

modalidades de Estado, sostiene Weber, nos encontramos con otras formas de capitalismo: "el capitalismo del comerciante y del proveedor del Estado y todas aquellas modalidades del capitalismo prerracional conocidas en el mundo desde hace cuatro milenios y, en particular, el capitalismo de aventureros enraizado sobre todo como tal en la política, el ejército y la administración"¹⁶. La perspectiva weberiana permite definir a los empresarios modernos como sujetos interesados en lograr el mayor nivel de ganancias posible, pero cuyos métodos y estrategias se encuentran condicionados por los límites impuestos por la racionalidad de las instituciones estatales. En consecuencia, el debilitamiento de la previsibilidad racional del Estado favorece la aparición generalizada de las conductas propias del "capitalismo aventurero enraizado en la política".

Las perspectivas teóricas weberianas se encuentran en los fundamentos de las corrientes sociológicas que volvieron a destacar, en los años recientes, la necesidad de vincular las características de las instituciones estatales con los estilos de desarrollo de los procesos económicos y sociales. Margaret Weir y Theda Skocpol, en un análisis comparativo de las iniciativas estatales tomadas en los países centrales frente a los efectos de la crisis de los años 30, formularon una buena síntesis sobre la relación entre las características de las estructuras institucionales y las políticas de los gobiernos: "Si una estructura estatal dada no proporciona los 'instrumentos jurídicos' existentes o los prevé prontamente, para poner en marcha una línea de acción dada, no es probable que los funcionarios del gobierno los busquen, y los políticos que aspiran a un cargo no es probable que los propongan. Al contrario, es bastante probable que los funcionarios del gobierno (y los políticos aspirantes) adopten iniciativas nuevas, posiblemente a la cabeza de las demandas sociales, si se pueden adaptar fácilmente a las capacidades del Estado para hacer cosas que les aportan ventajas en sus luchas con fuerzas políticas competidoras"¹⁷.

¹⁶ *Ibidem*, p. 1062.

¹⁷ Margaret Weir y Theda Skocpol, "Las estructuras del Estado: una respuesta 'keynesiana' a la Gran Depresión", en *Zona Abierta* 63-64, Madrid, 1993.

I. La construcción del Estado intervencionista: políticos conservadores y actores socioeconómicos predominantes 1930-1943

Durante el período comprendido entre 1930 y 1943 se registró un conjunto de transformaciones de las estructuras estatales que crearon condiciones favorables para la posterior formación de la fuerza política cuyas tres experiencias gubernamentales estudiaremos. Remitir a los cambios institucionales de esos años no es simplemente evocar antecedentes del peronismo o factores de su contexto previo. Las luchas políticas en torno a la construcción del intervencionismo estatal y los acuerdos y conflictos entre los dirigentes conservadores y los actores socioeconómicos predominantes de esa época supusieron plantear una modificación de las relaciones Estado-sociedad destinada a proyectarse en la etapa siguiente que tuvo nuevos protagonistas partidarios cuya formación, proyectos y estrategia supusieron la existencia de un *locus* institucional inexistente antes del régimen conservador al que sucedieron.

Resulta importante destacar que el intervencionismo del Estado en la vida económica y social, no fue una idea nueva surgida con la crisis del 30, pues los políticos conservadores y las corporaciones rurales, por razones no totalmente coincidentes, se habían planteado el tema desde mediados de la década de 1910. La primera elaboración de una plataforma electoral que propuso reformas intervencionistas la sostuvo el Partido Demócrata Progresista, fundado por muchas de las figuras más prestigiosas del conservadurismo, que impulsó la candidatura de Lisandro de la Torre en las primeras elecciones presidenciales regidas por la Ley Sáenz Peña. Ese programa fue redactado por Carlos Ibarguren, que había sido ministro de Roque Sáenz Peña, y que treinta años después adhirió al movimiento político encabezado por Perón. En 1954, en su importante y revelador libro autobiográfico, Ibarguren sostuvo que el gobierno surgido del golpe de 1943 y el peronismo combinaron y llevaron a la práctica los proyectos interven-

cionistas tan tempranamente anunciados en la plataforma electoral de la democracia progresista por él elaborada:

"Estas ideas, expresadas en mi proyecto, se han puesto en práctica paulatinamente por los gobiernos, en el largo curso de los cuarenta años transcurridos desde que las expusimos en 1915 (...). En efecto, la asistencia y previsión social están hoy firmemente establecidas; la marina mercante nacional, iniciada por el presidente Castillo, está en la actualidad magníficamente desarrollada; la organización de nuestras exportaciones bajo el amparo y fiscalización del Estado (el I.A.P.L.), así como el sistema bancario de fomento a nuestra producción que difunde con amplitud el crédito destinado al trabajo, funcionan ahora. El régimen de control y regulación de cambios, la circulación monetaria y los medios de pago se impulsieron, en forma orgánica, con la creación del Banco Central; la defensa y la explotación de nuestro petróleo (Y.P.F.) se realizan eficazmente"¹⁸.

Recordemos que el mencionado intelectual nacionalista fue asesor letrado de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires entre 1924 y 1931, y que tuvo un papel importante en los círculos políticos que impulsaron el golpe de Estado de 1930. Propagandista de las ideas antidemocráticas y corporativistas, participó de la función pública en los gobiernos conservadores y adhirió luego al régimen militar de 1943 y al incipiente peronismo.

El moderno Estado intervencionista argentino comenzó a organizarse durante el gobierno militar presidido por el general Uriburu, y el cambio fue continuado y profundizado bajo su sucesor, el general Justo¹⁹. La iniciativa fue el resultado de una convergen-

¹⁸ Carlos Ibarguren, *La historia que he vivido*, Buenos Aires, Dictio, 1977, pp. 410-411; al respecto véase *El sistema económico de la revolución*, Universidad de Buenos Aires, Imprenta de la Universidad, 1946.

¹⁹ En este capítulo retomo y resumo mi texto "Los conflictos entre el Estado y los sectores socioeconómicos predominantes en las crisis del régimen conservador (1930-1943)" publicado en Waldo Ansaldi y otros (comp.), *Representaciones inconclusas*, Buenos Aires, Biblos, 1995.

cia integrada, fundamentalmente, por la dirigencia política conservadora y los actores socioeconómicos predominantes. En el bloque de partidos revistaban conservadores, radicales antipersonalistas, socialistas independientes y expertos sin afiliación, mientras que entre los sectores empresarios se destacaban los dueños de los grandes establecimientos rurales, los titulares de las principales entidades financieras y de las mayores firmas industriales, respectivamente, si bien no de manera exclusiva, expresados en el plano corporativo por la Sociedad Rural Argentina, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y la Unión Industrial Argentina.

