

## **La política azucarera argentina en las décadas de 1920 y 1930 y la cuestión de la "justicia distributiva"<sup>1</sup>**

Adriana Kindgard (Universidad Nacional de Jujuy-Conicet)

Daniel Campi (Universidad Nacional de Tucumán-Conicet)

### **Resumen**

Este trabajo pretende: a) llamar la atención sobre la introducción a la consideración de los poderes públicos de la idea de la “justicia distributiva”, que se constituirá a partir de 1927 en uno de los elementos modeladores de la política azucarera, como lo venían haciendo las de “protección a la industria nacional” y la de “defensa al consumidor”; b) analizar el contexto político-social que permitió la gestación de un particular clima de ideas favorable a la toma de medidas que afectaban la distribución del ingreso a favor del sector cañero; c) distinguir la diferente implementación que hicieron de este principio los gobiernos radicales y los de la restauración conservadora que se inicia en 1930; d) atender a la configuración de intereses específicamente estatales, las que –junto con las presiones ejercidas por las clases y sectores sociales– definen el diseño de las políticas públicas.

### **I. Presentación del problema.**

Este artículo no pretende reconstruir la historia azucarera argentina durante los años 20 y 30, matizando y/o reinterpretando el panorama delineado por los diversos autores que abordaron la problemática. Nuestro interés consiste en: a) llamar la atención sobre la introducción a la consideración de los poderes públicos de la idea de la “justicia distributiva”, que se constituirá a partir de 1927 en uno de los elementos modeladores de la política azucarera, como lo venían haciendo las de “protección a la industria nacional” y la de “defensa al consumidor”; b) analizar el contexto político-social que permitió la gestación de un particular clima de ideas favorable a la toma de medidas que afectaban la distribución del ingreso a favor del sector cañero; c) distinguir la diferente implementación que hicieron de este principio los gobiernos radicales y los de la restauración conservadora que se inicia en 1930; d) atender a la configuración de intereses específicamente estatales, las que –junto con las presiones ejercidas por las clases y sectores sociales– definen el diseño de las políticas públicas.

### **II. Antecedentes: régimen conservador y sector azucarero.**

La situación política inaugurada en el país hacia 1880 se sustentaba en una red de intereses articulados en función de las posibilidades abiertas por la integración de la economía argentina al

---

<sup>1</sup> Este trabajo, elaborado en el marco del proyecto PID/CONICET “El complejo azucarero de Tucumán: dinámica y articulaciones”, ha sido presentado en el III Congreso Brasileiro de História Econômica, Curitiba, 30-31 de agosto y 1 de

mercado mundial. El “régimen” basaba su estabilidad en la alianza de diversos sectores dominantes, entre los que era relevante la participación de las oligarquías provinciales, en particular las provincias productoras de azúcar, lo que garantizó el fomento y la temprana protección que gozó la agroindustria.

Así, desde los años del “despegue” azucarero tucumano, la política argentina en la materia se caracterizó por una decidida intervención del Estado en el mercado, que resultaría fundamental para sostener la rentabilidad de la actividad. Se puede situar el punto inicial del proceso en 1884, cuando se previó una protección arancelaria específica para asegurar a los industriales nacionales el usufructo del mercado interno frente a los azúcares importados.

En 1895 el panorama azucarero argentino se tornó sombrío. Ese año la producción nacional desalojó totalmente del mercado doméstico a la competencia extranjera, pero junto a ello se produjo la primera crisis de sobreproducción, sorprendiendo a los distintos factores del sector. Un año antes se había creado el Centro Azucarero con miras a actuar corporativamente sobre las esferas de decisión oficial. La flamante entidad, representante de intereses empresariales, gestionó con éxito la fijación de un impuesto interno al azúcar a fin de destinar parte del mismo a primas a la exportación, tal como en la época gozaban los azúcares en países como Francia o Alemania.<sup>2</sup>

Los tres primeros años del nuevo siglo fueron de grandes cosechas en la principal provincia productora, Tucumán, con el agravante que implicaba lo resuelto por la Convención Azucarera de Bruselas, que anulaba la posibilidad de seguir exportando azúcares con prima. En ese contexto se inscriben las denominadas “leyes machete”, votadas por la legislatura de Tucumán en 1902 y 1903, tendientes a limitar la producción fijando un tope a la cantidad de azúcar elaborado, a partir del cual se aplicaba un impuesto adicional destinado a ser distribuido entre los plantadores que hubiesen destruido sus plantaciones. Esta vez un sector del empresariado azucarero tucumano impugnó la medida ante el Poder Judicial de la Nación, consiguiendo que la Suprema Corte de Justicia declarara inconstitucionales las leyes y obligara al gobierno tucumano a pagarles indemnizaciones. Pero, más allá de su efímera vigencia, esta audaz legislación provincial sentó un precedente en las modalidades del intervencionismo estatal de orden regulatorio y orientación redistributiva, adelantándose a políticas adoptadas sólo décadas más

---

setiembre de 1999.

<sup>2</sup> Al cabo de un año de iniciadas las tratativas, una ley nacional establecía un impuesto de 6 centavos por kilo al azúcar producido en el país o importado a cambio del cual el Estado permitía la exportación del 35% del producto gravado, devolviendo 12 centavos por cada kilo de azúcar destinado a la exportación (Schleh, 1939).

tarde por el Estado nacional.

Un giro importante en las políticas oficiales hacia el sector azucarero se dio a partir del énfasis puesto en la “defensa del consumidor”. Apenas un par de años después de la sanción de las leyes tucumanas se establecieron desde los poderes centrales precios máximos y cláusulas legales que permitían al Ejecutivo la importación de azúcares a fin de deprimir los precios domésticos.<sup>3</sup> Esta política de regulaciones se consolidó con la “Ley Saavedra Lamas” de 1912 (ley 8877), similar en esencia a la anterior. Cumpliendo lo prescripto en la legislación, se decretó la rebaja de derechos aduaneros en cada oportunidad en que se juzgó necesario regularizar las condiciones del mercado con el ingreso de producto extranjero.

He aquí la irrupción de un actor importante: el consumidor –o, en términos más precisos, el consumidor de la región litoral– por cuanto desde entonces no dejaría de gravitar, con mayor o menor fuerza según el caso, en los considerandos y justificaciones de las medidas gubernamentales hacia la agroindustria. Sin duda, distintos factores contribuyeron a suscitar estos cambios de orientación en la política oficial. Entre ellos, es evidente el papel que jugaba la evolución del sistema económico argentino, consolidando su perfil agroexportador en detrimento de toda posibilidad de profundizar y extender al conjunto de la industria la protección que gozaban la producción azucarera y vitivinícola. Se comprende también que los intereses de los sectores dominantes ligados a la actividad agropecuaria, con voz en los recintos legislativos, exaltarán los principios librecambistas en materia económica como el reaseguro de la prosperidad nacional.

No menos decisivos resultarían, por cierto, aquellos factores vinculados al proceso de apertura del sistema político más allá de los estrechos círculos oligárquicos, a través de la ampliación del ejercicio del sufragio. La vigencia de la Ley Sáenz Peña, sancionada escasos días antes que la mencionada ley reguladora del mercado azucarero (febrero de 1912), al establecer el voto obligatorio y secreto resignificó indudablemente el papel de la masa consumidora en la agenda de prioridades de los ejecutores de las políticas públicas.

