de la Producción, *Actas de Asamblea General Extraordinaria.*

anuario.

anuario.

**Anuario N° 35, Escuela de Historia
Facultad de Humanidades y Artes (Universidad Nacional de Rosario), 2021
ISSN 1853-8835**