

Representación política y burocracia estatal: las juntas reguladoras de la producción, 1930-1943

Ana Virginia Persello
UNR/CIURN

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

El Estado, como instrumento, arena o síntesis de luchas sociales fue y es objeto de una extensa literatura teórica. Sin embargo, su objetivación en instituciones y aparatos sigue constituyendo un espacio escasamente reconstruido y problematizado. Comprender la historia del estado -dice Rosanvallon¹- implica abordar no sólo su forma política, la construcción del gobierno representativo -proceso de democratización- sino el modo en que se instaura el proceso de racionalización, la constitución del aparato administrativo; y más aún, considerar la articulación específica que en cada coyuntura se produce entre gobierno representativo y burocracia estatal, es decir, el modo en que se realiza la representación, se designan los funcionarios, se elaboran y se implementan las políticas públicas. Estamos muy lejos de poder dar respuesta a la complejidad empírica y teórica que el problema nos plantea. Sabemos que, para el caso argentino que

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

Para el caso argentino, la imbricación de los dos “circuitos” en el marco de un estado que cambia sus modalidades de intervención es perceptible y datable a partir del reto que implicó la crisis económica de los años 30. La caída del volumen de las exportaciones y de sus precios; la desocupación y descenso de los salarios; la superproducción y el subconsumo son los datos que se mencionan para caracterizar una situación que obligó al gobierno provisional de Uriburu, primero y a los presidentes Justo y Ortiz, después a adoptar medidas financieras y económicas para paliar sus

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

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

efectos más disruptivos. Los cambios operados en la extensión y naturaleza de la intervención estatal fueron abordados recurrentemente por la historiografía desde el registro del tránsito de un modelo económico abierto hacia otro semicerrado y las nuevas agencias estatales que se conformaron a partir de dicha transformación fueron incorporadas al análisis como los instrumentos que lo hicieron posible. Esto no implica la ausencia de trabajos que den cuenta del contenido político de las decisiones que afectaron la redefinición del modelo económico y de las relaciones entre partidos, corporaciones y estado.

En un texto ya clásico, Peter Smith³ se propuso, tomando como punto de observación la industria de la carne, indagar “las presiones, alineaciones y modos de comportamiento que caracterizaron a la política durante la primera mitad del siglo XX” entendiendo que los conflictos políticos no son el resultado necesario de diferentes intereses económicos. Desde esa perspectiva analizó una de las nuevas agencias estatales creada en los años 30, la Junta Nacional de la Carne, poniendo en juego los conflictos entablados entre productores, frigoríficos y consumidores en el momento de definir las políticas a seguir, el rol asumido por el parlamento, las divergencias suscitadas entre los organismos finalmente creados y las decisiones del poder ejecutivo. En un trabajo más reciente, Roy Hora⁴ también propone abordar la historia de los terratenientes pampeanos vinculando su peso social con el poder político y el estado tomando distancia de “visiones instrumentales” que tienden a equipararlos y desde esa perspectiva periodiza la relación planteando que las administraciones que tuvieron el control del gobierno en los años '30 fueron particularmente sensibles a las demandas de los grandes propietarios aunque la armonía y la colaboración que caracterizó sus relaciones no estuvieron exentas de puntos de fricción agravados hacia el final de la década cuando el estado busque compensar la caída de sus ingresos aumentando las cargas fiscales sobre ellos. Aunque las instituciones estatales que los miembros de este grupo integraron, tales como la Junta reguladora, no forman parte de su recorte avanza en su caracterización, la emergencia de conflictos internos y las divergencias y puntos de confluencia con otros sectores. Por último, Ricardo Sidicaro⁵ analiza la creación de las juntas como producto de “la particular relación entre políticos y empresarios que se

³ Smith, Peter. *Carne y política en la Argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986 (1ª.edición 1968)

⁴ Hora, Roy. *Los terratenientes de la pampa argentina*. Una historia social y política, 1860-1945, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002

encontró en el origen del intervencionismo estatal, cuyos aparatos de regulación estaban colonizados o compartidos por representantes de las entidades corporativas”. Ahora bien, si esos actores “parecieron confundirse por momentos en un único protagonista” y las agencias creadas aparecieron como el lugar de esa fusión, los conflictos que más adelante los enfrentaron, “virtualmente contenidos en aquella convergencia originaria”, demostrarían, para el autor, la imposibilidad de un análisis lineal de la relación entre políticos conservadores y “sectores económicos predominantes”. Los partidos reservaron para sí el reclutamiento de los cargos políticos y, en todo caso, el fraude potenció la autonomía.

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

Las actividades productivas reguladas a través de la creación de organismos ad hoc fueron la carne, los granos, el vino, la yerba mate, la leche, el azúcar y el algodón⁶. El proceso se inició a partir de decretos que, en algunos casos como el de la carne, la yerba y el vino cristalizaron en leyes específicas y, en otros, -granos, leche, algodón- se incorporaron a partir de la sanción, en abril de 1935, de la ley 12160 de creación del Banco Central e Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias, cuyo artículo 5 inc. c) permitió al poder ejecutivo crear organismos sustentados con las diferencias de cambio provenientes de la exportación de productos a que se refieren dichas diferencias. En el caso del algodón, en 1938 se discutió un proyecto de ley que no tuvo sanción y en el del

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

⁶ El proceso de creación de entidades reguladoras de la producción, del que en este momento sólo recuperaremos a las juntas, incluye también una cantidad importante de comisiones, subcomisiones y direcciones. En 1938 ya hay 17 comisiones que se hacen cargo de diferentes actividades: del aceite, del azúcar, de la industria lechera, del extracto de quebracho, de productos alimenticios, de contralor de rotulados, para combatir el sorgo de Alepo, de condonación de deudas y semillas, para abaratamiento del costo de los alimentos, del estudio de la tierra, protectora de la fauna americana, de fomento del caballo de guerra, nacional de bosques, de fomento de la piscicultura, de enseñanza agrícola, de oceanografía y pesca marítima.

azúcar, cuya elaboración estaba reglada por la Comisión Nacional surgida del laudo Alvear de 1928, la iniciativa legislativa para crearla fracasó en 1939. A lo largo de la década fueron permanentemente modificadas a través, nuevamente, de decretos o leyes en la medida en que todo el proceso se estructuró a partir del ensayo/error.

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

El modo que asumió la regulación se inscribió en “herencias”⁷ y legados de la etapa precedente que se vincularon a la acción que el estado había desplegado en diferentes coyunturas en relación a distintas producciones. Así es necesario distinguir entre la carne y los cereales, pilar de la economía agroexportadora y cuyo comercio debió ser coyunturalmente regulado; el azúcar y el vino, que gozaron desde las últimas décadas del siglo XIX de una fuerte protección estatal para poder desarrollarse, producto de la necesidad de integrar al interior al proyecto nacional en marcha y por último, el algodón y la yerba mate, cultivos incorporados a partir del esfuerzo estatal por expandir la frontera agraria a zonas hasta entonces marginales a mediados de los años '20. Los argumentos que la sustentaron en muchos casos permanecieron anclados en el pasado y recuperaron propuestas contenidas en los debates sobre las leyes de carnes o el laudo azucarero de la presidencia Alvear. La novedad de los años '30 no residió en la intervención estatal en momentos de crisis para salvar circuitos productivos amenazados ni en la aparición de demandas esgrimidas por los organismos de representación de intereses sectoriales para que ésta se produzca; los efectos de la primera guerra mundial

⁷ Skocpol y Weir, en sus análisis de las respuestas que diferentes países ensayaron en los años '30, insiste en la necesidad de indagar el peso de los rasgos estructurales de los estados y las herencias de las políticas públicas precedentes en las orientaciones y capacidades de los grupos y partidos en las luchas entabladas sobre la forma en que los gobiernos le hacen frente y en el proceso de innovación intelectual y acceso de expertos a los centros de gestión a través de los cuales las ideas económicas entran o no en la formulación de sus estrategias entendiéndolo que los actores elaboran políticas sobre esfuerzos gubernamentales previos o reaccionado contra ellos y se ven trabados por los límites impuestos por las capacidades coactivas, jurídicas, fiscales y administrativas de la estructura del estado. Weir, Margaret y Skocpol, Theda. “Las estructuras del estado: una respuesta “keynesiana” a la Gran Depresión”, *Zona Abierta* 63/64, 1993

y la inmediata posguerra en la economía agroexportadora nos aportan innumerables ejemplos de medidas transitorias para paliar situaciones conflictivas. Lo novedoso residió en las formas que asumió la intervención, fundamentalmente, en su cristalización en instituciones en las que, además, la presencia corporativa era evaluada como ineludible en la medida en que se la vinculaba al saber técnico necesario para elaborar e implementar políticas públicas.