Si bien el régimen seguía asumiendo en líneas generales el tácito compromiso con los intereses de las élites regionales, que había estado en la base misma de su legitimación, se insinuaba ya una tendencia hacia grados mayores de autonomía en las instancias de decisión gubernamental. Victorino de la Plaza, quien sería el último de los presidentes conservadores de

---

<sup>3</sup> El 1° de enero de 1905 entró a regir la Ley N° 4288 que modificaba la ley anterior sobre impuesto interno y prima a la exportación de azúcar. Toda vez que el precio de venta por mayor excediera un precio tope fijado el Poder Ejecutivo podía

esta etapa, se despedía de sus funciones ejecutivas sancionando un decreto que permitía la importación de 30.000 toneladas de azúcar libre de derechos aduaneros –ya ni siquiera con derechos rebajados, como lo estipulaba la ley vigente– y prohibía la exportación del producto. Ante la perspectiva del alza de precios por la insuficiencia de la producción interna en esos años, los poderes centrales ponían en riesgo los intereses del sector azucarero “[...] *a fin de que la población no sufra por el encarecimiento de un artículo de consumo tan general y necesario* [...]”<sup>4</sup>

### III. La política azucarera del Radicalismo.

En octubre de 1916 asumió Hipólito Yrigoyen la presidencia de la República. Este hito inauguraría un nuevo régimen político que debilitaría aún más la otrora eficacia de los mecanismos de articulación de los intereses de las élites azucareras con los del gobierno nacional. Las pobres cosechas de 1916 y 1917 brindaron al nuevo presidente la oportunidad de demostrar la profundidad del cambio de situación. Ante la falta del artículo, el Poder Ejecutivo decretó la importación, libre de derechos aduaneros, de 50.000 toneladas de azúcar refinado y 30.000 toneladas de producto sin refinar. Al año siguiente, las medidas se reforzarían con el decreto que declaraba libre de derechos al azúcar importado hasta una cantidad de 125.000 Ton. de refinado y 75.000 Ton. sin refinar, cifras que, sumadas a las cantidades elaboradas en el país, sobrepasaban la capacidad de absorción del mercado interno, provocando el abaratamiento del producto, sin duda el objetivo buscado por la política oficial.

En julio de 1919 los industriales azucareros se hallaron en condiciones de afrontar la lucha contra la importación. Recuperados los cañaverales de la plaga del “mosaico”, la cosecha nacional se llevaba adelante con buenas perspectivas, pero aún quedaban en plaza grandes saldos de azúcares extranjeros. Una alternativa para evitar el derrumbe de precios era la exportación en momentos en que, debido a la coyuntura de guerra, el producto tenía altas cotizaciones en todos los mercados.<sup>5</sup> Con tal propósito, los industriales se dirigieron al presidente para gestionar la autorización de exportar unas 80.000 Ton. Yrigoyen condicionó el permiso a que los industriales respetaran la Ley Saavedra Lamas, colocando el azúcar en el mercado interno a \$4,10 los diez kg. y exigiéndoles una garantía pública de mantenimiento de ese precio.

A nivel institucional, una de las características más significativas de la nueva situación se

---

disminuir por un tiempo suficiente los derechos aduaneros.

<sup>4</sup> Artículo N° 2 del Decreto del 31 de mayo de 1916 (Schleh, 1939: 182).

<sup>5</sup> La guerra había disuelto de hecho la convención azucarera de Bruselas y todos los países signatarios habían recuperado la libertad en el comercio de azúcar.

vinculaba con la tendencia de Yrigoyen a “hacer hablar” a las corporaciones, como un medio de sortear los obstáculos que planteaba la influencia conservadora en el Parlamento. Entendiendo fracasados sus trámites ante el Ejecutivo, el Centro Azucarero Argentino recurriría al Congreso en demanda de una reforma a la legislación azucarera vigente desde 1912.

Aunque en 1918 la Unión Cívica Radical obtuvo la mayoría en la Cámara de Diputados de la Nación, las fuerzas conservadoras dominaban el Senado. La respuesta del Congreso al problema planteado por los azucareros fue la sanción de la ley 11.002 que, en su artículo 4º, derogaba toda disposición restrictiva de la importación y exportación de azúcar. Yrigoyen reaccionó vetando la ley, justamente en su artículo 4º.

Si bien la presión a través de la acción corporativa no era desconocida y a ella se debieron los tempranos logros del sector azucarero en materia de protección oficial,<sup>6</sup> ésta se había ejercido tradicionalmente sobre los poderes legislativos. La novedad residía, justamente, en el desarrollo de canales de comunicación directa entre las corporaciones y el Ejecutivo, vedando, para el caso del azúcar, el acceso a un ámbito de negociación que hasta el momento había resultado clave para conciliar intereses regionales contrapuestos. Por añadidura, la redistribución de fuerzas al interior del sistema político, resultante del mayor crecimiento demográfico relativo del litoral con relación a las regiones extrapampeanas, terminaba inclinando la balanza a favor de los sectores que simpatizaban con el librecomercio, por ser un objetivo central de las administraciones radicales la atención a los “intereses del consumo”, especialmente de aquellos sectores que constituían su base natural de apoyo electoral, a saber, los obreros y las clases medias concentrados en las grandes ciudades.<sup>7</sup>

El exceso de la importación, que en 1920 venía a sumarse a los resultados de una muy buena zafra, derivó en la saturación del mercado. Con la firme determinación de evitar el alza del precio de los productos de la canasta familiar, el gobierno juzgaba imprescindible la fijación de un precio básico para el consumo interno de azúcar y, como vimos, condicionaba a esta medida cualquier flexibilización de su política arancelaria. Asumiendo la intransigencia oficial en este punto, los industriales se dirigieron nuevamente a Yrigoyen a fin de acordar el precio tope del azúcar sobre la base de un cálculo objetivo de los costos de producción. Las gestiones fueron apoyadas por los cañeros, el gobierno tucumano –también de signo radical– y por los sectores vinculados a la comercialización del artículo, y culminaron en el decreto del 22 de mayo de 1920

---

<sup>6</sup> Véase Bravo/Campi/Sánchez Román, 1998.

<sup>7</sup> La defensa del consumidor esgrimida por el radicalismo debe vincularse a la orientación esencialmente reformista del

que establecía precios máximos para la venta en el mercado nacional (se derogaba el precio mínimo de \$4,10, establecido en la ley Saavedra Lamas, fijándose un tope de \$4,60 los 10 kilos de azúcar sin refinar y \$5,50 los 10 kilos de azúcar refinada) y permitía la exportación de 100.000 Ton., previa entrega de un porcentaje a título de garantía del cumplimiento estricto de la disposición. En los considerandos del decreto, el PEN dejaba en claro su intención de satisfacer intereses tanto de la producción como del consumo nacional.<sup>8</sup>

Para evaluar la actitud que inmediatamente después asumiría el gobierno nacional en relación al sector azucarero debemos hacer una breve consideración sobre la composición interna de este último. Además de industriales, cañeros y trabajadores asalariados, otros actores participaban en el funcionamiento del complejo azucarero: los financistas y comercializadores, radicados en el litoral y cuyos intereses tomaban derroteros no siempre coincidentes con los de quienes dirigían la actividad en el norte.

Los precios de venta al por mayor del azúcar, finalmente acordados entre el gobierno y los industriales, contemplaban la suba de los costos de producción a partir de 1912 y, en tal sentido, conformaron al sector. Sin embargo, desde entonces, los precios sufrirían un alza constante, exponiendo nuevamente a la industria azucarera a la crítica de la prensa y de todos aquellos que hablaban en nombre “del consumidor”. Como es natural, la controversia se instaló en la arena privilegiada a la hora de dirimir cuestiones que entrañaban conflictos interregionales, el Congreso nacional. Éste inició una investigación a fin de establecer la participación del Poder Ejecutivo en una eventual negociación de los permisos de exportación, trámite que, meses más tarde, concluiría dictaminando la falta de responsabilidad del gobierno en el asunto.