En principio la abstención radical y luego el fraude supusieron la existencia de un sistema de designación de autoridades en el que los apoyos electorales no eran decisivos y los candidatos (del oficialismo tenían la victoria asegurada. Los partidos conservadores controlaban la mayor parte de los cargos nacionales y provinciales; los radicales antipersonalistas ocupaban puestos importantes y daban cierta legitimidad al sistema; el socialismo independiente, el grupo minoritario, aportaba algunas figuras de reconocida trayectoria y con buenos conocimientos sobre el manejo de la economía; el nacionalismo, impulsor durante el régimen militar de Uriburu de las primeras instituciones del intervencionismo económico, se había luego dividido y una parte de sus hombres participaba de la Concordancia mientras que otros denunciaban su gestión desde posiciones antibríticas. En fin, un cierto número de especialistas, sin filiación partidaria definida, ejercieron altas responsabilidades administrativas, hasta cargos ministeriales, en virtud de sus conocimientos técnicos y su buena formación universitaria.

Los políticos que gobernaron entre 1930-43 tenían distintos tipos de vínculos con los actores socioeconómicos predominantes, pero una aproximación analítica adecuada requiere evitar la confusión entre aquellos definidos por su pertenencia al campo político y los que tenían su inserción principal en el campo económico. Julio Irazusta, intelectual nacionalista que fue uno de los más sagaces observadores de la política de los 30, formuló una reflexión que no le hubiese disgustado a Max Weber. Irazusta sostuvo que:

"Los dirigentes políticos son en los grandes partidos, con diferencias de más o menos, miembros de las profesiones liberales, abogados, médicos, etc. Los que también son estancieros, se han convertido en tales gracias a la influencia política, o al fruto de sus tareas profesionales, fruto que en gran parte se confunde con la influencia. Los que eran estancieros antes de ser políticos llegan generalmente a tener influencia cuando se han arruinado con los gastos que les costara obtenerla, quedando ajenos al interés de la clase cuando estarían en condiciones de favorecerla. Los menos, que son los que no se arruinan, se contentan en lo que respecta a su industria, con el precio especial que el comprador extranjero paga a todo vendedor de influencia presente o probable en el Estado liberal. Y los que no llegan a personajes, aceptan por disciplina partidaria o convicción de que el hecho es irremediable el olvido de las reivindicaciones por los correligionarios influyentes que pertenecen a la misma clase"²⁰.

La convergencia de los dirigentes de la Concordancia con los actores socioeconómicos predominantes de comienzos de la década del 30 transformó los aparatos estatales a fin de "dirigir" la economía. En principio, el cambio de las instituciones estatales tuvo por meta beneficiar o proteger los intereses de los grandes propietarios agrarios. Las modificaciones que establecía el intervencionismo estatal se justificaban desde una perspectiva que identificaba la ayuda a la producción rural con la defensa de la economía nacional ante los efectos negativos de la crisis mundial. Pero con el paso del tiempo se rompió la confluencia de los actores políticos con los socioeconómicos y se revelaron sus disímiles intereses y objetivos respecto al intervencionismo estatal. La ruptura del acuerdo se produjo cuando los gobernantes conservadores se propusieron ampliar las disposiciones intervencionistas para beneficiar sus propios intereses y consolidar los mecanismos burocráti-

²⁰ Julio Irazusta, *Balance de siglo y medio*, Buenos Aires, Editorial La Bandra, 1972, p. 140.

cos y los recursos económicos del Estado, despertando la firme resistencia de los principales sectores empresarios.

Luis Duhau, ministro de Agricultura del gobierno presidido por el general Justo, en un discurso pronunciado en la Cámara de Diputados en junio de 1934, explicó las condiciones que, a su modo de ver, justificaban la participación directa de los representantes de los intereses económicos en la gestión del Estado:

"Es un procedimiento que va imponiendo a los gobiernos la complejidad de la vida económica, y sobre todo, las dificultades de los problemas que ha traído la crisis, y que la burocracia, por grande que sea su capacidad y su consagración a la cosa pública, no ha podido afrontar por sí misma. La experiencia de estos últimos tiempos ha llevado forzosamente al reconocimiento de la necesidad de revivificar la acción de los gobiernos con la colaboración directa de los representantes de las distintas fuerzas económicas, no sólo para asesorar, sino para entrar en la acción misma, bajo los auspicios de la autoridad gubernativa. Y así, con esos representantes económicos, hemos constituido y habrá que seguir constituyendo nuevos organismos cuando así lo exija la acción económica del gobierno"²¹.

Las juntas y comisiones reguladoras de diferentes tipos de actividades económicas, así como el Banco Central y la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires tuvieron mesas directivas o comités asesores en los que participaban los representantes de los intereses empresarios directamente concernidos por esas acciones estatales. Esta manera de organizar el intervencionismo en la economía implicaba, desde el punto de partida, una escasa o casi nula autonomía del Estado con respecto a los sectores socioeconómicos predominantes. Delegados de la Sociedad Rural Argentina, de las Bolsas de Comercio, de la Unión Industrial Argentina, de las entidades bancarias, de las empresas ferro-

²¹ Ministerios de Hacienda y de Agricultura de la Nación, *El Plan de Acción Económica ante el Congreso Nacional*, discursos de los ministros Pinedo y Duhau, Buenos Aires, 1934, p. 107.