Los argumentos que la sustentaron, en muchos casos permanecieron anclados en el pasado recuperando propuestas contenidas, por ejemplo, en los debates sobre las leyes de carnes o el laudo azucarero de la presidencia Alvear⁸ pero tratándose de instituciones nuevas los modelos legislativos y los referentes para legitimar su creación se buscaron afuera. Cuando Miguel A. Cárcano, entonces legislador, fundamentó en el parlamento el proyecto de ley de granos expresó que la iniciativa era “netamente argentina” aunque indudablemente aprovechaba el ejemplo extranjero contenido en la ley americana de 1916 y sus decretos reglamentarios posteriores pero, y fundamentalmente, estaba basada en la ley canadiense de 1912 cuya última reforma se sancionó en 1930 y que “es la ley más perfecta y orgánica [...] que existe actualmente en el mundo”⁹. Y aun hacia fines de la década, cuando el ejecutivo intentaba obtener la sanción de una ley reguladora de la producción azucarera, el diputado conservador Méndez Calzada dijo poseer, para avalar la propuesta, una carpeta que contenía información sobre 25 o 30 países “empezando por Estados Unidos y concluyendo con el Estado Manchukuo”¹⁰, de los cuales recupera a España haciendo hincapié de que se trata de la España republicana, dado que la ley regularoria se sancionó en 1935. La alusión al régimen político vigente en el país tomado como referencia no es excepcional y se inscribe en la necesidad de los legisladores oficialistas de evitar que la oposición asocie intervención con dictadura. Estados Unidos, sostiene el diputado Vicchi, es el campeón de la democracia y allí el New Deal se ha transformado en una especie de “nuevo evangelio” y en Francia, “dirigida por un socialista eminente”, el estado compra los excedentes de las cosechas de trigo y los almacena para mantener el equilibrio entre la oferta y la demanda¹¹. Italia y Francia, sostiene el diputado Godoy, “en cuyos

⁸ Ricardo Sidicaro en *Los conflictos...op.cit.* ha llamado la atención sobre las propuestas intervencionistas contenidas en el programa elaborado por el Partido Demócrata Progresista en 1915 y su vinculación con las orientaciones que en la época expresaba la Sociedad Rural Argentina y sobre las medidas dictadas a mediados de los años '20.

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

¹⁰ Idem, T.II, r.44, septiembre 19 1939:392-435, p.410

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

gobiernos han primado partidos de izquierda, celosos cultores de la economía clásica” han adoptado la extirpación de viñedos, la prohibición de nuevas plantaciones, la reducción de los stocks y su compra por el gobierno y España, bajo el gobierno de Azaña “que no puede ser tildado de derechista” ha establecido una limitación en la producción; “medidas casi idénticas a las que estamos tratando”¹². Los destinatarios del discurso son los socialistas que sistemáticamente rechazan la referencia a legislación extranjera que se esgrime para avalar diagnósticos y propuestas que justifican la intervención. “La vieja Europa está enloquecida política y económicamente”, dice Dickmann, y no puede constituir un ejemplo “el absurdo, la locura de esas autarquías *outrance*” sólo explicables en países que se preparan para la guerra.

En todo caso, también para el resto del mundo, la forma que adquiere la intervención estatal y la regulación de las diferentes actividades productivas, constituye un desafío y una novedad que se apoya con más o menos énfasis en las propias herencias burocráticas y en modelos externos.

1. Las juntas: iniciativa estatal y demandas corporativas

A mediados de 1932 el presidente Justo y su ministro de agricultura, Antonio de Tomaso, envían a la cámara de diputados dos proyectos, uno creando una Junta Nacional de Carnes¹³ y el otro, una Comisión Nacional de Granos¹⁴. Los objetivos perseguidos declarados son mejorar la calidad de la producción, adaptarla a las necesidades de los mercados consumidores para competir en mejores condiciones, hacer propaganda externa, obtener precios retributivos, coordinar normas inconexas y crear nuevas e involucrar a los interesados en su manejo en nombre del interés general. Las funciones difieren, la entidad que regulará el comercio de carnes incorpora la creación de un frigorífico a partir de la conversión del municipal de la Capital Federal en una entidad mixta a cargo del estado y de los productores para manejar el comercio interno y la posibilidad de crear organismos comercializadores e industrializadores. La comisión de granos tiene atribuciones de policía de comercio -contralor de las instituciones intervinientes, del transporte y acondicionamiento de bodegas, establecimiento de tipos y zonas. En ambos casos, comisiones previas con funciones de asesoramiento, designadas por decreto, se habían ocupado de estudiar problemas

¹² Idem, T.VII, r.66, diciembre 5 1934:613-654, p.641

¹³ Idem, T.IV, r.43, julio 27 1932:420-425

¹⁴ Idem, r.47, agosto 5 1932:704-715

vinculados a la producción, comercio interno y externo y consumo de carnes y cereales y es en ese espacio donde se elaboraron las iniciativas legislativas. La composición de dichas comisiones anticipa la que tendrán las instituciones en vías de creación. En el caso de la producción ganadera participan tres representantes del gobierno nacional, dos de la Intendencia Municipal de la Capital, cinco de la Sociedad Rural Argentina (SRA) y siete personas en carácter de ganaderos y expertos en el comercio e industria de la carne¹⁵. En el caso de los granos la composición es similar: técnicos del ministerio, entidades agrarias de productores e instituciones vinculadas al comercio interno y externo. La propuesta es que los organismos a crearse con carácter autárquico sean presididos por el ministro de agricultura. Para la junta de carnes se prevén diez miembros designados por el poder ejecutivo de los cuales cuatro lo serían entre personas “conocedoras” del problema y seis a propuesta de las autoridades directivas de la SRA. La Comisión de Granos estaría integrada por representantes del gobierno -el director de Economía Rural y Estadística, el jefe de la división Agrónomos Regionales y el de Chacras Experimentales- y tres representantes designados de una lista de diez personas presentada por las entidades agrarias (sin especificación). Los proyectos siguen caminos diferentes.

En octubre de 1933 se sanciona la ley 11747 creando la Junta Nacional de Carnes después de un largo debate parlamentario en el transcurso del cual se modifica la propuesta del poder ejecutivo en cuanto a la composición del organismo regulador. La Corporación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP) se dirigió al Congreso proponiendo que la representación ganadera contemplara tres representantes de la SRA y cuatro de las restantes confederaciones rurales del interior. Los diputados Aguirrezabala (radical antipersonalista entrerriano) y Escobar (Partido Demócrata Nacional) asumieron la defensa de la necesidad de incorporar a los criadores. Bustillo (Concordancia) pidió representación para los frigoríficos y Dickmann (Partido Socialista) propuso tres representantes del Estado, tres productores y tres consumidores. Finalmente, se excluyó al ministro de agricultura de la presidencia y se estableció que tres personas “conocedoras” de la actividad, dos miembros de la SRA,

¹⁵ Los representantes del gobierno nacional son: el director de ganadería, dr.Arturo R.Lucas; el de Economía Rural y Estadística, Julio César Urien; y el jefe de la División de Contralor del Comercio de Carnes, dr.Juan E.Richelet; los de la Intendencia Municipal de la Capital : el secretario de la Dirección de Ganadería, Ricardo Helman y el segundo jefe de la División de Contralor, Anselmo Viacava; los cinco representantes de la Sociedad Rural Argentina (SRA) son Horacio Bruzzone, Cosme Massini Ezcurra, Alfredo Seré, Oscar Sansot y Héctor Guerrero y los expertos en el comercio e industria de la carne:

dos de las sociedades rurales del interior, uno de los frigoríficos y uno de las empresas industriales regionales formarían la Junta. Las designaciones recayeron en seis miembros de la SRA sobre nueve La terna nombrada por el poder ejecutivo que preside la junta la integran Horacio Bruzzone, ex presidente de la SRA, Víctor Galli y Manuel Erauzquin, vocales de la misma corporación; Alfredo Seré y Enrique Santamarina, son sus representantes y Manuel Vetrone, vicepresidente de la SRA junto a Augusto Mariño, un invernador, son los delegados de las sociedades rurales del interior. Ciento diez empleados entre personal técnico, administrativo y de servicio completan la nueva repartición. La puesta en marcha de la ley 11747 se completa en octubre de 1934 cuando el poder ejecutivo aprueba los estatutos de la Corporación Argentina de Productores (CAP), organismo encargado de manejar la cuota dispuesta para industriales argentinos por el Tratado Roca-Runciman que, hasta el final de la década, no contará con frigorífico propio y en 1937, con la creación de un efímero Mercado de Haciendas y Carnes (deja de funcionar dos años después) cuyo objetivo era regularizar y fiscalizar el comercio interno para abaratarlo.