La lectura oficial de los sucesos culpaba a la especulación de las grandes casas comercializadoras, las que –logrando captar el producto a través de los permisos de exportación–, lo habían retenido con miras a encarecer los precios del azúcar para volcarlo al mercado interno. La medida inmediata fue prohibir la exportación de azúcar “*en defensa de los intereses del pueblo*” y “[...] *aún cuando una vez terminada la cosecha del año en curso quedaran ampliamente garantizadas las necesidades del consumo interno [...]*”.<sup>9</sup>

En agosto de 1920, el Poder Ejecutivo elevaba un proyecto de ley al Congreso de la Nación que lo autorizaba a expropiar hasta 200.000 Ton. de azúcar para destinarlo al consumo en todo el país. Como señaló María Celia Bravo, la iniciativa fue evaluada por el sector azucarero como

---

partido, sobre la base de una conformidad fundamental con el modelo agroexportador vigente.

<sup>8</sup> Schleh, 1939.

una afrenta directa a la industria, inscrita en el marco del conflicto de intereses entre el litoral y el interior.<sup>10</sup> De cualquier manera, los alegatos que desde el seno mismo del sector azucarero se elevaron a lo largo del período que comprende nuestro análisis en contra de las maniobras de comerciantes y financistas, justificaban la iniciativa oficial, aunque no su modalidad.

Es importante señalar que, en la fundamentación del proyecto, el gobierno hacía una distinción entre los factores que concurrían al funcionamiento de la actividad azucarera. En un nivel, la línea divisoria se trazaba entre quienes contribuían a la obtención del producto elaborado y aquellos que se ocupaban de su comercialización y hallaban espacios para prácticas especulativas. En otro plano, el discurso oficial también se mostraba atento a las complejidades intrasectoriales, preanunciando distinciones destinadas pronto a constituirse en el núcleo de la redefinición de la política azucarera argentina, a saber: entre industriales, productores cañeros y obreros.

La política azucarera del radicalismo bajo la presidencia de Alvear (1922-1928) retomó el marco legal emanado de la ley “Saavedra Lamas” de 1912. La progresiva reducción de aranceles que esta legislación estipulaba se llevó adelante sin atender a –y a pesar de– las cifras de producción interna. Ya en 1923 las existencias de azúcar habían sobrepasado la capacidad de absorción del mercado y, a partir de 1925, la producción nacional excedía con holgura las necesidades del consumo doméstico. Ese año, el gobierno tucumano demandaría directamente al presidente Alvear medidas de auxilio para la industria norteña, no encontrando respuestas satisfactorias del ejecutivo nacional. Se formó entonces en el Senado Nacional –donde la influencia de los intereses azucareros era todavía importante– una comisión para estudiar los problemas de la industria y asesorar en la búsqueda de soluciones. El informe finalmente presentado a la consideración de todo el cuerpo aconsejaba la suba inmediata de los derechos aduaneros y una modificación de la legislación vigente con miras a establecer un régimen orgánico de legislación aduanera para el azúcar que reemplazara el sistema de aranceles decrecientes por un sistema de escala móvil que actuara como mecanismo autorregulador. Así, fijado un precio básico para el azúcar, cuando los precios lo superaran los derechos aduaneros bajarían proporcionalmente; y viceversa, cuando se ubicaran debajo de ese tope subiría la protección arancelaria. Aprobada la propuesta de la comisión en el seno del Senado, fue elevada

---

<sup>9</sup> Schleh, 1939: p.276.

<sup>10</sup> Estos conflictos se daban en una coyuntura inflacionaria propia de la postguerra, que había encarecido también el precio de artículos de consumo básico como la carne y el pan, ligados directamente a las principales actividades económicas del Litoral (Véase Bravo, 1998).

a la consideración del Poder Ejecutivo, instancia en la que no prosperó.

Es cierto que, como señaláramos en otro apartado, el radicalismo no cuestionaba la orientación agroexportadora de la economía argentina y, sobre la base de este dato, cabría evaluar los lineamientos generales de su política económica. Sin embargo, hay que tener en cuenta que al finalizar la Primera Guerra Mundial se había iniciado en el país un proceso de desaceleración del crecimiento económico, que se vio forzado a procurarse divisas en el comercio exterior en una estructura económico-financiera internacional muy diferente a la que había posibilitado su vertiginoso crecimiento anterior. De hecho, entre 1921 y 1925 el comercio exterior arrojó saldos negativos. En este contexto, la importación de azúcares extranjeros posibilitada por los bajos derechos arancelarios no habría hecho más que agravar el déficit de la balanza de pagos. En este punto, se impone la consideración de procesos de naturaleza diferente.

Vicisitudes propias del proceso político de los años 20 llevaron al presidente Alvear a buscar el respaldo de otras fuerzas políticas. Ya en 1923 el radicalismo se había escindido entre los partidarios de Hipólito Yrigoyen y los seguidores de Alvear, los cuales empezaban a desplazar a los yrigoyenistas de los cargos públicos. Con todo, el número de radicales “antipersonalistas” en la Cámara de Diputados de la Nación no aseguraba al gobierno la mayoría parlamentaria. La necesidad de contrarrestar la oposición yrigoyenista impulsó los acuerdos con otros bloques, entre los que destacaban los concertados con el socialismo, corriente fuertemente crítica de las industrias que –como la azucarera– se habían desarrollado “artificialmente” gracias a la protección arancelaria en beneficio de ciertas clases dominantes del interior. Al igual que los radicales, los socialistas tenían en los consumidores de la región pampeana (en particular en los la ciudad de Buenos Aires) su más firme base de apoyo electoral y ante ellos desplegaban un pertinaz discurso contra la producción azucarera nacional, a quien responsabilizaban de la “carestía de la vida”.

#### **IV. La irrupción del principio de la “justicia distributiva” en la política azucarera**

Antes de las administraciones radicales son ciertamente escasos los preanuncios de la concepción de “proteccionismo distributivo”, tal como quedaría configurada en los años finales de la década de 1920. Un antecedente importante lo constituyen –como indicáramos– las “leyes machete” tucumanas de principios de siglo,<sup>11</sup> víctimas al cabo de la adversidad de los fallos de la Corte Suprema.

---

<sup>11</sup> En términos estrictos, tales leyes no se proponían una redistribución del ingreso, pero establecían mecanismos (regulatorios y compensatorios) para evitar que los costos de las crisis de sobreproducción recayeran con efectos ruinosos



En aquella ocasión los factores que dominaban la actividad azucarera habían logrado imponer sus intereses por encima de cualquier aspiración de distribuir (y moderar) las consecuencias de la crisis con cierto criterio de equidad social por parte del gobierno provincial. En esta nueva circunstancia, el cambio en la situación política y en las reglas de funcionamiento del sistema institucional argentino impulsó a los industriales azucareros a articular cada vez más sus argumentos en defensa de la industria que contemplaban intereses de los otros sectores que participaban de la actividad. Los dueños de ingenios, que en marzo de 1920 solicitaban a Yrigoyen la reconsideración de su postura frente a la exportación del azúcar nacional, se permitían llamarle la atención sobre la suerte que deparaba a los cañeros la inminente saturación del mercado interno. Menos novedosa resultaba la postura del gobierno radical tucumano cuando, en el mismo contexto, resaltaba la vulnerabilidad de los cañeros y los obreros del surco, sometidos al riesgo de medidas restrictivas de la producción por parte de los industriales en resguardo de su capital. Por otra parte, los canales directos de comunicación abiertos entre el PEN y las fuerzas sociales estimularon a los cañeros a peticionar en forma independiente, contribuyendo a cimentar una visión oficial del sector azucarero más compleja y más atenta a sus matices.