varias, de los importadores y exportadores, etc., integraban esos directorios constituidos con criterios relativamente arbitrarios. Así, por ejemplo, la Comisión de Fomento Industrial, creada por un decreto del 15 de enero de 1931, contaba estatutariamente con una dirección de ocho miembros: dos industriales nombrados por el Ministerio de Agricultura, dos por la Unión Industrial Argentina, un representante de las empresas de ferrocarriles, uno por la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, uno por la Bolsa de Comercio de Rosario y uno por la Sociedad Rural Argentina. Un ejemplo de otra forma de conformar una dirección lo dio el caso de la Junta Reguladora de Vinos: tres miembros nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, con los que colaboraba una Comisión Asesora Honoraria de dieciocho miembros nombrados por el Poder Ejecutivo y que representaban a las regiones y provincias productoras, a la vez que a bodegueros y obreros y dos bancos oficiales. Si por algún criterio no especificado no se incluía al representante de los consumidores en la Junta Reguladora de Vinos, no ocurrió lo mismo con la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de Yerba Mate cuya dirección era de catorce miembros: ministro de Agricultura o su delegado, gobernador de Misiones, dos representantes del Ministerio de Agricultura, uno del Banco Nación, otro del Hipotecario, tres de los plantadores, tres de los elaboradores, uno de los importadores y uno de los consumidores. Los ejemplos de esas heterogéneas maneras de integrar las comisiones directivas podrían seguir citándose, pero lo interesante es ver en ellos la manifestación o reflejo de las disímiles relaciones entre las fuerzas actuantes en cada sector de actividad. Arturo Frondizi, en un estudio publicado en 1941, resaltaba el desorden del régimen jurídico de los mecanismos establecidos entre 1930 y 1940 para regular la economía. Con respecto al carácter instrumental y al sesgo favorable a los grandes intereses económicos, Frondizi destacaba:

"Un caso típico es en ese sentido el Banco Central, institución que tiene por base en gran parte a los bancos particulares y en favor del cual se han inclinado atribuciones propias del poder público, llegando a entregarle hasta la supervisión sobre las fi-

nanzas del propio Estado. La orientación se hace visible en otros órganos de regulación, en que aparecen solamente algunos factores económicos y no otros; y en la forma práctica en que se encara la política de nacionalización de servicios públicos; de manera que en el fondo la contradicción a que nos referíamos es más aparente que real, pues los casos citados no hacen otra cosa que poner claramente en evidencia el fondo que anima este proceso de intervención o sea la protección de ciertos grupos de intereses privados"²².

Si bien las distintas experiencias mundiales de Estados intervencionistas no son fácil y formalmente comparables es, sobre todo, por la naturaleza del vínculo que los mismos establecieron con los principales intereses económicos de sus respectivas sociedades. Los conflictos entre *Big Business* y el *New Deal* de Roosevelt marcaron profundamente los inicios de aquella experiencia. El intervencionismo en sus versiones fascista y nacionalsocialista combinaron Estados fuertemente ideologizados con grandes intereses económicos a los que buscaban someter a sus directivas y proyectos políticos nacionales e internacionales. El caso francés mostró cómo la política del Frente Popular revalorizaba objetivamente el espacio estatal en tanto lugar en el que se libran conflictos entre intereses sociales claramente opuestos y generaba un intervencionismo distinto a los mencionados anteriormente. En el origen de las experiencias citadas no se resolvió la tensión entre los aparatos estatales y los intereses económicos predominantes, y en todos los casos existió un mayor nivel de autonomía del Estado frente a los intereses sectoriales a diferencia de lo que sucedió en la experiencia argentina. En nuestro país, la coincidencia entre políticos y empresarios que originó el intervencionismo estatal, abrió los aparatos de regulación a los representantes de las entidades corporativas y de las grandes firmas. Dada la forma del desenvolvimiento político de la primera mitad de la década del 30, no es arriesgado su-

²² Arturo Frondizi, "El régimen jurídico de la economía dirigida", en *Cursos y Conferencias*, Revista del Colegio Libre de Estudios Superiores, año X, N^{os} 7, 8 y 9, vol. XX, octubre, noviembre, diciembre, 1941, p. 590.

poner que las personas designadas por los ministerios, gubernaciones u otros organismos para integrar las juntas y comisiones debieron reclutarse prioritariamente en acuerdo con los intereses privados. Esta cercanía entre el Estado y los empresarios estaba en la base de la buena acogida que tuvo el intervencionismo cuando comenzó a operar, situación que no se registró en otros países donde la distancia entre ambos actores era mayor.

Políticos conservadores y actores socioeconómicos predominantes: las líneas de fractura

La incorporación de grandes empresarios o de sus representantes en los organismos de regulación de la economía no era la expresión de una fácil circulación entre el mundo de los negocios y la actividad política. Como parte de un momento de confluencia de intereses, esa convergencia se plasmó en la presencia de hombres de empresa en los aparatos de dirección de la economía, pero los dirigentes políticos no tuvieron igual actitud aperturista cuando se trataba de ocupar cargos en las provincias y legislaturas. Es interesante destacar este problema que revela una característica importante del proceso de instauración del Estado intervencionista. Los organismos de regulación de la economía que tenían, como hemos visto, una clara orientación corporativista comenzaron a establecerse con el gobierno de Uriburu, y fueron mantenidos y generalizados desde 1932 por la dirigencia conservadora que se había opuesto al proyecto de ese gobierno de facto de modificar el régimen político en un sentido corporativo o de representación funcional, defendiendo, en cambio, las formas institucionales de la democracia liberal. La mayoría de los políticos del conservadurismo que había vetado la reforma de las instituciones de inspiración fascista impulsada por el nacionalismo uriburista optó luego por la participación corporativa en la gestión de la economía, pero preservó bajo su exclusiva esfera de control los cargos políticos y las decisiones sobre el reclutamiento de sus ocupantes. Para la dirigencia conservadora, la democracia liberal, en tanto régimen político, se identificaba con el monopolio de sus

partidos del usufructo de los puestos estatales, situación que debían ver amenazada por la prédica "antipartidocrática" de los nacionalistas con sus ideas favorables a la refundación corporativofuncional de la representación social.

Un buen ejemplo de las dificultades para transferir el reconocimiento social derivado de la riqueza al campo político controlado por los dirigentes conservadores lo ofreció la borrascosa experiencia del gobernador de la provincia de Buenos Aires Federico L. Martínez de Hoz. En 1932, Martínez de Hoz accedió a la alta magistratura bonaerense en representación del conservadurismo. Entre 1928 y 1931 había sido presidente de la Sociedad Rural Argentina, era uno de los grandes estancieros de la provincia y hasta entonces no había tenido mayor participación en las luchas políticas. En tanto los conservadores estaban escindidos en facciones rivales y habían perdido recientemente las elecciones del 5 de abril de 1931, en las que triunfó el radicalismo, y luego fueron anuladas por Uriburu, la intervención federal del gobierno de facto creyó conveniente impulsar un candidato portador del prestigio que podía darle el hecho de ser titular de la Sociedad Rural Argentina y, además, de encontrarse al margen de las pugnas entre caudillos provinciales. Martínez de Hoz entró en conflicto con los dirigentes del conservadurismo bonaerense poco tiempo después de asumir su cargo. En 1935, Raimundo R. Meabe, que había sido el interventor de la provincia durante la gestión presidencial de Uriburu, actuó en calidad de abogado defensor de Martínez de Hoz en el juicio político que le promovió la legislatura controlada por el partido conservador. Meabe entonces reconoció haber buscado el candidato a gobernador para las elecciones de noviembre de 1931 fuera de dicho partido (al que caracterizaba de "pata tota política"), para "sustentar el gobierno del Estado por fuerzas más sanas que las meramente utilitarias de la política"²³. En su ca-