El comercio de granos quedó en manos de una Junta reguladora de carácter temporario -creada por decreto del 28 de noviembre de 1933 y ratificada en 1935 por la ley 12160- encargada de la compra a los productores y la venta a las casas comercializadoras y una Comisión de Granos integrada por representantes del poder ejecutivo, molineros y sociedades cooperativas que en 1934 incorporó a la Comisión de Elevadores para asumir el control técnico de la comercialización. En 1941, un proyecto de ley¹⁶ que queda sin sanción, propone, al modelo del comercio de carnes, la creación de una Corporación Argentina de Granos para actuar en el comercio interno y externo haciéndose cargo de la red de elevadores oficiales.

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

Pereda, Lezica Alvear, Aceguirolaza, Ibarra, el ingeniero agrónomo Miró, Lanusse y Podestá. Horacio Bruzzone será presidente de la Junta Nacional de Carne.

¹⁶ CDDS, T.V, r.57, septiembre 29 y 30 1941:529-537.

sectoriales que se formalizan en instituciones sujetas permanentemente a modificaciones producto de la fragmentación de intereses y los conflictos entablados en el interior del aparato estatal.

En septiembre de 1935 el ministro de agricultura Duhau envió al Congreso un proyecto de ley para dar carácter estable a la junta reguladora de la industria lechera, creada por decreto 40140 del 12 de mayo de 1934, proponiendo que esté presidida por tres personas nombradas por el poder ejecutivo con acuerdo del Senado asesoradas por una comisión honoraria de representantes de los productores, de las industrias de la manteca y el queso, las usinas pasteurizadoras, los comerciantes en productos lecheros y los consumidores. La ley no se sancionó y la actividad siguió estando regulada por una comisión ad hoc a la que en 1939 se le encarga redactar un nuevo proyecto de ley, cometido que no logra cumplir en función del choque de tendencias en su seno. Un año después, los demócratas nacionales entrerrianos Medina, Radío, Etchebarne y Morrogh Bernard, autores de numerosos proyectos relativos al comercio de carnes, hacen suyo y presentan a la cámara de diputados el anteproyecto elaborado por el último congreso celebrado por la Confederación Argentina de Productores de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP), reproduciendo en parte la arquitectura de la ley 11747, en la medida en que contempla la creación de una Junta reguladora y de un organismo comercial e industrial, la Corporación de Productores de Leche. Tampoco esta iniciativa es tenida en cuenta por el Congreso.

Modelos organizativos similares serán propuestos para regular dos producciones regionales, el vino y la yerba. En diciembre de 1934, por ley 12137 se crea la Junta Reguladora de Vinos. La regulación de la producción de uva y su elaboración habían sido hasta ese momento asumidas por los estados provinciales (Mendoza y San Juan) tratando de resolver la congestión de la oferta y la caída de los precios. A partir de un informe elaborado por un funcionario del Banco de la Nación, Liaudat, y con el asesoramiento de Enrique Uriburu y Raúl Prebisch, el ministro de agricultura envía al Congreso una iniciativa que contempla la creación de un organismo constituido por un presidente y dos vocales nombrados por el Poder Ejecutivo y una comisión honoraria formada por representantes de los intereses afectados entre los que se incluye al Banco de la Nación y al Banco Hipotecario Nacional (BHN), en la medida en que los productores y elaboradores, mayoritariamente, son deudores de ambas entidades financieras. El mecanismo adoptado para superar la crisis del sector incluye medidas de emergencia: eliminar temporariamente del mercado parte del stock de vinos para que no

esté gravitando sobre el precio produciendo una caída por debajo del nivel normal y materia prima, para reducir la elaboración y por tanto darle mayor salida al excedente y, como remedio de fondo, la extirpación de viñas y la sustitución de ese cultivo por otros que sean de rendimiento económico mayor. Se imputan al cumplimiento de la ley 30 millones de pesos recuperables, según se espera, a partir de la aplicación de una sobretasa adicional de 0.125 centavos por litro de vino. El proyecto se aprueba sin el voto de los legisladores socialistas. En septiembre de 1936, una nueva iniciativa del ejecutivo (el ministro de agricultura en ese momento es Cárcano) propone modificar la ley 12137 ampliando las facultades y los recursos de la junta. La evaluación es que los objetivos planteados se cumplieron sólo a medias. El excedente de producción sigue existiendo y la respuesta de los viñadores a la extirpación fue escasa dada la exigüidad de la indemnización. La aplicación de una contribución en especie y la ampliación de los fondos para extirpar solucionarían el problema. La ley resultante (12253) establece, a sugerencia de los socialistas -que de todos modos no la votan-, que las hectáreas de viña extirpada sean adquiridas por el estado para entregarlas a la colonización.

En octubre de 1935, la ley 12236, establece la Junta Reguladora de la Yerba Mate recuperando el modelo ya implementado para el caso del vino. Las diferencias entre una y otra producción residen en el carácter nuevo de las plantaciones de yerba, incrementadas a partir de 1926 cuando fueron entregadas tierras fiscales por el gobierno en la zona de Misiones y se les exigió a sus ocupantes plantar el 75% de la superficie con este producto y el peso que representan las ventas de trigo a Brasil que implican como contrapartida comprarle, entre otras cosas, yerba. Esto último es lo que decide al gobierno de Justo a incluir en la regulación la derogación del gravamen adicional del 10% que pesa sobre la yerba importada y reducir la producción local. La Junta se constituye presidida por el ministro de agricultura y 13 miembros: el gobernador de Misiones -Vanasco-, dos funcionarios del ministerio de agricultura -Ovidio Schiapetto y Pinto-, un representante del Banco de la Nación -Pedro Etchegaray-, uno del BHN -Abel Lissarrague-, uno de los plantadores no agremiados -Pablo Allain-, que de hecho representa casi exclusivamente a los yerbales que posee Otto Bemberg-, uno de los plantadores agremiados -Dr. Nicolás Avellaneda-, otro de los mismos plantadores autorizado por las cooperativas -el ingeniero Andrés Bugnion-, tres representantes de los elaboradores -José Blanco, el ingeniero Angel Núñez y Ernesto Dumas- uno de los importadores -Roberto Fernández Beyró- y otro de los consumidores -José Bogliolo-. El organismo se constituye además con veintiocho empleados administrativos. Al igual

que en el caso de la producción vitivinícola las medidas adoptadas no resultaron suficientes para equilibrar la producción con el consumo y el 18 de abril de 1938 el ejecutivo dictó un nuevo decreto limitando la cosecha en un 40%.

Para la producción de algodón y de azúcar, actividades que de hecho no escapaban a la acción reguladora del estado a través de comisiones creadas a tal efecto, se contempla la posibilidad de cristalizar las juntas por vía legislativa tardíamente y la estructura organizativa, composición y facultades que se prevee otorgarles cambian. En principio, había cambiado el gobierno y son Ortiz y su ministro de agricultura, Padilla, un cultivador de caña tucumano, quienes las propician, aunque las iniciativas legislativas habían sido preparadas previamente. En ambos casos se incorporan amplios capítulos sobre salarios, vivienda para los trabajadores y atención médica fundados en el principio de la justicia social.