En las demandas a los poderes públicos suscritas por los factores de la industria en su conjunto, los cañeros independientes tucumanos habían resignado hasta entonces exponer la especificidad de sus intereses. Los espacios de concertación autónoma que encontraron en la nueva coyuntura política los condujo a enfrentamientos con los industriales, como ocurrió durante el gobierno de Octaviano Vera al comienzo de la década de 1920. Apoyados por el oficialismo provincial que contemplaba en su programa tales aspiraciones, los cañeros presionaron por la redistribución del ingreso azucarero mediante la implementación de mecanismos reguladores.<sup>12</sup>

Podría decirse que la formulación teórica del principio de redistribución del ingreso al interior del sector azucarero estuvo a cargo de José Ignacio Aráoz, dirigente cañero y político de origen conservador. La oportunidad de sistematizar sus ideas acerca de las demandas y puntos de vista de los cañeros en relación al problema se presentaría en 1922, en el marco de la iniciativa del gobierno radical tucumano de auspiciar la formación de una comisión dedicada al estudio y búsqueda de soluciones a la grave crisis agrícola desatada en la provincia, que sumía en

---

sobre un determinado estrato de los cañeros independientes (véase Bravo, 1991).

<sup>12</sup> Véase Bravo, 1998.

condiciones críticas sobre todo a los cañeros, factor fundamental para el funcionamiento de la agroindustria en la región.

Aráoz juzgaba imprescindible la intervención del Estado nacional no sólo para la viabilidad de la industria misma, relacionada básicamente con la política arancelaria, sino también para garantizar criterios de equidad y justicia entre sus factores integrantes. La reivindicación central en este sentido era la distribución equitativa entre industriales y cañeros de las utilidades generadas por la actividad. El argumento clave relacionaba la legitimidad de la protección oficial a la industria azucarera con su impacto como factor de desarrollo económico y social de una importante región del país. El sentido social de este proteccionismo había sido reconocido incluso por los industriales que, en el siglo pasado, gestionaron las primeras leyes de protección aduanera. En la visión de Aráoz, el sector industrial, actuando arbitraria y extorsivamente en su relación con los demás factores del complejo azucarero, debía perder todo derecho a las consideraciones del Estado.

Un minucioso análisis de los costos implicados tanto en la obtención de la materia prima como en la elaboración del azúcar –considerando también los costos de transporte y de venta hasta la comercialización final del producto– servía de base a sus argumentos. En efecto, Aráoz lograba demostrar que, tomando en cuenta los capitales invertidos y los costos de producción, las liquidaciones que los fabricantes hacían a los plantadores no respondían al valor real del producto. A partir de allí, la tendencia era hacia la centralización fabril y agrícola de las grandes empresas azucareras y a la subdivisión extrema de la propiedad cañera con el consiguiente proceso de gradual desaparición de los cañeros libres: “[...] *los más fuertes proceden como si las leyes prohibitivas aduaneras hubieran sido dictadas en su beneficio y no del agricultor y del obrero que trabaja la materia prima, creyéndose con derecho a limpiar el mercado no sólo de azúcares extranjeros sino también de agricultores libres y molestos al exclusivo usufructo económico y social [...]*”.<sup>13</sup> Sin una mediación estatal capaz de corregir los abusos, los cañeros sufrían la arbitrariedad de los criterios fijados por los ingenios con respecto al precio de la caña y a las modalidades de los contratos. A estas denuncias contra los industriales se sumaban otras dirigidas a los comercializadores que especulaban con el precio de los azúcares en el mercado.

Habiéndose desvirtuado la razón que daba sentido a la protección estatal, se imponía la necesidad de perfeccionar el régimen legal y contractual, de modo de asegurar desde los poderes públicos la expansión social y económica de la agroindustria. La nueva legislación debía facilitar

la reducción de los costos de producción y garantizar un buen régimen de trabajo y de mejoramiento agrícola, sobre la base de la equidad y la justicia entre los factores que concurrían al funcionamiento de la actividad. Con un sentido fuertemente pragmático, Aráoz no creía llegado el momento de exigir una ley especial de régimen industrial y de protección al cañero, y limitaba sus demandas de momento a la inclusión en la ley aduanera de 1912, vigente a la sazón, de una disposición que autorizara al Poder Ejecutivo a rebajar los impuestos aduaneros a los azúcares extranjeros toda vez que las fábricas nacionales monopolizaran más del 60% de la agricultura cañera o cuando pagaran por la materia prima menos del 50% del valor bruto del producto industrial en azúcar de primera. Una medida de esta naturaleza proporcionaría a los cañeros un eficaz mecanismo para lograr contratos uniformes, resguardándolos de variaciones arbitrarias en los criterios industriales sobre precios de la caña y demás elementos a tener en cuenta. A modo de reaseguro, se preveía la sanción de una ley provincial que permitiera al Estado ejercer funciones fiscalizadoras.

Como es evidente, en las ideas de Aráoz se aprecia la voluntad de sobrepasar los límites de la mera protección aduanera, entrando en forma gradual a las alternativas de un régimen industrial regularizado. Así, si bien se procuraba encarar la solución de los conflictos entre industriales y cañeros dentro de las modalidades de las leyes nacionales aduaneras protectoras de la industria azucarera, la propuesta que elevó en 1922 a la consideración de los representantes de su provincia en el Congreso Nacional preanunciaba, en esencia, la orientación que un lustro más tarde el Estado Nacional imprimiría a su política mediadora.

Pero para que ello ocurriera tendría que mediar una fuerte movilización cañera, la que convulsionó la provincia de Tucumán en 1927, llevando a niveles inéditos de violencia la confrontación social con los industriales. Aún no había sido liquidada la zafra de 1926 al momento de iniciarse la de 1927. Los pequeños y medianos cañeros habían decidido su incorporación a la Federación Agraria Argentina y desde allí exigían un aumento retroactivo en las liquidaciones de 1926 y un precio uniforme por la caña de 1927, demanda que fue rechazada de plano por los industriales nucleados en el Centro Azucarero.<sup>14</sup> Por esos años, las consecuencias de la intransigente política arancelaria en materia azucarera llevada adelante por los gobiernos radicales se manifestaron con especial fuerza. Por añadidura, una grave crisis de

---

<sup>13</sup> Aráoz, 1922: 23.

<sup>14</sup> La modalidad era que los cañeros independientes entregaban la caña a los ingenios y estos se obligaban a pagarles –una vez terminada la zafra– por unidad de peso un monto que dependía tanto del precio del azúcar en el mercado como de la capacidad de los productores de pactar un acuerdo ventajoso. Obviamente, el poder de negociación estaba en relación

sobreproducción sacudió al sector agroindustrial. En esta coyuntura de aguda ruptura con el sector industrial, los cañeros tucumanos recurrieron a la huelga suscitando el apoyo de los obreros del surco. El nivel de conflictividad alcanzado condujo a la intervención del gobierno nacional, en medio de la crisis política y fiscal del Estado tucumano.