²³ *La defensa del gobernador de Buenos Aires Don Federico L. Martínez de Hoz*, defensores Dres. Raimundo R. Meabe, Enrique Torino y José Eduardo Coll, Buenos Aires, 1938. Informe *in voce* del defensor Raimundo R. Meabe, p. 155.

racterización de los conservadores, durante el juicio, los abogados defensores emplearon palabras aún más tajantes:

"El Partido Demócrata Nacional no es sino una liga de caudillos, agrupados y unificados por la trabazón de sus intereses particulares, cuyos recursos dependen de la tolerancia de los jueces prohibidos, de la prostitución y de las exacciones ilegítimas a que se somete la ejecución de las obras municipales y la concesión de los servicios públicos (...). La irremediable descomposición del Partido Demócrata Nacional está en la conciencia de todos los habitantes de la provincia, y el espectáculo a que asiste atónita la opinión pública es el de un estado de desastre irremediable. En vano la honradez y la rectitud del gobernador Federico L. Martínez de Hoz intentaron poner dique a esta situación"²⁴.

La complicada trama de relaciones de poder imperante en el conservadurismo bonaerense —ningún gobernador finalizó de modo regular su mandato entre 1932 y 1943— terminó fagocitando a un *outsider* que, sin embargo, disponía de un capital económico y un prestigio social considerable, valores de la sociedad global que parecían pesar poco en la pragmática evaluación y conducta de sus hostiles y ocasionales connómites, dueños de la legislatura provincial y de los cargos directivos del partido. La experiencia de Martínez de Hoz mostró que ser presidente de la Sociedad Rural Argentina habilitaba para participar en los organismos reguladores de la economía, pero que los cargos políticos y los beneficios más directos de su desempeño quedaban para los dirigentes partidarios. Además, en el *affaire* Martínez de Hoz estaban presentes los conflictos por la nominación del siguiente candidato para el

²⁴ *Ibidem*. Escrito de los defensores Raimundo R. Mcabe y Enrique Torino, p. 74. Sobre la evolución política de la provincia de Buenos Aires en los años 30, véanse Bejar, María Dolores, *Uriburu y Justo: el auge conservador, 1930-1935*, Buenos Aires, CEAL, 1983 y, de la misma autora, "Otra vez la historia política. El conservadurismo bonaerense en los años treinta", en *Anuario IEHS*, N° 1, Tandil, 1986, pp. 199-227.

período 1936-40, y el partido conservador bonaerense no estaba dispuesto a aceptar que un advenedizo actuara como gran elector en la designación del candidato a suceder a Justo.

El Plan de Reactivación Económica de 1940, llamado el Plan Pinedo, constituyó un hito importante en la relación entre el conservadurismo en el gobierno y los principales sectores empresarios. El Plan se fundaba en la idea de preservar la economía nacional ante los riesgos emergentes del nuevo conflicto mundial. El proyecto sistematizó un conjunto de iniciativas de carácter intervencionista y alcanzó la sanción legal en el Senado, controlado por los conservadores, pero no en la Cámara de Diputados, en la que tenía mayoría el radicalismo. La actitud de las organizaciones empresarias no fue homogénea. La Unión Industrial Argentina acogió la iniciativa con viva satisfacción, viendo en sus disposiciones favorables al desarrollo manufacturero un reconocimiento de la envergadura alcanzada por el sector por ella expresado y el eco, al fin favorable, de las demandas realizadas por la entidad fabril al Estado²⁵. La proximidad entre los industriales y los equipos gubernamentales encargados de la gestión económica fue destacada, con sentido crítico, por *La Prensa*, al objetar múltiples aspectos del Plan y considerarlo una consecuencia de la asociación entre la dirigencia de la U.I.A. y los conservadores. Según el mencionado matutino, los industriales querían la supresión de la competencia externa y beneficiarse con créditos estatales²⁶.

La Bolsa de Comercio de Buenos Aires adoptó una posición cautelosa frente al Plan Pinedo, no se mostró partidaria de la ampliación de las funciones del Estado y, si bien no negaba la impor-

²⁵ Para la recepción favorable de la U.I.A. al Plan de Reactivación Económica de 1940, véase declaraciones en *Argentina Fabril*, año LIII, N° 863, noviembre 1940.

²⁶ Para *La Prensa*, véanse los editoriales del 10, 13 y 20 de noviembre de 1940. Para *La Nación* el Plan de 1940 marcaba un punto de límite en lo que podía aceptarse en materia de intervención económica del Estado. Véase Ricardo Sidicaro, *La política mirada desde arriba. Las ideas del diario "La Nación" 1909-1989*, Buenos Aires, Sudamericana, 1993, pp. 159-160.

tancia de los planteos y necesidades registrados en sus enunciados, dudaba de la conveniencia de crear nuevos organismos para intervenir en la economía y en la esfera de la producción industrial, y sugería acotar los estímulos a las actividades manufactureras abastecidas con materias primas de origen nacional²⁷. Como para la entidad ruralista, en la opinión de la corporación bursátil la prosperidad del país estaba supeditada a la marcha de los negocios agropecuarios, y las dificultades aparecidas con la conflagración bélica mundial demostraban su importancia. La S.R.A. se había pronunciado sosteniendo que era justificado estimular oficialmente las actividades industriales que empleaban insumos de origen nacional. Con respecto a la construcción de viviendas con el doble fin de proveer empleo y contribuir a paliar el déficit de alojamiento, otro de los objetivos del Plan, los dirigentes agrarios consideraban que la edificación privada debía ser un reflejo de la marcha general en la economía, y argumentaban que si el Estado quería intervenir para operar como dinamizador de la demanda de empleo podía construir elevadores de granos y depósitos para mejorar el almacenamiento de la producción nacional, y sobre su financiamiento, sugería hacerlo por medio de *warrants* de redes contables. Si cabía el fomento de la edificación privada, la preferencia debía encaminarse, según la S.R.A., a la vivienda rural, para mejorar las condiciones de vida en el campo y evitar la migración a las ciudades. Sobre las motivaciones del Plan, la entidad que representaba a los grandes propietarios rurales dejaba formuladas sus dudas diciendo:

"Deben desvincularse en la consideración de la situación actual, los aspectos que afectan a la economía nacional de aquellos que solamente se reflejan en dificultades para las finanzas del Estado, si bien la situación de estas últimas deberá tenerse presente en el momento en que sea necesaria la ayuda oficial para poner en marcha medidas de defensa económica"²⁸.