En el caso del algodón, dos decretos -59802 y 61640, de abril y mayo de 1935- habían reglamentado el artículo 5° de la ley 12160. La junta estaba constituida por siete funcionarios (el ministro de agricultura, uno de sus subsecretarios, el gobernador del Chaco y los directores de Tierras y Colonias, Agricultura, Comercio e Industria y Sanidad Vegetal) y diez miembros entre los cuales siete representaban a las entidades comerciales e industriales, dos a las cooperativas de producción, uno a los productores y otro a Santiago del Estero. La iniciativa legislativa para plasmarla fue elaborada por una comisión creada por decreto en 1936 -siendo ministro Cárcano- integrada por el subsecretario de agricultura, Brebbia, el gobernador de Chaco, Castells, miembro nato de la junta, los directores de Tierras y Colonias y de Sanidad Vegetal, los técnicos de la junta algodonera, Vidal y García Matta, el miembro de la junta ingeniero Carrió y el ex diputado González Maseda y elevada al congreso por el poder ejecutivo en 1938. Paralelamente el diputado radical Romeo D. Saccone presenta otra iniciativa que sustrae la presidencia de la junta a un funcionario del gobierno y la coloca en un ingeniero agrónomo, incorpora artículos sobre distribución de la tierra y declara servicio público al desmote¹⁷. Los proyectos caducan sin sanción y en 1941, nuevamente el poder ejecutivo -siendo presidente Castillo y ministro de agricultura Daniel Amadeo y Videla- insiste con una nueva iniciativa¹⁸

En la industria azucarera, protegida prácticamente desde sus orígenes por barreras aduaneras, se inició una cierta regulación a partir del laudo dictado por el

¹⁷ CDDS, T.II, r.21, julio 13 1938:706-723

¹⁸ Idem, T.II, r.24, julio 29 1941:627-631

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

Las bases del proyecto que presentó el ministro Padilla al Congreso a fines de 1938 fueron elaboradas por una comisión integrada, fundamentalmente, por azucareros: Vicente C. Gallo, copropietario del ingenio San Antonio; José M. Paz, copropietario del ingenio Concepción; Clemente Zavaleta, director del ingenio Santa Lucía; José Padilla, administrador del ingenio San Pablo; Leocadio Paz, del directorio del ingenio Esperanza; Adolfo García Pinto, representante de los industriales de Salta; David León Medina, fuerte cañero de Tucumán; Federico Helguera, de la firma Etchecopare y Helguera, negociante de azúcar y Rómulo Bogliolo, un socialista, en representación de los consumidores. La ley a dictarse determinaba la cantidad total de azúcar a elaborarse y fijaba cuotas por zona de producción y por ingenio, vinculando a éste último a un número determinado de cañeros; reglamentaba las operaciones de compraventa de caña e incorporaba un capítulo de diecinueve artículos en los que se contemplaba la fijación de salarios para las tareas agrícolas e industriales, la creación de una Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones, la construcción de vivienda obrera familiar a cargo de los ingenios con créditos del BHN, la asistencia social obligatoria y gratuita a través de médicos permanentes, salacunas y hospitales construidos por cada ingenio o regionales, campos de deportes y bibliotecas, estableciendo además el control por la junta de las proveedurías. El organismo que debía encargarse de poner en marcha tareas tan disímiles y complejas -al igual que el resto de las juntas- estaría constituido por un presidente y dos vocales nombrados por el poder ejecutivo con acuerdo del Senado y una comisión asesora honoraria integrada por 16 miembros nombrados por el poder

ejecutivo: el Banco de la Nación, la Bolsa de Comercio de la Capital Federal, el Centro Azucarero Argentino, las industrias derivadas del azúcar, los industriales del litoral y los comerciantes tendrían allí un representante y dos, el Centro Azucarero Regional Tucumán y el Centro Azucarero Regional del Norte, completándose con cinco plantadores, de los cuales uno debía ser del litoral y otro de los productores de remolacha. El partido socialista -en disidencia total- y los radicales -en disidencia parcial- se opusieron conjuntamente a la cristalización legislativa de la junta azucarera. El proyecto pasó a la comisión respectiva y nunca se sancionó.

En el parlamento, ámbito en que vamos a centrarnos, se debate, en relación a estas agencias, un amplio espectro de cuestiones que hacen a las funciones del estado, su cristalización burocrática y la relación entre ésta última y las formas de representación política; entre los objetivos plasmados en leyes y decretos y los contenidos de las políticas finalmente implementadas y entre la nación y las provincias. Lo que sigue intenta recuperar algunos de estos aspectos teniendo en cuenta que la cámara de diputados entre los años 1930 y 1943, indudablemente no es siempre igual a sí misma. Hasta 1936, el oficialismo estuvo integrado por legisladores demócratas nacionales y sus variantes provinciales, radicales antipersonalistas y socialistas independientes y la oposición, por demócratas progresistas y socialistas. A partir de ese año -previo levantamiento de la abstención- se incorporaron los radicales sumando a algunos representantes del antipersonalismo que abandonaron la concordancia para pasar a las filas del partido presidido por Alvear. Ni gubernistas ni opositores constituyeron bloques: no lo fueron la Concordancia¹⁹ ni la Alianza Civil, y por otro lado, tampoco cada partido operó de manera unívoca y disciplinada, ahora bien, en cuanto a la necesidad de la intervención estatal en la regulación de la economía, no hay fuertes antagonismos que nos permitan marcar líneas claras en los diagnósticos, perspectivas y propuestas si tomamos como línea divisoria a los partidos y hay, además, una gran cantidad de intereses sectoriales involucrados que se vinculan de un modo u otro a las organizaciones políticas -en muchos casos porque los mismos legisladores participan en las actividades productivas que se están intentando regular- y, por lo general eso es lo que determina su involucramiento en el debate parlamentario.

¹⁹ Según narra Federico Pinedo en sus memorias la “concordancia” se estableció en julio de 1932. “Se trataba al principio, dice, de organizar una simple inteligencia parlamentaria, que en el sentir de algunos podía evolucionar a una inteligencia política más estrecha” basada en la necesidad de sobreponerse a las disensiones internas para encarar una acción más eficaz y que se plasmó en un documento que es casi un

2. Las juntas en el parlamento: funciones del estado, burocracia y representación

2.1. Liberalismo y “economía dirigida”

La cuestión más general que se pone en juego cuando se discute la creación de juntas reguladoras de la producción remite a la relación entre la sociedad y el estado en relación a las funciones que se consideran que éste último puede asumir legítimamente. Dicho de otro modo -tal como se proponía en ese momento- el debate se plantea en términos de liberalismo -ley de la oferta y la demanda, libre concurrencia- o economía “dirigida”, regulada o planificada, sin que la invocación a uno de estos sistemas de organización económica implique necesariamente tomas de posiciones netas: la apelación a la regulación puede hacerse, sin problemas, y de hecho se hace, en nombre del liberalismo.

Cuando en 1932 se discute en torno a salidas posibles a la crisis de la producción y comercio de carnes, Luis Duhau y Benjamín Palacio, representantes del Partido Demócrata Nacional por Buenos Aires y Córdoba, respectivamente, se definen como liberales y defienden el intervencionismo. El primero se manifiesta un militante y un creyente de la teoría económica liberal; se inscribe en “la tradición de los hombres de la derecha” a los que atribuye las grandes reformas legislativas y la “acción genuinamente conservadora que supone el cambio constante, la adaptación continua”²⁰ y propone, “frente a la realidad nueva”, ajustarse a ella haciendo el mínimo de concesiones posibles²¹. Palacio entiende que la regulación es necesaria, ante la desaparición de la competencia impuesta por las medidas restrictivas dictadas por los gobiernos europeos, para que la ley de la oferta y la demanda vuelva a desenvolverse libremente, sin trabas. La intervención directa del estado, injustificada en condiciones normales, se impone para salvaguardar la producción. La función del estado es ejercer su influencia sobre los intereses privados en salvaguardia y tutela del interés público. En todo caso, la Junta de Carnes, con autonomía funcional y patrimonial, reemplaza la directiva estatal por la de los propios interesados y sustrae el control del comercio al ministro de agricultura, cuyas atribuciones siempre son susceptibles de volverse “absorbentes y tiránicas”²².

programa de gobierno. Su evaluación es que nunca fue una entidad permanente pero hubo coordinación. *En tiempos de la república*, T.I, Buenos Aires, Ed. Mundo Forense, 1946, pp.132-135

²⁰ Idem, T.II, r.33, agosto 9 1933, pp.977-978

²¹ Idem, T.II, r.37, agosto 17 1933:264-289, p.266

²² Idem, r.28, julio 26 1933:589-610

La aceptación de la intervención estatal en el ámbito privado es producto del reto que implica la crisis pero los temores que provoca no desaparecen y se despliegan en argumentos que involucran a la burocracia y a la política: el estado es, casi por naturaleza, ineficiente y los sectores que ocupan el gobierno en su afán de perpetuarse hacen electoralismo. El argumento de Palacio combina ambas cuestiones. En la administración estatal, sostiene

“Falta espíritu de prosecución y de iniciativa y carencia de estímulo pecuniario en los que la dirigen; desenvolvimiento lento y pesado de sus actividades, impuesto por los métodos clásicos de la burocracia administrativa; desorganización de sus servicios esenciales por la infiltración en su seno de los factores políticos que convierten [...] los talleres en clubs; los empleados en agentes electorales, los gestores en caudillos y los obreros en votantes [...] La entidad que se crea [...] aparta de su manejo el poder dominador y absorbente del estado, dando lugar a la gravitación en su seno de la iniciativa y de los intereses privados”²³