En junio de 1927, el Centro Azucarero, por un lado, y las seccionales tucumanas de la Federación Agraria Argentina que congregaban a los cañeros, por otro, solicitaron al presidente Alvear que asumiera el papel de árbitro a fin de dirimir el conflicto intersectorial que, como señaláramos, giraba en torno a la liquidación definitiva de la cosecha del año 1926 y a la fijación de precios provisorios y definitivos de la cosecha del año en curso.

En su pronunciamiento, Alvear dejaría en claro la primacía del “interés general” por sobre cualquier atención a intereses privados. Para el caso de la agroindustria del azúcar, el que ambas esferas no entraran en coalición dependía fundamentalmente de su papel como promotor del desarrollo social, el que debía beneficiar a todos los sectores involucrados en el proceso productivo. En consecuencia, su visión era coincidente con el pensamiento de Aráoz y con la idea que inspiraba los movimientos cañeros: el proteccionismo azucarero sólo gozaría de legitimidad cuando fuera un “proteccionismo distributivo”.

La protección oficial a la industria perdía razón de ser si los industriales compensaban los costos de producción presionando sobre los cañeros o apelando a una reducción sistemática de jornales. Decía Alvear: *“Se ha relacionado, con pronunciada frecuencia, el sacrificio del consumidor con las fábricas azucareras, olvidando factores tan importantes: el cultivador y los obreros de la fábrica y del surco [...] dando la impresión de que la finalidad de las leyes protectoras que se propiciaban se hubiera limitado a la prosperidad material, a la concentración de grandes capitales”*.<sup>15</sup>

Si bien la política arancelaria de la década del 20 no dejó nunca de contemplar la defensa de los sectores populares y clases medias del litoral ante la suba de precios generada por restricciones a la importación, el radicalismo encontró en la voluntad de considerar como actores específicos a los factores subalternos de la actividad azucarera un elemento justificativo del sacrificio que se le pedía al consumidor, lo cual, en definitiva, proporcionó en el caso del azúcar una fórmula para conciliar el los reclamos librecambistas con la orientación social de la difusa doctrina partidaria –que se concretó en una política redistributiva hacia los sectores más

---

directa con el tamaño de las explotaciones y las toneladas de materia prima que cada cañero podía ofertar.

<sup>15</sup> Laudo Alvear, 1956.

vulnerables del sistema agroindustrial– más allá de consideraciones estrictamente electoralistas.<sup>16</sup>

A través de la clara delimitación de la participación relativa de los diferentes sectores en cada uno de los aspectos ligados al funcionamiento del complejo azucarero, el laudo contribuyó a ordenar las relaciones sociales en su interior. Al establecer un régimen de regulación productiva y un sistema de distribución equitativa del beneficio, aseguró la presencia de los pequeños y medianos cañeros en el sistema. Sus alegatos estaban inspirados en la idea básica de que el aspecto social era indisociable del económico y de que la responsabilidad de atender ambas funciones correspondía en mayor grado a quienes dirigían la actividad.

A partir de sus propuestas conciliadoras el Estado fue cobrando una importancia cada vez mayor. Otra vez el Poder Ejecutivo se relacionaba directamente con las fuerzas sociales, soslayando el trámite parlamentario por la vía del decreto. En mayo de 1928, Alvear dispuso la creación de la Comisión Nacional del Azúcar, dependiente de la Dirección General de Comercio e Industria del Ministerio de Agricultura de la Nación, con representación de industriales y cañeros. Su fin explícito era enmarcar la política oficial azucarera dentro de las aspiraciones del gobierno de atender a los “intereses generales” de la Nación. Con este ánimo se proponía brindar asesoramiento en aspectos tales como la producción y el consumo, la exportación y la defensa aduanera, evitar los problemas de la superproducción, etc. Se atribuía la facultad de dictaminar modificaciones en las normas contractuales y, también, coordinar las relaciones entre las diversas zonas azucareras del país. No obstante, a pesar del decreto que la instituía, la Comisión Nacional del Azúcar no llegó a conformarse durante las administraciones radicales. De todos modos, la intervención estatal configurada en esta etapa se prolongaría en las prácticas regulatorias de los gobiernos conservadores de la década siguiente.

## **V. La política azucarera durante la restauración conservadora**

La mencionada continuidad entre la política azucarera de los años 30 y las tendencias regularizadoras del período anterior debe analizarse en el marco de las profundas consecuencias que, para la economía Argentina, implicaría la depresión económica mundial. Esta alertó sobre los límites y posibilidades futuras del modelo basado en la producción de exportables agropecuarios. En poco tiempo cayeron los precios de las exportaciones, se cerraron los créditos en el exterior y se agotaron las divisas disponibles.

---

<sup>16</sup> Ello permitiría resolver las permanentes desavenencias entre el radicalismo tucumano y la conducción partidaria nacional suscitadas en torno a la política azucarera.

Con respecto al azúcar, en 1930 los beneficios no habían llegado a cubrir los costos de producción, agravándose la situación al año siguiente. En ese contexto, el gobierno nacional, atendiendo a las numerosas peticiones elevadas por entidades representativas de los ingenios y de los cañeros de Tucumán, Salta y Jujuy, conformó la Comisión Nacional del Azúcar creada durante la gestión de Alvear. Sobre la base de los estudios realizados por este organismo asesor, se decretaron derechos adicionales a los azúcares extranjeros, modificando el artículo 2° de la ley “Saavedra Lamas”. En los considerandos de la disposición se resaltaba el propósito de fomentar la producción nacional como medio de compensar el desequilibrio en la balanza de pagos. A su vez, se contemplaban los intereses del consumidor mediante la fijación de un precio tope, al que quedaba sujeta la vigencia del impuesto adicional.

A fines de 1931, siguiendo las pautas delineadas por la Comisión Nacional del Azúcar, los industriales de las provincias azucareras llegaban a un acuerdo sobre el establecimiento de límites a la producción de cada ingenio y la adjudicación de cuotas de venta para impedir que se volcara al mercado un volumen mayor al consumo nacional. La nueva modalidad regulatoria pondría en el tapete la gravitación en el panorama azucarero de un conflicto regional de intereses de naturaleza diferente al ya tradicional que contraponía al norte con el litoral. Se trataba del enfrentamiento entre áreas azucareras diferenciadas en cuanto a estructura agraria y niveles de productividad. En el extremo norte del país, los ingenios de Salta y Jujuy habían ido incrementando su participación relativa en la producción nacional a costa de las fábricas tucumanas. A partir de allí, el conjunto de factores que concurrían en el funcionamiento del sistema azucarero tucumano –entre ellos el Estado provincial– demandaron con énfasis políticas reguladoras para el sector. El punto central de disenso giraba en torno al establecimiento de porcentajes fijos de participación en la producción azucarera nacional para cada una de las zonas en cuestión, solución que no convenía a los ingenios de Jujuy y Salta, capaces de continuar su avance sobre el mercado.

En tanto, se fortalecería en el país la mediación corporativa. La tendencia a regular la economía mediante organismos que atendían a sectores específicos se prolongó –y acentuó– en el gobierno de Agustín P. Justo y los que le siguieron, en el marco de una política general que tenía como resultado la industrialización sustitutiva de importaciones.