²⁷ Bolsa de Comercio de Buenos Aires, *Memoria correspondiente al ejercicio del año 1940*, Buenos Aires, Imprenta Baiocco, 1941, p. 25.

²⁸ *Ibidem*, p. 979.

Por otra parte, la S.R.A. opinaba que si el Estado tenía problemas para financiar sus actividades, la alternativa más adecuada era la reducción de los gastos de la administración pública: no proveyendo a las vacantes de personal y concentrando funciones; no acordando pensiones gratificables; restringiendo las compras de armamentos; y frente a la falta de divisas para los obligaciones con el exterior, proponía una moratoria en el pago de la deuda pública (por extensión, en todos los servicios financieros de cualquier procedencia), que no fuera hecho en especie. En la misma tónica reclamaba ceñir rígidamente el comercio internacional al lema "comprar a quien nos compra", con lo que reafirmaba sus principios en la materia, en una coyuntura en la que en las esferas oficiales se discutía la conveniencia de promover el comercio con los Estados Unidos. Toda la reflexión de la S.R.A. mantenía una cierta ambigüedad y confundía sus puntos de vista con los del país en su conjunto. Cabe comparar el recelo expresado por S.R.A. frente al Plan de 1940 con la abierta adhesión ofrecida por la entidad al Plan de Acción Económica de 1933-35, cuya consecuencia fueron la creación de todos los organismos de intervención antes mencionados en los que la corporación participó de manera activa. Las condiciones económicas habían cambiado considerablemente. A comienzos de los años 30, el intervencionismo preservaba los intereses de los grandes propietarios rurales y abría los aparatos estatales a sus iniciativas y requerimientos inmediatos y de mediano plazo. En cambio, la U.I.A. que se había movilizó en 1933 contra las medidas consideradas sólo favorables al agro, mejoró después sus relaciones con el proyecto intervencionista.²⁹ Así, en 1940, la situación se había invertido: apoyo inicial manufacturero y apatía crítica de los agrarios.

El radicalismo, al bloquear el Plan en Diputados, postergó lo que seguramente hubiese sido un debate muy serio entre las en-

²⁹ Al respecto, véase "La gran manifestación pro industria y trabajo nacional", en *Anales de la Unión Industrial Argentina*, Buenos Aires, año XLVI, N° 774, junio 1933, pp. 22-43.

tidades corporativas de la industria y del sector rural³⁰. Eso no sucedió y muy pronto ambas organizaciones, junto con la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y muchas otras entidades patronales, protagonizaron el conflicto más importante registrado en el país entre un gobierno conservador y las corporaciones empresarias. En el desenvolvimiento de ese conflicto, cuya consecuencia fue debilitar aún más la limitada legitimidad del gobierno del presidente Castillo, los actores empresarios expusieron con singular claridad algunos argumentos limitadamente expuestos hasta entonces sobre sus resquemores ante el crecimiento de la intervención estatal en la economía.

Las corporaciones empresarias y el gobierno de Castillo

En las discusiones llevadas a cabo en la Cámara de Diputados a propósito del Plan Pinedo de 1940 y en sus declaraciones partidarias, los radicales se habían manifestado contrarios al proyecto esgrimiendo distintas argumentaciones, detrás de las cuales parecía hallarse el deseo de impedir que el gobierno conservador sa-

³⁰ Las posiciones del radicalismo fueron recopiladas en una edición especial de la revista *Hechos e Ideas*, Buenos Aires, año VI, N^{os} 38-39, enero 1941. Respecto a las interpretaciones del Plan Pinedo ver, entre otros, Miguel Murmis y Juan Carlos Portantiero, "Crecimiento industrial y alianza de clases en la Argentina (1930-1940)", en *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 1971; Horacio José Pereyra, "Pinedo y el Plan Económico de 1940", en *Todo es Historia*, N^o 131, abril 1978; Juan José Llach, "El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo", en *Desarrollo Económico*, vol. 23, N^o 92, enero-marzo 1984. Entre los estudios universitarios publicados inmediatamente después de conocido el plan cabe mencionar, entre otros, Iván R. Fontana, *Un ensayo de interpretación del Plan Pinedo*, Buenos Aires, Universidad de Tucumán, Departamento de Investigaciones Regionales, Publicación N^o 296, 1942; Emilio de Hofmannsthal, *Un estudio sobre el llamado Plan Pinedo*, Buenos Aires, Instituto Americano de Investigaciones Sociales y Económicas, 1943.

cara dividendos políticos y electorales de la iniciativa y de su implementación. Distribución de créditos oficiales, fomento para la construcción de viviendas, iniciativas para generar empleos, etc., eran medidas cuya administración los radicales no podían dejar de percibir como recursos políticos que mejorarían la situación de los conservadores. Cerrada la etapa de la presidencia de Ortiz, signada por el intento de restablecer el funcionamiento electoral democrático y terminar con el fraude, probablemente como parte de una estrategia de reunificación de los antipersonalistas de la Concordancia con el radicalismo de Alvear, la U.C.R. no dejó pasar el Plan de Pinedo preparado para el presidente Castillo. Más allá de las disímiles orientaciones de las entidades empresarias frente al Plan, la actitud de los diputados preocupaba a las corporaciones, ya que podía paralizar la acción gubernamental en el crítico contexto mundial. A mediados de marzo de 1941, un nutrido conjunto de asociaciones, encabezados por la S.R.A., la U.I.A. y la Bolsa, elevaron un petitorio a la Cámara de Diputados pidiendo el tratamiento parlamentario del Plan y, en ese texto, entre otras consideraciones, señalaban su distante relación con los órganos gubernamentales:

"No tenemos en el gobierno, en cuanto concierne a la masa de los grandes intereses, del comercio y la industria, una representación específica y propia, y por eso la gestión que llevamos a cabo asume, para abonar la fuerza de su razonamiento, el carácter unánime de la masa laboriosa en cuyo nombre peticionamos(...). Esta petición lleva implícito el ofrecimiento de nuestra leal colaboración dentro de la esfera que nos incumbe"³¹.