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

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

“Parecía que lo económico era del dominio de la naturaleza, más que del dominio de lo social, y en este caso, la economía aparecía como obedeciendo a leyes seminaturales, de donde nacía un orden maravillosamente espontáneo [...] ahora nos es indispensable someter a reglas jurídicas la producción, el consumo y la distribución, y así tendrá que ser fatalmente si no queremos volver a formas precapitalistas”²⁴

La escuela individualista liberal, que por desgracia tiene aún muchos representantes en el país, pretendía y pretende -dice Graffigna- que la función estatal debe limitarse a la acción del gendarme, vigilar tutelando el cumplimiento de los

²³ Idem, T.II, r.29, julio 27 1933, p.679

²⁴ Idem, T.IV 1936, r.29, oct,28 1936:229-272, p.234

contratos realizados entre los individuos, aunque violen el principio de justicia, olvidando las funciones de cooperación y de asistencia inherentes a la autoridad social. El Estado debe suplir la deficiencia individual, sin absorber ni invadir como propugnan los colectivistas²⁵. En ese marco inscribe su evaluación de la acción desplegada por las juntas a la que considera sólo un paliativo “pseudoregulador” inorgánicamente aplicado -“mezcla informe de liberalismo y de totalitarismo estatal”- aunque reconoce a su favor haber repercutido favorablemente sobre el poder de compra general del país permitiendo, aun precariamente, el mantenimiento de los salarios evitando una mayor desocupación y el desánimo total de los productores²⁶. Sus fallas de origen residen en haber sido instrumentadas como soluciones transitorias en la creencia de que se estaba dando respuesta a problemas cíclicos producto del abuso o la mala aplicación de los principios del liberalismo y no en las fallas del propio sistema²⁷ Para que una regulación tenga resultados completos y positivos es necesario estructurarla sobre nuevas bases superadoras de dos sofismas liberales: el temor a la vida cara y la división de los hombres en productores y consumidores. El remedio no está en destruir riqueza para valorizar la producción provocando escasez sino en aumentar la capacidad de compra, - “repartir para consumir”-

“La defensa y el mejoramiento del consumidor hay que buscarlos en la elevación de sus rentas, en la elevación de su poder adquisitivo y no en la deflación de los precios [...] precios remuneradores a la producción y una distribución justa de los beneficios [...] solución simultánea a los problemas de la producción y del consumo”²⁸

En el otro extremo del espectro se ubican los socialistas

“En economía como en astronomía y otras ciencias, las leyes son fundamentales y eternas. Y la tan vituperada economía política liberal tiene todavía gran importancia y trascendencia [...] hemos oído hablar de economía dirigida, planificada, regulada [...] Desde que existe la economía ha sido más o menos dirigida. Hoy es dirigida en un sentido dado, en la protección de privilegios y negocios, de riquezas, que no son de la gran masa popular”²⁹

²⁵ Idem, T.VII,1934, r.66, diciembre.5 1934:613-654, p. 621

²⁶ Idem, T.VI, r.53, enero 12 1937:257-297, p. 264

²⁷ Idem, T.IV 1936, r.29..op.cit., p.236

²⁸ Idem, p.259

²⁹ Idem, intervención de Enrique Dickmann, T.II 1938, r.16, junio 23/24 1938:140-32, p.266

En su defensa del librecambio y del consumidor sostienen que el estado debe sustraerse y los intereses políticos no deben tener ingerencia. Refiriéndose a la Junta Reguladora del Vino, el diputado Pena manifiesta en nombre del sector

“Creemos indispensable que la junta a crearse ofrezca garantías de prescindencia en materia política. Designada por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, no ofrece esas garantías [...] No se nos oculta que los intereses en juego son tan extraordinarios que desde ese organismo podrán desarrollarse presiones políticas electorales irresistibles, lo cual ha ocurrido ya en Mendoza [...] Es de conocimiento de la Cámara hasta que punto el manejo del riego [...] fue decisivo en campañas electorales [...]

[...] no sería extraño que hombres nombrados por cuerpos políticos pudieran ejercer sus funciones encaminándolas a torcer la voluntad de quienes en razón de sus actividades les estarán supeditados”³⁰

Y Repetto, en 1939, interpellando al ministro de agricultura sobre los resultados obtenidos por los organismos creados por la ley de carnes, después de aceptar que se trata de una “buena ley” -aunque los socialistas no la votaron- en la medida en que introduce un resorte nuevo para la “defensa legítima e inteligente de un gremio” adoptando el principio de la agremiación coercitiva -obliga a los ganaderos, por el sólo hecho de imponerles un impuesto de venta, a pertenecer a los organismos que crea, caso CAP- y que no insume gastos al erario público, sostiene que los problemas los ocasiona la ingerencia absorbente del estado y recomienda a los ganaderos conservar su autonomía evitando la intervención oficial y política en la gestión de sus negocios³¹

Los radicales unificados bajo la dirección de Alvear no participan de las tareas del parlamento hasta 1936 y cuando lo hacen sus legisladores se manifiestan a favor de la intervención estatal en la regulación de la economía, aunque son críticos frente a los organismos creados con ese fin. La posición tomada por los dirigentes partidarios frente al problema no es unánime, se instala en un amplio espectro que va de la defensa del estado mínimo y la libre competencia hasta posiciones decididamente intervencionistas. Los legisladores del partido cuestionan la composición de las juntas, su sesgo hacia la defensa de los grandes productores, aunque generalmente votan las iniciativas para crearlas. Por otro lado, sectores partidarios opositores a la conducción alvearista cuestionan el accionar de la bancada acusándola de colaboracionista y revistas como

³⁰ Idem, T.VII, r.67 dic. 6 1934:656-707

³¹ Idem, T. IV, r. 49, septiembre 26 y 27 1939:813-888, pp. 853-854

Hechos e Ideas, participan de esta idea enfatizando que el estado dirige la economía pero no la coordina, adopta medidas vacilantes, producto del oportunismo y de la presión de los acontecimientos y crea organismos burocráticos a través de los cuales “las oligarquías industriales allegadas a los oficialismos maniobran impunemente contra los intereses de las demás categorías de productores y de las masas consumidoras”³².

Un dirigente de la intransigencia radical santafesina se pregunta “¿Debemos optar por el caos individualista, o por la racionalización estadual de la economía?”, la salvación económica está ¿[...] en la anarquía capitalista o en la planificación económica?” y la respuesta por la segunda opción se define en términos de “tutelar en lugar de confiscar, administrar en lugar de interferir”³³. El alvearista Carlos Noel - diferenciando regulación de planificación- sostiene que “La virtud eminente del planismo es que [...] permite que se forme un conglomerado democrático sin equívocos, porque está condicionado por un esquema de acción enteramente claro y públicamente propuesto”³⁴ y en función de esta idea y respondiendo a la plataforma elaborada por el partido en 1937 presenta a la cámara de diputados, en 1938, un proyecto de creación de una comisión encargada de estudiar la institución del Consejo Económico Nacional conformado por los ministros de agricultura, hacienda y obras públicas, seis senadores designados por las comisiones parlamentarias de Negocios Constitucionales, Hacienda, Presupuesto, Legislación, Obras Públicas y Agricultura, doce diputados, también nombrados por las comisiones respectivas y ochenta y siete representantes de las diversas profesiones o gremios en número igual de empleadores y de trabajadores intelectuales y manuales cuya forma de elección sería reglamentada por el poder ejecutivo. La fundamentación recupera antecedentes internacionales (la constitución de Weimar) y nacionales (el laudo Alvear en materia azucarera) y se sustenta en la necesidad de ordenamiento y coordinación enfatizando que su creación no contradice el régimen político democrático sino que refuerza el rol del parlamento, del cual el consejo sería órgano consultivo y permite el pasaje del liberalismo económico a la competencia entre agrupaciones³⁵. El diagnóstico es que reina la improvisación y el desorden jurídico: las juntas no tienen el mismo origen, son el producto de decretos, leyes o acuerdos de ministros; no se siguen lineamientos equivalentes para determinar su

³² Notas económicas. ¿Cuánto cuestan las juntas reguladoras?, en *Revista Hechos e Ideas* (HeI), I,2,julio 1935:169-174

³³ Barcos, Julio. *Por el pan del pueblo*, Bs.As., Ed.Renacimiento, 1933:230

³⁴ Noel, Carlos. Un plan de acción político-económico para la UCR, Conferencia radiotelefónica, octubre de 1936 en *Principios y orientaciones*, Bs.As., Gleizer editor, 1939:110

composición, en algunos casos la designación de los representantes de actividades privadas queda en manos del poder ejecutivo y en otros son los interesados los que los seleccionan; difieren en cuanto a facultades y atribuciones y en las bases financieras en las que se sustentan.