Ricardo Sidícaro llamó la atención sobre un curso lógico de la acción estatal en la época, derivado, en definitiva, de la misma naturaleza institucional: la alianza entre políticos conservadores y sectores económicos dominantes habría sido una realidad circunscripta a los

inicios del proceso de reestructuración de los aparatos del Estado con fines dirigistas.<sup>17</sup>

Es cierto que el forzado alejamiento de los radicales del gobierno restauró en gran medida las condiciones más favorables que –hasta 1916– habían encontrado los industriales azucareros para la recepción de sus demandas en los ámbitos oficiales. Pero es razonable inferir que los actores estatales de los 30 tuvieron mayor autonomía en el diseño de las políticas para enfrentar tanto los condicionamientos impuestos por la presión de los grupos económicos dominantes como aquellos que se originaban en la retracción de la capacidad exportadora de la economía y sus fuertes repercusiones sobre las finanzas públicas y sobre los niveles de ocupación e ingreso.

En 1932, la industria azucarera debió enfrentar nuevamente el problema de la sobreproducción. La retracción del mercado interno y una coyuntura externa desfavorable para las exportaciones ocasionaban la acumulación del stock de azúcar, y que quedaran sin cosechar (y sin vender) miles de hectáreas de caña. Si bien la nueva ecuación política neutralizaría en gran parte el sentido “popular” de las políticas azucareras de finales de la década del 20, los industriales seguirían esgrimiendo el argumento de la relevancia de la función social de la actividad cada vez que demandaron la reorientación de las medidas oficiales. Con todo, suscitado el conflicto con los cañeros, los empresarios azucareros tucumanos no encontrarían a nivel nacional pautas alternativas a las marcadas por la legislación provincial sobre cuestiones distributivas al interior del sector.

Entre 1932 y 1935 rigió en Tucumán una ley que reducía la cuota de elaboración de azúcar permitida a los ingenios, a la vez que mantenía la de los cañeros. En 1936 fue sancionada una nueva ley reguladora, fijando igualmente cupos de procesamiento para ingenios y cañeros, pero favorable a estos últimos en la medida en que el gobierno se responsabilizaba por los excesos de caña entregada. Finalmente, otra ley de 1937 mantenía para ese año los mismos derechos generales de molienda, pero contemplaba para los siguientes un aumento en las cuotas de elaboración en función de la recomposición del consumo nacional, fijando la proporción de ese aumento entre ingenios y cañeros conforme al Laudo Alvear.<sup>18</sup>

De acuerdo a su línea intervencionista y en su afán de centralizar la disponibilidad de recursos, el Estado nacional había sancionado en 1934 una ley de unificación de los impuestos internos al consumo. Este menoscabo a las fuentes de ingresos de los estados provinciales trató

---

<sup>17</sup> “[...] en tanto los actores que confluían no tenían los mismos intereses permanentes, la virtualidad de la ruptura era un dato presente desde la puesta en marcha de los nuevos artefactos intervencionistas: estos aparatos, por ser instituciones estatales, tenían formalmente asegurada su duración y podían sobrevivir a la disolución del acuerdo que les dio origen” (Sidícaro, 1995: 316).

de compensarse con el traspaso de las deudas de las provincias a la Nación. Con respecto al azúcar, todos los impuestos y patentes fijados por los gobiernos de las provincias productoras fueron derogados en adhesión a la nueva legislación nacional. En adelante, el Estado nacional cobraría el impuesto único de dos centavos por kilo de azúcar, aplicable tanto al producto nacional como al importado. La necesidad de recursos –y la determinación de obtenerlos– explican el interés del gobierno por reglamentar minuciosamente las formas de percepción de los nuevos gravámenes.<sup>19</sup>

Este proceso de centralización fiscal redefinió en buena medida los espacios estratégicos para el despliegue de la presión corporativa del sector azucarero sobre los poderes públicos, desde el momento en que cuestiones relativas a imposiciones fiscales a la industria discutidas antes en el seno de las legislaturas provinciales pasaron a debatirse en el Congreso Nacional.<sup>20</sup>

Hacia mediados de 1935, el Centro Azucarero iniciaría gestiones solicitando que el pago del impuesto interno al azúcar se aplicara sobre azúcares reducidos al 100%, siguiendo la práctica común en este sentido de la recientemente abolida legislación impositiva tucumana. También solicitaba autorización para remitir azúcar bruto, sin previo pago de impuesto interno, a refinerías que aceptaran sujetarse a la fiscalización necesaria y pagar el gravamen correspondiente al expenderla. Después de largas tramitaciones, el Ministerio de Hacienda –ya bajo la presidencia de Ricardo Ortíz– resolvía negativamente el primer punto de la petición y aceptaba el segundo sólo en forma condicional. Por lo demás, las refinerías se opondrían a la fiscalización estatal, con lo que el impuesto interno siguió siendo aplicado de manera uniforme a los productos brutos y a los refinados.<sup>21</sup>

Aunque no faltaron representantes de los intereses económicos más poderosos en puntos claves para la toma de decisiones oficiales, los cambios en las instituciones estatales confirieron sin duda una relativa autonomía al gobierno nacional. La política económica de esos años estuvo fuertemente condicionada por las presiones derivadas del posicionamiento del país en la escena

<sup>18</sup> Para un análisis exhaustivo de estas leyes provinciales y sus consecuencias, véase Santamaría, 1986: 36-41.

<sup>19</sup> Los industriales debían comunicar a la Administración de Impuestos Internos la fecha de inicio de la zafra, indicando la cantidad aproximada del producto que estimaban obtener. Los ingenios tenían la obligación de llevar en libros oficiales las cuentas de elaboración y expendio, y debían prestar declaración jurada mensual de su movimiento, acompañándola de un detalle de las salidas, el nombre del consignatario y el lugar de destino del producto (Título XVI: “Azúcares” de la Reglamentación General de Impuestos Internos. Decreto del Poder Ejecutivo Nacional del 12 de enero de 1935. Schleh, 1939: Tomo II, p. 389).

<sup>20</sup> Un caso ilustrativo es el de Herminio Arrieta, dueño del ingenio Ledesma, ubicado en la provincia de Jujuy. Figura de gravitación decisiva en la estructura de poder jujeña a partir de 1930, logró insertarse en 1934 en el ámbito legislativo nacional como diputado por Jujuy, cargo que mantuvo hasta 1938 en que pasó a ocupar una banca en el Senado de la Nación.

<sup>21</sup> Resolución del Ministerio de Hacienda, 3 de febrero de 1937 (Schleh, 1939: T.II, p. 404).



internacional, uno de cuyos datos básicos era la desvalorización de los productos agropecuarios en relación con los industriales, proceso que venía acentuándose desde finales de la primera guerra mundial. Así, cuando en 1938 el gobierno nacional decidió liberar de derechos de aduana a las maquinarias y demás materiales necesarios para el funcionamiento de los ingenios azucareros y de los frigoríficos, lo hacía siguiendo uno de los principios orientadores de la política aplicada en el período, fomentar la industrialización de las materias primas nacionales. En el mensaje que el Poder Ejecutivo enviara al Congreso a propósito de la presentación de este proyecto no olvidaba mencionar a la masa consumidora del país, cuyos intereses se habían tenido en cuenta al buscar abaratar los costos de producción de los artículos de primera necesidad. La industria azucarera, se decía, estaba suficientemente protegida a través de los gravámenes a la importación.<sup>22</sup>

Lo cierto es, sin embargo, que la situación problemática de la agroindustria estaba lejos de encontrar solución. Los excesos de producción, insuficientemente contenidos por las leyes tucumanas y los acuerdos entre zonas productoras, seguían atentando contra la rentabilidad del sector. Esta perspectiva decidiría finalmente al gobierno nacional a tomar plenas cartas en el asunto. Hacia 1934, en el marco del Plan de Acción Económica Nacional,<sup>23</sup> se habían creado organismos estatales para regular la actividad agropecuaria: la Junta Reguladora de Granos y la Junta Nacional de Carnes. En el caso del azúcar, la iniciativa oficial de crear un organismo regulador de la agroindustria había surgido en el seno de la Comisión Nacional del Azúcar que, desde su conformación en 1931, venía tratando de diseñar una ley reguladora. Siguiendo los lineamientos de esta entidad, el PEN remitió al Senado, a fines de 1938, un proyecto de creación de la “Junta Reguladora de la Industria Azucarera”.