La declaración empresaria puede considerarse como parte de una estrategia tendiente a restablecer mejores vínculos con el poder político en general y con la Cámara de Diputados en particu-

³¹ "Las entidades representativas de la industria, el comercio y la producción, elevaron un petitorio a la Cámara de Diputados de la Nación", en *Argentina Fabril*, año LIV, N^o 867, marzo 1941, p. 3.

lar. Resulta interesante recordar que cuando en 1934 el ministro Duhau defendió el Plan aplicado entonces resaltó, como lo hemos citado, la colaboración acordada en su preparación por los representantes del empresario. En cambio, el ministro de Hacienda Federico Pinedo, en su alocución en el Senado en defensa del Plan de 1940, para negar que se tratara de una mera creación personal, se encargó de señalar que con él habían trabajado "una pléyade de hombres jóvenes, laboriosos, serios, informados, hombres dinámicos, con quienes estas cosas monetarias y bancarias, sobre las que se tejen las teorías más abracadabrantas, se entienden, casi diría, por simples signos"⁸².

A continuación, Pinedo nombraba a sus principales colaboradores, que ocupaban puestos de dirección en las estructuras burocráticas del área económica y financiera. Seis años antes, Duhau había puesto en duda la capacidad técnica de la burocracia para resolver los nuevos problemas y de allí la necesidad de convocar a los representantes de las fuerzas de la producción y los servicios para buscar soluciones. Pinedo, en 1940, reivindicaba el saber técnico y presentaba la economía como un campo sólo para iniciados en, decía, "abracadabrantas" teorías. Proximidad e intercambio de ideas con los empresarios en el primer caso, distancia y apología de la diferencia de roles en el segundo. Era, sin duda, a esa situación a la que se refería el petitorio de las corporaciones dirigido, evidentemente, no sólo a los diputados.

Las entidades empresarias ya no tenían el fluido contacto con la toma de decisiones de esos momentos, si bien esto no significaba la ausencia total de participación en las innovaciones producidas por el gobierno en materia de ingeniería institucional y desarrollo de organismos de intervención económica. Prácticamente en el mismo momento en que las corporaciones pedían más contacto con el Estado, un decreto presidencial creaba el Comité de

⁸² Discurso del ministro de Hacienda, Federico Pinedo, en la sesión del Senado del 17-18 de diciembre de 1940, reproducido en *El Plan de Reactivación Económica ante el Honorable Senado*, Buenos Aires, Ministerio de Hacienda de la Nación, 1940, p. 150.

Exportación y de Estímulo Industrial y Comercial, cuya misión era asesorar al Ministerio de Agricultura en todo lo relativo a la expansión de nuevas exportaciones. En ese Comité participaba un representante de la U.I.A. y otro de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires. La entidad industrial recibió con agrado la iniciativa del Poder Ejecutivo y en su declaración volvió a mencionar la inquietud existente en la sociedad por la indiferencia de los legisladores ante los problemas económicos imperantes⁸³.

Los conflictos entre el Estado y los grandes empresarios se mantuvieron y agravaron con motivo de una serie de reformas impositivas impulsadas por el gobierno para solucionar los problemas del déficit presupuestario mediante ingresos reales y evitar seguir endeudándose con empréstitos. Esa crispación de las relaciones marcó los dos últimos años del régimen presidido por Castillo, más decidido aún a afirmar la consolidación de la acción estatal. Con el aumento de las tensiones, los voceros gubernamentales adoptaron posiciones discursivas más agresivas, con el consiguiente aislamiento y la retroalimentación de la dureza de los enunciados. Las entidades patronales pedían el achicamiento del Estado y la restricción de sus gastos, en tanto que los políticos conservadores estimaban justa y necesaria la ampliación de las cargas impositivas. Los empresarios creían detectar en esa "voracidad fiscal" la voluntad de mantener y agrandar el clientelismo político y los gobernantes les achacaban a aquéllos su individualismo egoísta y estar de espaldas a los problemas del país. Los mayores impuestos traerían un Estado burocrático que devoraría la sociedad someténdola a su poder totalitario, según los dirigentes empresarios; sin más acción estatal, contestaban los políticos conservadores, vendría la crisis social, como respuesta a la desorganización y a la injusticia. Nadie lo dijo en forma textual, pero en los debates públicos de 1941, muchos debieron intuir, proféticos, que se agotaba una época.

La disputa entre las entidades empresarias y el Estado tuvo

⁸³ "Se estimulará la industria y el comercio", en *Argentina Fabril*, año LIV, N.º 868, abril 1941, p. 3.

por eje la disformidad de las primeras con la modificación de la Ley de Impuesto a los Réditos estableciendo obligaciones tributarias que juzgaban abusivas. El antecedente directo de esa iniciativa fue un proyecto de 1940 del ministro de Hacienda de Ortiz, Pedro Groppo, objetado por las corporaciones y cuyo tratamiento quedó postergado³⁴. La propuesta volvió a plantearse, ligeramente modificada, en 1941 con Castillo a cargo de la primera magistratura y Carlos Alberto Acevedo ocupando el ministerio de Hacienda. La reforma de la Ley de Réditos se presentaba junto con otra denominada "de impuesto a las ganancias excesivas", ambas rechazadas por las entidades empresarias. La S.R.A. fue terminante en el cuestionamiento del aumento de la imposición a los réditos. Lo descartó argumentando que traería "el retraimiento de la actividad privada, con los perjuicios económicos y sociales que de ello derivarán y el alejamiento de los capitales extranjeros que hasta ahora han acudido al mercado argentino en procura de inversión, amparados en una legislación impositiva benévola"³⁵. Respaldaba sus afirmaciones ofreciendo un cálculo de las variaciones de los gravámenes que revelaban un incremento del 90% de la carga impositiva para las categorías de contribuyentes de mayores ingresos. En cuanto a la imposición a las ganancias excesivas, decía que si bien se la presentaba como temporaria, debía suponer que se convertiría en permanente y con una tasa elevada en los años sucesivos. Lo recaudado, aseguraba, se perdería "en los canales del presupuesto, sirviendo para pagar pensiones gratificables, subsidios, jubilaciones onerosas y cargos inútiles"³⁶. La en-

³⁴ "Proyecto de ley de impuesto a las ganancias excesivas y de reformas a la Ley de Impuesto a los Réditos" en *Anales de la S.R.A.*, año LXXV, vol. LXXV, N° 6, junio 1941, p. 437.