Los socialistas, consecuentes con la actitud asumida en el Congreso cuando la creación de las nuevas agencias estatales fue discutida, proponen eliminarlas para restaurar el libre mercado; los radicales -con matices- desde el supuesto de que la economía es una e indivisible y que las medidas e instrumentos implementados por el gobierno son parciales y arbitrarios proponen planificar -el modelo es Rossevelt-.

2.2.Representación territorial y representación funcional

Refiriéndose a la representación funcional, Cotta plantea que la cuestión “de ‘otra’ forma de representación acompaña toda la historia de la representación moderna constituyendo una especie de segunda voz que atraviesa las más diversas culturas políticas”, “presencia significativa en el plano doctrinal a la que se corresponden conspicuas realidades de hecho, aunque no necesariamente en las formas planteadas por sus teóricos”³⁶. En nuestro caso, la experiencia concreta de combinación de los instrumentos representativos propios del régimen democrático y la representación de intereses sectoriales fue precedida por un fuerte cuestionamiento a los primeros, aunque no necesariamente ésto haya implicado la elaboración de un diseño acabado que involucrara a la segunda. La incorporación burocrática de miembros de las corporaciones en funciones de asesoramiento y diagramación de políticas que implicaron negociaciones en torno a su implementación se dio más bien como salida a los conflictos planteados por la crisis en medio de un proceso signado por el método del ensayo y de ningún modo respondió a los ambiguos proyectos corporativistas que circularon en la coyuntura previa al golpe de 1930 y que Uriburu intentó -sin demasiada convicción- traducir en una reforma constitucional.

En los años ´20, algunos intelectuales, no necesariamente militantes en las filas del nacionalismo planteaban que si los procedimientos para llegar a la representación habían mejorado, ésta no lo había hecho y la única forma de producir la transformación a ese nivel era incorporar a agricultores, ganaderos, industriales, comerciantes, militares que deberían organizarse en agrupaciones electorales para superar la ausencia de

³⁵ Idem

³⁶ Cotta, Maurizio. *Parlamentos...op.cit.*, p.279

partidos orgánicos y principistas. La propuesta, en este caso de Rivarola, se resumía en un sistema coordinado de representantes del pueblo en diputados y de la sociedad en el Senado³⁷. Esta combinación de representación territorial con alguna forma de representación funcional de intereses no es privativa de Rivarola. Carlos J. Rodríguez, dirigente radical cordobés, siendo diputado nacional, presentó varios proyectos que, escalonadamente, recuperaban la preocupación por la representación funcional de intereses aunque su crítica no se centraba en las organizaciones políticas sino en la arquitectura institucional y el sistema económico basados en la escuela individualista liberal. Si bien desde 1922, en sus intervenciones parlamentarias, daba cuenta del modo en que pensaba debía reformularse el diseño institucional vigente, recién en 1928 lo tradujo en un proyecto de ley de “organización corporativa nacional”³⁸. Funda el proyecto en el imperativo de adelantarse a las consecuencias abiertas por la crisis del estado liberal marcando nuevos rumbos y sostiene la necesidad de reformar la constitución “para dar a la soberanía popular una expresión más directa, más real y exacta de su voluntad, creando órganos más técnicos y especialmente un parlamento más fiel y capaz que este representativo surgido de un sufragio universal amorfo”³⁹. El proyecto de reforma constitucional es presentado a la cámara de diputados el 10 de abril de 1930⁴⁰ y en él se combinan representación territorial en el Senado y representación funcional, en Diputados.

Por su parte, si bien las corporaciones buscaban un lugar en el interior del sistema político y procuraban un reconocimiento oficial y una inserción en la esfera estatal que les permitiera participar en el proceso de toma de decisiones para acomodarse a la extensión del sufragio y la emergencia de partidos de masas en un contexto pautado por mercados inestables y poco competitivos producto de la Primera Guerra Mundial y algunos sectores intelectuales y políticos coincidían en la legitimidad de esa demanda, es recién hacia fines del período de los gobiernos radicales y asociada a la prédica de los grupos nacionalistas que comienza a delinearse una propuesta que implica la sustitución de la representación territorial por la representación funcional de

³⁷ Rivarola, Rodolfo. Un poco de teoría...política y otro poco de ideal...social. RACP, T.XXI, 1920/1921 :32-56

³⁸ CDDS, T. IV, reunión 40, septiembre 21 1928:678-682

³⁹ Idem, T. I 1928, reunión 40...op.cit., pág.680

⁴⁰ Dado que la cámara en el período legislativo de 1930 no supera las sesiones preparatorias, el proyecto no consta en el diario de sesiones. La transcripción la hemos tomado de un libro que Rodríguez termina de escribir a mediados de 1933 y en el que lo incluye como apéndice, *Hacia una nueva Argentina radical*. Por un nuevo orden político, económico y financiero, Buenos Aires, 1934 y sobre el que más adelante volveremos.

intereses y aún así, ésta no alcanza a percibirse como un plan elaborado y mucho menos consensuado⁴¹. La forma partido sigue pensándose como la más adecuada al gobierno representativo.

Desalojados los radicales del gobierno, las apreciaciones en torno al modo en que debía reestructurarse -o no- el régimen político se inscriben en el debate disparado por la propuesta de reforma constitucional sustentada por el uriburismo que -con más ambigüedades que precisiones- propone el reemplazo, total o parcial, según quien y cuando la haga pública, de la representación territorial por la representación de intereses funcionales⁴² y que logra unificar en la oposición a todo el espectro partidario. Aun Carlos J. Rodríguez, cuyo proyecto de reforma constitucional contemplaba algunas de las cuestiones que sustentara Uriburu, escribe inmediatamente después del golpe, aunque publica recién en 1934, *Hacia una nueva argentina radical*, donde se reafirma en su propuesta que combina representación territorial y representación corporativa separándose del gobierno provisional. Apenas iniciada la tiranía -dice en el prólogo- su jefe dio a conocer el propósito doctrinario de la revolución (se refiere al manifiesto del 1° de octubre de 1930 en el que Uriburu argumenta la necesidad de reformar la constitución para que se sienten en las bancas del Congreso agricultores, obreros, profesionales, etc.) y esa declaración “me reveló el propósito de la dictadura”, “poner las manos en nuestra carta magna, para cimentar un régimen reaccionario, con apariencias de renovación democrática, al estilo fascista”⁴³

Justo asume la presidencia haciendo profesión de fe democrática. La aceptación del sufragio, como principio de legitimidad del poder, sigue siendo irreversible, aunque en la práctica, el fraude permea las contiendas electorales y a los representantes de intereses sectoriales se les acuerde capacidad no sólo para introducir demandas en la agenda del estado sino para elaborar diagnósticos y propuestas y participar en su implementación. La experiencia concreta de combinación de los instrumentos representativos propios del régimen democrático y la representación de intereses

⁴¹ Un análisis de la relación entre corporaciones y estado en los años de los gobiernos radicales en Marchese, Silvia, Estrategias de las organizaciones empresariales para su participación en política en Falcón, Ricardo (dir.) Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930). Nueva Historia Argentina, T.6, Buenos Aires, Sudamericana, 2000

⁴² Para un recorrido en torno a este punto puede verse Devoto, Fernando, Nacionalismo...*op.cit.*, cap. 5

⁴³ “Y entonces, en plena tiranía, entreviendo el peligro de que pudiera ilusionarse al pueblo con este contenido doctrinario novedoso, para desviarlo de la marcha que venía realizando con la Unión Cívica Radical, hacia la nueva democracia, me apresuré a reunir mis principales iniciativas parlamentarias, en que, desde 1922, venía propiciando la reforma fundamental de la Constitución [...] y las publiqué en un folleto [...] “La Nueva Argentina”, aparecido el 26 de octubre de 1930” para replicar a “intentos reaccionarios de reformar la Constitución Nacional para implantar una imitación del régimen fascista”

sectoriales fue precedida por un fuerte cuestionamiento a los primeros, aunque no necesariamente ésto haya implicado la elaboración de un diseño acabado que involucrara a la segunda. La incorporación burocrática de miembros de las corporaciones en funciones de asesoramiento y diagramación de políticas que implicaron negociaciones en torno a su implementación se dio más bien como salida a los conflictos planteados por la crisis en medio de un proceso signado por el método del ensayo y de ningún modo respondió a los ambiguos proyectos corporativistas que circularon en la coyuntura previa al golpe de 1930 y que Uriburu intentó -sin demasiada convicción- traducir en una reforma constitucional.