La perspectiva de una legislación nacional reguladora para la industria reactualizaría la polémica en torno a la cuestión de la “justicia distributiva”. Casi dos décadas después de que José Ignacio Aráoz expusiera lo que en 1922 consideraba problemas centrales de las relaciones entre los diversos sectores que formaban parte del complejo azucarero, José Luis Torres, político y periodista tucumano, venía a revelar la medida en que tales cuestiones permanecían aún irresueltas.<sup>24</sup> Como Aráoz, Torres consideraba que la protección nacional al azúcar sólo era

---

<sup>22</sup> Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo Nacional, 9 de setiembre de 1938 (Schleh, 1939: T.II, p.529).

<sup>23</sup> Este Plan, diseñado por Federico Pinedo, ministro de Hacienda del presidente Justo, no implicaba una planificación orgánica de la economía con plazos y objetivos de largo alcance; antes bien, se trataba de una serie de normas surgidas del nuevo perfil intervencionista del Estado.

<sup>24</sup> Torres, allegado a grupos socialistas y anarquistas a comienzos de los años 20, fue ministro del gobernador Juan Luis Nougues, quien intentó desarrollar un programa de acción social que lo enfrentó al empresariado azucarero y que

legítima en la medida en que beneficiara a todos los factores involucrados. Así, “equidad” y “justicia distributiva” constituían elementos fundamentales en una ecuación destinada a garantizar la viabilidad de la agroindustria al amparo de los poderes públicos.

Aunque al momento de escribir sus artículos el proyecto del Ejecutivo se mantenía en reserva, Torres creía tener fundadas razones para desconfiar de su orientación. En el primero de ellos, publicado en marzo de 1938, hacía alusión a la perversidad de las cláusulas legales que exigían una base mínima de surcos cañeros para la fijación de los derechos de molienda. En base a los datos del Padrón Oficial de Cañeros de ese año, denunciaba que las leyes provinciales vigentes habían dejado fuera del sistema a infinidad de minifundistas, a la vez que garantizaban “la parte del león” en el negocio a los industriales, en los hechos beneficiarios casi absolutos de la protección aduanera.<sup>25</sup> Torres vinculaba estos privilegios a la asociación de los industriales con el poder político de Tucumán, entonces bajo el control nuevamente del radicalismo, que restaba relevancia a principios e ideales partidarios en función de los intereses ligados al predominio en el mercado azucarero protegido. Esto explicaba, según él, la parcialidad de las políticas crediticias e impositivas, dirigidas al sector industrial.<sup>26</sup>

El PEN remitió el proyecto al Congreso el 1° de setiembre de 1938. En el mensaje que lo acompañaba se resaltaba la importancia económica y social de la industria y su papel fundamental para el desarrollo del norte argentino. La Junta Reguladora, dependiente del Ministerio de Agricultura de la Nación, intervendría en el proceso de industrialización y comercialización del producto y atendería aspectos relacionados con el régimen agrario y la legislación laboral. Distribuiría equitativamente entre ingenios y cañeros los derechos al azúcar la melaza elaboradas. Con respecto a los derechos de los trabajadores, obligaba tanto a industriales como a cañeros a proporcionar a los obreros viviendas dignas e higiénicas, previendo para tal fin el acceso a créditos del Banco Hipotecario Nacional o del Banco de la Nación Argentina. Establecía controles de precios en las proveedurías de los ingenios a fin de mantenerlos al nivel de los del mercado. Declaraba obligatoria y gratuita la asistencia médica en los ingenios para atender a los obreros permanentes y transitorios y a sus familias, para lo cual debían instalarse hospitales y contratar personal idóneo. Para controlar el cumplimiento de tales disposiciones la Junta incorporaría a su memoria anual un capítulo donde debería constar la

---

desembocó en 1934 en una intervención del gobierno nacional. Posteriormente adquirió notoriedad en Buenos Aires por las denuncias que realizó sobre diversos actos de corrupción gubernamental y por su encendida prédica nacionalista.

25 “Ahora”, Buenos Aires, 24 de marzo de 1938.

27 “Ahora”, Buenos Aires, 7 de julio de 1938.

asistencia social desarrollada por cada ingenio y las sumas invertidas en el rubro.

Una vez conocido el proyecto, el pesimismo de los primeros escritos de Torres fue reemplazado por un ánimo que, si bien no puede calificarse de optimista, al menos se mostraba expectante. El centro de su reflexión seguía siendo la medida en que la futura ley podría garantizar criterios claros de justicia distributiva. En este punto creía detectar una falla –o más bien una omisión– en el proyecto del gobierno, ya que toda disposición tendiente a garantizar la protección de la actividad azucarera y de cada uno de sus los factores productivos se vería, en su opinión, desvirtuada en la práctica sin una adecuada fiscalización estatal. Ya en uno de sus artículos anteriores, Torres había puesto en el tapete la desproporción de las ganancias de los grandes consignatarios que controlaban la distribución mayorista, lo que hacía derivar hacia el litoral la mayor parte de los excedentes generados por la industria.<sup>27</sup> La solución propuesta era terminante: eliminación total de estos intermediarios para lograr un ordenamiento efectivo del mercado protegido. Con voluntad y decisión política la industria azucarera podía prescindir por completo de esta figura “parasitaria”.<sup>28</sup>

¿Eran justificadas las reservas con las que Torres juzgaba el proyecto del PEN? Es indudable que en las provincias norteñas la presencia de industriales azucareros en las instituciones gubernamentales era un dato permanente de la restauración conservadora, lo que podía despertar dudas sobre la ecuanimidad con que serían aplicadas las políticas y los controles que debían acompañarlas. Sin embargo, no parece que la influencia política de la “oligarquía azucarera” determinara todos los contenidos de las políticas referidas a la actividad. La legislación contenía un innegable sentido social y se inspiraba –al menos en la misma medida que lo hiciera el Laudo Alvear– en el principio de la “justicia distributiva”, inclusive ampliándola con medidas favorables al sector obrero.

La generalización de las prácticas políticas fraudulentas, la presencia en la conducción económica de figuras ligadas a los grandes productores ganaderos y la represión ejercida contra el movimiento obrero despejan toda duda sobre la representatividad social de los gobiernos de la década. Sin embargo, un “costado social” no deja de estar presente en los enunciados de las medidas oficiales. Los “derechos del consumidor”, a su vez, serían sistemáticamente contemplados, y no sólo en el plano discursivo.

En los últimos años de administración conservadora se incrementaría la autonomía del Estado

---

27 “Ahora”, Buenos Aires, 28 de abril de 1938.