³⁵ *Ibidem*, p. 439.

³⁶ "Proyecto de impuesto a las ganancias excesivas y proyecto de reforma a la Ley de Impuesto a los Réditos", nota elevada por la U.I.A. y la Confederación Argentina del Comercio, de la Industria y de la Producción a la H. Cámara de Diputados de la Nación, en *Argentina Fabril*, año LIV, N° 871, julio 1941, p. 10-13.

tividad no dejaba de reconocer la existencia de problemas en el área fiscal a causa de la disminución de las entradas aduaneras por la situación mundial, pero, subrayaba, también los contribuyentes estaban agobiados por los impuestos y tasas provinciales y municipales. Con igual actitud crítica reaccionó la U.I.A. en una nota firmada junto con la Confederación Argentina del Comercio, de la Industria y de la Producción. Ambas entidades recordaban el estudio objetando el anteproyecto de Groppo preparado un año antes y estimaban que lo ocurrido luego les daba la razón. Las condiciones mundiales, decían, no justificaban nuevos impuestos y era urgente consolidar las empresas locales y no quitarles recursos, para así prepararse mejor para la defensa económica. La guerra generaba problemas y oportunidades, según la declaración mencionada, y no cabía malograr estas últimas apresurándose con soluciones de emergencia motivadas por el déficit fiscal³⁷.

El gobierno de Castillo no retrocedió en su idea de mejorar los ingresos estatales mediante impuestos y en la primera mitad de 1942 agregó otro proyecto: el impuesto móvil a la exportación. En perspectiva, ése fue el antecedente de los sistemas dirigidos a resaltar ingresos a los precios de las exportaciones que, desde el I.A.P.I. hasta fines de la reciente década del 80, se emplearon, con denominaciones diversas, para transferir al Estado una parte de la renta agraria. En términos cuantitativos, el impuesto móvil fijaba un precio máximo para los productos de exportación que sólo podían

³⁷ El crecimiento del gasto público había sido motivo de preocupación desde tiempo antes por parte de estudiosos como Alejandro Bunge, cuyas reflexiones alertaron sobre el crecimiento de la presión tributaria en tanto obstáculo para el futuro económico del país. Al respecto, planteaba la existencia de una lógica perversa por la que si ante los descensos coyunturales de recaudación fiscal se establecían nuevos impuestos, la consecuencia sería bloquear la reactivación. Con la precisión y fundamento que caracterizaban sus razonamientos, Bunge mostraba el gran incremento del gasto público registrado en la década del 30 y lo comparaba con el crecimiento mucho más limitado de la producción y de la población. Alejandro E. Bunge, *Una nueva Argentina*, Buenos Aires, Editorial Kraft, 1940.

superar en un 20% el promedio alcanzado en el período 1937-39. La respuesta de la S.R.A. no por previsible dejó de ser terminante. La iniciativa suponía un daño para el país, ya que desalentaría la producción. Razones técnicas: los precios de 1937-39 eran bajos, decía la entidad; no se podrían incorporar nuevas tierras de menor productividad natural y costos más altos por unidad; se liquidaban las condiciones favorables para la modernización de la ganadería alimentada con cereales secundarios. Consecuencias negativas previsibles: el estímulo generado por la guerra mundial quedaría neutralizado y, con el retorno de la paz, debilitada la posición exportadora del país. La argumentación política, como era habitual, también estaba presente y recogía más de un desafío del momento:

"Hay un concepto, bastante generalizado, de que los ganaderos gozan de una situación privilegiada en nuestro medio y de que todo lo que tiende a disminuir los beneficios que recojan, debe interpretarse como una especie de justicia redistributiva. El privilegio, como lo vemos frecuentemente en estos últimos tiempos, en que nos ha tocado presenciar las más inesperadas innovaciones en materia de política fiscal, consiste en ser blanco preferido de todos los sistemas impositivos, tanto en el orden federal como en el provincial"³⁸.

La Nación y *La Prensa*, en sendos editoriales reproducidos por la revista de la S.R.A., se hicieron eco de la declaración de la enti-

³⁸ "La Sociedad Rural Argentina expresa su opinión desfavorable sobre el proyecto del Poder Ejecutivo de impuesto móvil a la exportación", en *Anales de la S.R.A.*, año LXXXVI, N° 6, junio 1942, p. 482. Sobre los impuestos provinciales, por la simultaneidad de los acontecimientos, la S.R.A. debía hacer referencia a los gravámenes al latifundio y a los propietarios abientistas que en la época proponía el gobernador conservador de la provincia de Buenos Aires, Rodolfo Moreno, al respecto, véase Silvia B. Lazzaro, "El impuesto al latifundio en la provincia de Buenos Aires en la década de 1940", X. Jornada de Historia Económica, Buenos Aires, Asociación Argentina de Historia Económica, 1989.

dad, aportando argumentaciones propias. *La Nación* alertaba sobre los riesgos de trastocar los conceptos básicos de política tributaria y justificar los cambios por una situación de apremio, para lograr la sanción con presiones propagandísticas. Se podía llegar, aseveraba el matutino fundado por Mitre, a crear un abismo definitivo entre el fisco y los contribuyentes. Pero lo más interesante del argumento de *La Nación*, que superaba al de la S.R.A., consistía en señalar que si se quería crear un impuesto a las ganancias excesivas, justificándolo en la contribución indirecta que las industrias estatales aportaban para asegurar el desenvolvimiento de una determinada producción, "todas las ganancias sin excepción tendrían que pasar a manos del Estado"³⁹.

En septiembre de 1942 la Cámara de Diputados debía tratar las litigiosas reformas del impuesto a los réditos y los legisladores oficialistas demostraron un singular ímpetu verbal para justificar el proyecto. Las entidades empresarias se mostraron dispuestas a dar una gran batalla por la conquista de la opinión pública y crearon el Comité de Defensa Económica, cuyas solicitudes poblaron la prensa diaria con pedagógicos cuadros y gráficos, para ilustrar la motivación estatista de la reforma impositiva. El intervencionismo económico era directamente asociado a los intereses de los políticos conservadores, deseosos de expandir sus influencias y clientelas. Los gastos de la Nación, según argumentaba el Comité de Defensa Económica, habían subido entre 1930 y 1942 en un 70%, la población en un 20% y el valor de la producción luego de una caída que abarcó entre 1929 y 1933, recién había recuperado en 1940 el nivel de 1928 y sólo superaba en 1942 en un 20% los valores de ese año base⁴⁰.