En el parlamento, era común que los legisladores iniciaran su intervención en los debates manifestándose ganaderos y agricultores (como en el caso de Duhau cuando se discute la ley de carnes⁴⁴), criadores (Bustillo, en el mismo debate⁴⁵), “campesinos” de precaria situación económica (Romeo D.Saccone durante una interpelación al ministro de agricultura sobre la Junta Nacional del Algodón⁴⁶) o industriales del azúcar (Julio Simón Padrós) y que asumieran los argumentos sostenidos en congresos o sintetizados en memoriales y peticiones a las mismas cámaras por los organismos de representación de intereses sectoriales y esto no parecía plantear un conflicto, aunque coyunturalmente apareciera la oposición entre intereses particulares e interés general.

En 1932, un legislador socialista, Pena, introdujo en la cámara de diputados un proyecto de declaración⁴⁷ sosteniendo la ilegalidad de la existencia de la Comisión Nacional de Azúcar en la medida en que había sido constituida por un “gobierno de facto” y no fue posteriormente reconocida por el Congreso y la incompatibilidad de funciones en la que incurrían dos de sus miembros -el representante de los cañeros, José Ignacio Aráoz y el de los industriales, Julio Simón Padrós- que eran simultáneamente legisladores. El demócrata nacional, Corominas Segura y el socialista independiente, Federico Pinedo asumen la defensa de los imputados y al hacerlo despliegan argumentos en torno a la representación. El primero sostiene que la Comisión es honoraria, asesora, no tiene funciones ejecutivas y sus miembros representan el conocimiento práctico de los negocios de una zona del país e intereses gremiales respetables. Que estos mismos hombres, concedores de los negocios y partícipes del desarrollo económico y financiero del país, ocupen una banca en el parlamento es, en

⁴⁴ CDDS, T.II, r.33, agosto 9 1933, p.981

⁴⁵ Idem, T.III, r.35, agosto 11 1933, p. 115

⁴⁶ Idem, T.II, r.21, julio 13 1938, p.707

⁴⁷ Idem, T.VI, r,63, septiembre 20 1932:204-252

todo caso, deseable. No es posible limitar la representación parlamentaria a los que no dirigen sus negocios o a “aquellos que carecen de todo”. Pinedo refuerza la idea asumiendo que sería “funesto para el país” y “deplorable para el prestigio del Congreso” alejar de los cuerpos representativos a personas “capaces” y “significativas” para reemplazarlas por “individuos de menor categoría”

“¿Quién puede negar y quién niega la legítima representación que de los intereses rurales del litoral del país y de la poderosa provincia de Buenos Aires ejerce aquí con el aplauso de todos, un grupo de diputados y mi caracterizado amigo el señor diputado Duhau, que defiende a capa y espada los intereses ganaderos, no obstante su condición de ganadero?”⁴⁸

Los intereses gremiales, en el planteo de Pinedo, no son incompatibles con el interés general; su presencia en el Congreso es “la expresión más genuina de la corrección democrática”, al votar a estancieros, azucareros u obreros el país manifiesta su confianza en esa persona y los elige por serlo.

Dos años después, en ocasión en que se está discutiendo la creación de la Comisión Nacional de Granos⁴⁹ -institución diferente de la Junta en la medida en que no tiene intervención directa en el comercio sino que actúa como órgano de policía del mismo- el debate que involucra a los diputados concordancistas Cárcano y Simón Padrós y al socialista Manacorda revela posiciones encontradas en torno a la presencia de los intereses gremiales, ya no en el parlamento, sino en las agencias estatales que se crean. Mientras Simón Padrós reclama una ampliación del número de miembros de la comisión para sumar intereses que no se encuentran representados, Cárcano se muestra partidario de la ley de granos canadiense en la cual los representantes corporativos están ausentes aunque manifiesta haber cedido ante el argumento de que “es difícil encontrar en nuestro medio tres personas absolutamente independientes, desvinculadas del comercio y con la capacidad suficiente” y encuentra la solución para morigerar esta representación en instituciones que deben llenar funciones técnicas y de carácter ejecutivo cuya eficacia depende de un número reducido de componentes, estables y con independencia de juicio, en que sea la Bolsa de Comercio quien seleccione diez personas vinculadas a los distintos gremios y el poder ejecutivo realice la elección final. Manacorda, coincidiendo con Cárcano, sostiene que sólo los productores, único sector cuyos intereses coinciden con los del país, deben constituir la junta.

⁴⁸ Idem, pp. 242-243

⁴⁹ Idem, r.36, agosto 10 1934:320-352 y r.39, agosto 23 1934:620-657

“Algunos hemos creído durante mucho tiempo en la eficacia de la acción gremial, pero hoy Sorel ha sido arrojado a la bohardilla de los trastos viejos, de donde lo han sacado algunos reaccionarios para hablarnos de la democracia funcional u organización corporativa. [...] Al gremio tranviario no le importa que la tarifa del tranvía suba a 15 centavos, perjudicando en esta forma a todos los obreros de la ciudad, si, como resultado, ellos han de percibir un salario superior”⁵⁰

Aunque la inclusión de representantes corporativos en las nuevas agencias suele presentar aristas conflictivas que obligan a los legisladores a desplegar argumentos para justificarla, la mayoría de ellos acuerda en que el saber técnico necesario le pertenece a quienes están involucrados en la actividad respectiva. En todo caso, después de aceptar que cada una de las actividades reguladas debe estar en manos de los propios interesados, tanto en el momento en que se debaten los proyectos legislativos que cristalizarán en instituciones la acción reguladora del estado como cuando, una vez éstas en funcionamiento se discute el modo en que despliegan su actividad, cuántos, quiénes y en beneficio de quién establece la diferencia.

Mientras los socialistas aducen que la ley de carnes es “una ley de clase” -la SRA tiene preponderancia en la constitución de la junta-, desde el sector concordancista se asume la defensa de los intereses ganaderos asimilándolos al interés general: “son tan grandes [...] se hunden tan profundamente en nuestro pasado económico y significan tan intensamente en la grandeza de nuestro porvenir económico y social, que ellos se confunden con los intereses mismos de la nación”⁵¹, aunque entre ellos no logren ponerse de acuerdo en que proporción deben estar representadas las sociedades rurales del interior y si los frigoríficos deben o no participar de la comisión.

El predominio de la SRA en la Junta, hacia el final de la década, movilizó a legisladores de distintos sectores que asumieron la defensa de las sociedades rurales del interior: el radical entrerriano Bernardino Horne y el socialista Nicolás Repetto bajo la forma de pedidos de informes al poder ejecutivo⁵²; los legisladores demócratas nacionales entrerrianos -Justo Medina, Juan F. Morrogh Bernard, Pedro Radío y Juan Labayen-, de un proyecto de ley⁵³. Todos manifestaron la necesidad de modificar la legislación a fin de que el organismo sea la expresión genuina de los ganaderos de todas

⁵⁰ Idem, r.39..op.cit. p.624

⁵¹ Idem, T.II, r.29, julio 27 1933, p. 682

⁵² Idem, T.II, r.21, julio 13 1938:729-750 y T.IV, r.39, septiembre 8 1939:32-48. La interpelación en T.IV, r.49, septiembre 26 y 27 1939:813-888

⁵³ Idem, T.I, r.8, junio 7 1939:361-363

las zonas del país. Pagan contribución a la Junta ciento cuarenta y un mil ganaderos, dice Horne, en tanto los socios de la SRA son cuatro mil, dispuestos a defender un tipo de carne, el chilled y de defender a sus socios, los frigoríficos extranjeros. El entonces presidente de la SRA, Adolfo Bioy, envió una nota a la cámara de diputados protestando por los conceptos vertidos por el diputado Medina al fundamentar el proyecto, lo que le dio la oportunidad a éste último para ampliar las críticas aduciendo que al referirse a la preponderancia de la Sociedad Rural en la Junta aludía explícitamente a intereses de círculo, a un grupo cerrado, comité electoral constituido por la Lista Blanca formada por fuertes hacendados, “aristocracia” ganadera poseedora de cabañas y grandes estancias y que cuenta con el apoyo de algunas sociedades rurales del interior (Rosario, Venado Tuerto, 25 de Mayo, Asociación Argentina de Criadores de Shorthorn). Los diagnósticos y propuestas vertidos en todo el debate por los legisladores se hicieron eco de los congresos ganaderos y, fundamentalmente, de un extenso memorial en el que la CARBAP analiza las dificultades del sector y cuya inserción en el diario de sesiones fue una iniciativa del diputado Morrogh Bernard⁵⁴