28 “Ahora”, Buenos Aires, 20 de setiembre de 1938.

frente a las aspiraciones del empresariado azucarero y –en general– frente a intereses sectoriales.<sup>29</sup> Ello explica que Robustiano Patrón Costas, poderoso industrial azucarero salteño y candidato presidencial de los conservadores para las frustradas elecciones de 1943, juzgaba como excesiva la ingerencia del Estado en las actividades privadas: “Estamos creando una burocracia enorme, olvidando que es una carga que pesa sobre la economía del país, que ve con temor acumularse los déficits del presupuesto”.<sup>30</sup>

En consecuencia, el abandono del principio de la “justicia distributiva” en la política azucarera de la década de 1930, como corolario lógico de la “restauración conservadora”, es una hipótesis que no puede sostenerse con evidencias empíricas, aunque sin duda la cuestión queda abierta a nuevas indagaciones. Impuesto al calor de las movilizaciones cañeras de 1927, fue aceptado inclusive por los gobiernos de la llamada “década infame”, al menos en el plano discursivo. Pocos años más tarde, los avatares del proceso político argentino impondrán a la “cuestión” un desenlace no necesariamente previsible.

## **VI. Reflexiones finales**

Los gobiernos de distinto signo político que rigieron los destinos del país a lo largo de las dos décadas consideradas –radicales y conservadores– respondían a las demandas de las clases y sectores sociales que constituían su más firme base de apoyo, cuyos intereses eran, por lo demás, reivindicados en los pronunciamientos doctrinales partidarios, y con los que –sobre todo en el caso de los políticos conservadores– compartían posiciones ideológicas y perspectivas de vida.

Creemos, sin embargo, que esta tendencia general se vio limitada en algunos casos por la influencia de intereses gestados en la acción estatal, susceptibles de analizarse a dos niveles. Por un lado, operaban intereses específicamente partidistas, en el sentido en que suponían una evaluación de los réditos electorales de las medidas oficiales y se ataban a la lógica de reproducción del poder.

Por otra parte, debemos considerar aquellos intereses originados en el papel arbitral que se vio obligado a jugar el Estado, asumiendo soluciones de compromiso que neutralizaban en medida variable las presiones de las fuerzas sociales. Este último factor, capaz de influir en las estrategias gubernamentales, se conectaba sobre todo con la necesidad de garantizar un marco de gobernabilidad que los picos de conflictividad y confrontación social ponían en peligro. La apelación al “interés general”, a los “derechos del consumidor”, a la “equidad” y a la “justicia”

---

<sup>29</sup> Véase Sidícaro, 1995: 345.

<sup>30</sup> Discurso que Patrón Costas debía pronunciar el 4 de junio de 1943, con motivo de la proclamación de su candidatura

en las relaciones entre diversos sectores sociales pueden interpretarse a la luz de ese interés particular del Estado. En consecuencia, la consideración de los diferentes matices que adquirió la cuestión de la “justicia distributiva” en tanto política oficial debe hacerse a la luz de los cambiantes equilibrios entre estos elementos en juego, a los que habría que agregar los relativos al posicionamiento de la Argentina en el escenario político y económico internacional.

Una última línea de reflexión debería analizar probables signos de continuidad entre la etapa analizada y la que la sobrevendrá. Uno de ellos es la conjunción de nacionalismo económico con aspiraciones de justicia social, presente en el pensamiento de José Luis Torres, que preanunciaría el cambio en el clima de ideas que sería evidente en la Argentina años después. En ese sentido, desde la perspectiva de la problemática azucarera de las décadas de 1920 y 1930, puede explorarse la gestación en las políticas públicas de la idea de “justicia distributiva” que sería llevada a su máxima expresión en la experiencia “justicialista” que se inició a mediados de los años 40.

### Bibliografía

- ARÁOZ, José Ignacio: *La industria azucarera en Tucumán*. Ed. del Centro Cañero de Tucumán. Tucumán, Tucumán, 1922.
- BRAVO, María Celia: “Las leyes ‘machete’ y la ruptura del frente azucarero tucumano”. En Daniel Campi (comp.), *Estudios sobre la historia de la industria azucarera*. Vol. I. Tucumán, Universidad Nacional de Jujuy/ Universidad Nacional de Tucumán, 1991.
- BRAVO, María Celia: “Cuestión regional, azúcar y crisis cañera en Tucumán durante la primera presidencia de Yrigoyen.” En *RURALIA*, N° 4. Buenos Aires, 1993.
- BRAVO, María Celia: “Cañeros, industriales y mecanismos de arbitraje azucareros en la década del ‘20’”. En *POBLACION Y SOCIEDAD*, N° 1. Tucumán, 1993.
- BRAVO, María Celia: “El ‘populismo’ radical en Tucumán en la década del 20: conflictos azucareros y crisis política”. Ponencia presentada a las XVI Jornadas de Historia Económica. Quilmes, 1998.
- BRAVO, María Celia/CAMPI, Daniel/SÁNCHEZ ROMÁN, José Antonio: “El proteccionismo azucarero cuestionado: estrategias empresariales en la Argentina, 1895-1914” (inédito), 1998.
- BOLSI, Alfredo/ PUCCI Roberto: “Evolución y problemas de la agroindustria del azúcar”. En *Problemas Agrarios del Noroeste Argentino*. Universidad Nacional de Tucumán-Junta de Andalucía, 1997.
- CAMPI, Daniel: “Política azucarera argentina, 1945-1990: regulación y crisis” (inédito), 1990.
- CAMPI, Daniel: “Estado Nacional y desarrollo regional. El Noroeste argentino y el modelo agroexportador, 1870-1914.” En *MERIDIANO*, N° 2. Buenos Aires, 1996.
- DÍAZ ALEJANDRO, Carlos: *Ensayos sobre la Historia Económica Argentina*. Buenos Aires, Amorrortu, 1983.
- GREENBERG, Daniel J.: “Depresión azucarera y movilización de los “cañeros”: aspectos

- sociopolíticos del conflicto agroindustrial de los años 1920 en Tucumán". Nueva York, Pace University.
- GUY, Donna: "El azúcar y la política de recursos naturales: el Estado argentino y las provincias del noroeste, 1870-1930". En Daniel Campi (comp.), *Estudios sobre la historia de la industria azucarera*, Vol. II. Jujuy, Universidad Nacional de Jujuy/ Universidad Nacional de Tucumán, 1992.
- "LAUDO ALVEAR", Ed. de la Unión Cañeros Independientes de Tucumán. Tucumán, 1956.
- MALGESINI, Graciela/ÁLVAREZ, Norberto: *El Estado y la economía, 1930-1955*, Tomo I. Buenos Aires, CEAL, 1983.
- SANTAMARÍA, Daniel J.: *Azúcar y Sociedad en el Noroeste Argentino*. Buenos Aires, Ed. del IDES, 1986.
- SCHLEH, Emilio J.: *Compilación Legal sobre el Azúcar*. Buenos Aires, Centro Azucarero Argentino, 1939.
- SIDÍCARO, Ricardo: "Los conflictos entre el Estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador (1930-1943)". En Ansaldi, Pucciarelli, Villarruel (eds.): *Representaciones inconclusas*, Buenos Aires, Biblos, 1995.
- TIRRE, Emilce: "Los problemas de la integración de Argentina a la economía mundial entre las dos guerras". Ponencia presentada a las XIV Jornadas Nacionales de Historia Económica. Córdoba, 1994.
- TORRES, José Luis: artículos sobre la cuestión azucarera (reedición en Ideas y Ensayos de artículos aparecidos en los números 288, 298, 318 y 339 de "Ahora", del 24 de marzo, 28 de abril, 7 de julio y 20 de setiembre de 1938, respectivamente.