En líneas generales, desde la oposición se denuncia la ausencia de los pequeños y medianos propietarios, los obreros y los consumidores. Se argumenta que la regulación de la producción y elaboración de yerba mate está en manos de los molineros y en el caso del vino de las grandes bodegas. De esta última dirán los socialistas que es una “industria oligárquica”, que tiene procedimientos típicos de monopolio, que se rige por la gravitación excesiva de los intereses de los capitalistas más poderosos⁵⁵, en tanto el diputado demócrata nacional mendocino Raúl Godoy lo desmiente haciendo referencia al proceso de subdivisión de la tierra ocurrido en su provincia y al origen de sus industriales, hacedores del progreso, y cuyas dificultades merecen ser tenidas en cuenta

“los grandes potentados de la industria vitivinícola no son los oligarcas de antaño, no son los terratenientes que obtuvieron por herencia sus extensiones de tierra, sino los inmigrantes de ayer, que en el curso de una sola vida han llegado a convertirse en millonarios [...] cinco grandes figuras [...]: Tomba, Giol, Tirasso, Escorihela, Arizu”.⁵⁶

Es el predominio de estos intereses, los de los grandes bodegueros, los que según Lencinas, definen la ineficacia, ineptitud e incomprensión del problema con que operó

⁵⁴ Idem, T.II, r.20, julio 13 1939:328-361

⁵⁵ Idem, T.VII,1934, r.66, dic.5 1934:613-654, intervención del diputado Pena, pág. 621

la junta cuyo criterio parcial y de “politiquería industrial” implementado por un “enjambre de empleados, casi todos salidos del oficialismo de Mendoza”⁵⁷ perjudicó a los pequeños viñateros y bodegueros.

La producción de algodón -dice el diputado radical Romeo D. Saccone- está trustificada: Bunge y Born posee el 97% de las desmotadoras, la mayoría de las refinerías de aceite que utilizan el 70% de la producción algodonera y la exportación, reducida en un 30% por la industria textil local, la realiza casi por completo Anderson Clayton. La iniciativa del poder ejecutivo para salvar la producción de la crisis no es más que el reconocimiento, la oficialización del trust al que se le entrega la dirección de la industria. Refiriéndose a la comisión asesora del organismo proyectado enumera a sus representantes

“dos de los colonos cultivadores de algodón, de los cuales uno propuesto por las cooperativas -no objeto-, y el otro elegido por el Poder Ejecutivo de las ternas que elevan las asociaciones agrarias no cooperativas de la zona algodonera: todas son filiales de Bunge y Born o dependen económicamente de ellas. Un representante de las desmotadoras: casi todas [...] son de Bunge y Born. Un representante de los industriales: el industrial más fuerte, por el aceite, es Bunge y Born que fabrica el aceite “Cocinero”[...] Dos representantes de los exportadores: siempre Bunge y Born o Anderson Clayton”.⁵⁸

Sin embargo, la Confederación de Cooperativas Algodoneras⁵⁹ avala el proyecto del ejecutivo al que no encuentra diferencias sustanciales con el presentado por el legislador radical, elogia la acción desarrollada por la comisión reguladora y pide la sanción de la ley para otorgarle fuerza jurídica a sus decisiones. Sólo encuentra objeciones al llegar al capítulo que contiene las disposiciones en torno a salarios y vivienda al que reconoce orientado por un “espíritu de justicia y previsión social” pero unilateral en la medida en que obliga a los productores, en una coyuntura en que los precios del algodón son bajos, a hacer erogaciones que difícilmente podrían costear. “Los agricultores -sostienen- no nos oponemos a vivir bien ni a dar buen alojamiento a los obreros rurales, pero no somos gente de capital”. En cuanto a los salarios, o bien debería suspenderse el articulado dejando librada la fijación al juego normal de la oferta y la demanda, o bien dar a la Junta atribuciones y recursos para la fijación de un precio

⁵⁶ Ibidem

⁵⁷ Idem, r.53, enero 12 1937, pág. 266

⁵⁸ Idem, T.II, r.21, julio 13 1938 706-723, pág.710

⁵⁹ idem, T.II, r.17, julio 6 1939:145-151

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

En cuanto al azúcar, los radicales sostienen que el proyecto del ejecutivo, elaborado por los mismos industriales a quienes beneficia responde a cristalizar las ganancias de los grandes ingenios olvidando a cañeros y consumidores y, además, favoreciendo a Tucumán, Jujuy y Salta en detrimento de Santa Fe, el Chaco, Corrientes y Río Negro, en función de la distribución de cuotas de elaboración por regiones⁶⁰. Los socialistas, tomando en cuenta las cuotas establecidas para cada ingenio sostienen su arbitrariedad en tanto algunos tendrán reducciones, otros se conservarán al 100% y unos 4 o 5 tendrán aumentos considerables, concretamente Aguilares y San Ramón, a los cuales se encuentra vinculado el legislador tucumano Julio Simón Padrós, quien

“en los últimos años ha incrementado -coincidiendo su acción con su calidad de diputado-, considerablemente sus negocios, estableciendo un ingenio más [...] un molino de arroz, [...] una fábrica de dulces y [...] una refinación o fábrica de pancitos [...] (Simón Padrós) suscita inquietudes afuera [...] despierta también preocupación aquí dentro”.⁶¹

Y además, haciéndose cargo del amplio capítulo que el proyecto de ley dedica a la cuestión social, - “cortina de humo” para facilitar su sanción- Repetto conceptúa que fija arbitrariedades tales como los salarios de los peladores de caña que en lugar de cobrar por tonelada cortada, tal como lo venían haciendo, lo harán por jornal con lo cual el trabajo de la mujer y los niños queda excluido; un sistema de jubilaciones y pensiones estructurado de manera particularista que aleja la posibilidad de establecer el seguro social con carácter universal y con el que, por otro lado, ningún obrero alcanzará a beneficiarse desde que establece el cumplimiento de 200 jornadas de trabajo anuales, jubilación “de tipo criollo” en la que se propone la inversión de grandes sumas en lugar de pensiones para ancianos en función de subvenir sus necesidades y, finalmente la fijación de una contribución mezquina a favor de la asistencia médica y de la atención hospitalaria según la cual cada ingenio costeará su hospita cuando lo natural y lógico sería que los industriales se cotizaran generosamente para sostener buenos hospitales municipales y provinciales, puestos al servicio de toda una población en la que los

⁶⁰.Esta última cuestión que alude a la puja entre provincias productoras se reproduce en relación a otras producciones pero por razones de espacio no la abordaremos en este momento. Idem, r.47, septiembre 22 y 23 1939:667-691. Intervención del diputado Piedrabuena

⁶¹ Idem, r.45, septiembre 20 1939:479-517. Intervención de Repetto, pág. 504

índices de morbilidad y mortalidad son realmente aterradores⁶². La Unión General de Trabajadores Azucareros, con sede en Famaillá, Tucumán, presentándose como representante gremial de cien mil obreros de fábrica y surco, se dirige al parlamento para apoyar la iniciativa del poder ejecutivo y pedir su pronta sanción.

Nota final

Hasta aquí hemos intentado dar cuenta del modo que asumió la creación de nuevas agencias estatales cuya función fue regular la producción en medio de una crisis que afectó sus precios y las posibilidades de su comercialización y de un plan económico más general que involucró la reforma del sistema impositivo, el control del cambio y la reorganización bancaria marcando un punto de no retorno en lo que a intervención estatal en la regulación de la economía se refiere. Esas transformaciones se operaron apelando a recetas conocidas combinadas con perspectivas nuevas que generaron temores e incertidumbre y se resolvieron en función de un fuerte ejecutivismo. En el caso de las Juntas, el equipo de gobierno que rodeó al presidente elaboró las iniciativas que, o bien refrendó el parlamento, o bien se impusieron por decreto, asesorado por las corporaciones, atendiendo a su demandas y otorgándoles un lugar en el interior del aparato estatal desde el cual incidir en la implementación de políticas futuras respondiendo a su propia necesidad de dar respuesta a la crisis. La oposición, excepto por la posición irreductible del Partido Socialista empeñado en la defensa del estado mínimo, fluctuó entre la crítica y la aceptación sin encontrar argumentos sólidos que le permitieran propuestas diferentes. Federico Pinedo, uno de los ministros de Justo directamente involucrado en la diagramación de las políticas económicas ejecutadas dirá años más tarde “Teníamos sin duda motivos para creer que estábamos haciendo una gran obra, y había entonces alguna razón para creer que nuestros rivales de aquel momento no estaban muy capacitados para hacerla mejor ni

⁶² Idem, pág.512-514

para continuarla”. Ese convencimiento, según el mismo Pinedo, es el que justificó el fraude cuando los radicales levantaron la abstención.