Los argumentos patronales se multiplicaron, quizá sin la esperanza de influir sobre las decisiones inmediatas, pero, al menos, sí de detener al singular Leviatán conservador que juzgaban ins-

³⁹ *La Nación*, editorial, reproducido en *Anales de la S.R.A.*, año LXXXVI, vol. LXXXVI, N° 6, junio 1942, pp. 487-488.

⁴⁰ Solicitada del Comité de Defensa Económica en *La Nación*, 5 de septiembre de 1942, p. 5.

talado frente a ellos. El diputado oficialista José Aguirre Cámara fue el miembro informante del despacho favorable al proyecto dado por la comisión respectiva, e hizo la defensa de la reforma, situándola en el terreno directamente político. Minucioso en la justificación técnica, Aguirre Cámara mostró la necesidad de cambiar el régimen tributario y sostuvo que la reforma sería beneficiosa para la mayoría de la sociedad. Con palabras severas, Aguirre Cámara condenó las actitudes del gran empresario:

"Las entidades representativas del comercio y de la industria (...) cuando se trata de que el Estado, con mano fuerte, haga servir a todo el país, a la prosperidad de sus negocios, sostienen, aplauden y estimulan el intervencionismo gubernativo. No aceptan, ni en una pequeña proporción, los naturales rebotes de la política que los beneficia (...). Las potencias financieras, cuya incomprensión estoy descubriendo, en toda su crudeza, en este país tienen influencia extraordinaria. Son casi un Estado dentro del Estado. Su dominación avasallante crece con el tiempo, y en este momento irritadas e impulsivas, intentan intimidar al Congreso y al Poder Ejecutivo. Si ganan la partida, quedarían incontrastables, y quién sabe cuándo podría dominárselas"⁴¹.

El diputado conservador cerró su discurso pronosticando que se acercaba para el mundo y para la Argentina una época de revoluciones en nombre de una mayor justicia social. Aguirre Cámara citaba al ministro inglés Anthony Eden y decía que en la posguerra nadie aceptaría la desocupación crónica, ni los extremos de riqueza y miseria, propios de la época anterior. Nosotros, finaliza, no vamos a quedar indemnes a la revolución que se incubaba en los campos de batalla. Prácticamente en el mismo momento en que se levantaba la sesión de Diputados, en el hall de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, el Comité de Defensa Económica

⁴¹ José Aguirre Cámara: discurso en la sesión de Diputados, 14 de septiembre de 1942, Congreso Nacional, Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, pp. 1035 y 1038.

abría el acto público más importante que había realizado hasta entonces para oponerse al intervencionismo estatal⁴².

La asamblea de las fuerzas productoras, como la caracterizó *Argentina Fabril*, la revista de la U.I.A., tuvo por oradores principales a los máximos dirigentes de las corporaciones que en esos últimos meses tanto habían criticado al gobierno. Adolfo Bioy, de la S.R.A., Ernesto Aguirre, de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y Luis Colombo, de la U.I.A., reiteraron sus objeciones a la política impositiva considerada como la expresión mayor de la estrategia de los conservadores para trasladar fondos de la sociedad a un Estado que ponían al servicio de sus propios intereses partidarios. La situación que se vivía, en opinión de Aguirre, era la consecuencia de la desvinculación permanente entre la sociedad y el Estado; Bioy le reprochaba al gobierno la creación de impuestos y la elevación de tasas, acciones que llevaba adelante, decía, ignorando que las dificultades económicas eran un problema general de la época y de todos y no sólo del presupuesto público. Colombo fue quien más se esforzó por conceptualizar a los adversarios gubernamentales y no sólo en denunciarlos. El dirigente fabril, en uno de los fragmentos más significativos de su exposición, buscó contraponer la experiencia dada por los años al conocimiento intelectual que, según decía, era el recurso de los jóvenes funcionarios burocráticos de rango elevado para justificar sus decisiones. Colombo afirmó:

"Han dicho mis colegas cuáles son las causas del aumento (de impuestos): un avance burocrático cada vez más extensivo, y lo más grave, y lo habrá comprobado cualquiera de los que tenemos que concurrir a las oficinas públicas, es que una gran parte de la burocracia se compone de lo que yo llamo 'niños precoces'. Un título de doctor en ciencias económicas, para algunos —y que me perdonen los que lo tengan— (...) se creen sapiencias en el gobierno. No tienen experiencia ni tienen práctica muchos de ellos, pese a su inteligencia, y los que pei-

⁴² Para la crónica del acto véase *La Nación*, 16 de septiembre de 1942, p. 5, y *Argentina Fabril*, año LV, N° 885, septiembre 1942, pp. 33-35.

ramos canas tenemos que afrontar y sufrir las consecuencias de esas fallas"⁴³.

La reflexión de Colombo apuntaba, a tientas y con estilo coloquial, a precisar lo que la dirigencia de las corporaciones empresarias percibía como una emergente tecnocracia. Probablemente le resultaba mucho más fácil criticar a los políticos conservadores, más francos en su proceder clientelista. La ecuación entre impuestos y provisión de dádivas, les daba a los empresarios la posibilidad de hablar desde una perspectiva de aspiración ética de valor universal: el trabajo, y de asignar a sus adversarios conductas egoístas y la defensa de intereses particulares y, peor aún, de fomentar la pereza burocrática. Pero la descalificación de aquellos sujetos que en el rango más elevado manejaban teorías abracadabrantes, según el elogio de Pinedo, y de quienes llegaban a la burocracia con títulos universitarios, precocidad e inteligencia, era una tarea mucho más compleja. Probablemente, las entidades empresarias contaban con asesores que las actualizaban sobre explicaciones sociológicas acerca del fenómeno burocrático. Poco antes de la gran asamblea mencionada, en una nota al Congreso suscrita por las grandes corporaciones empresarias se podía reconocer con facilidad la presencia de las modernas teorías sobre la burocracia y la formación de actores estatales:

"Los organismos burocráticos, en un principio, ni eran onerosos ni era tan grande su gravitación en tiempo y en trabajo (...). Pero cada nuevo organismo de emergencia tiende a crecer y multiplicarse y su propio peso lo impulsa a dividirse. Han surgido y se han multiplicado entidades autónomas o administrativas que hoy, con su avance, amenazan coartar el crecimiento del país a cuyas expensas viven. Ya medida que crecen, forman una psicología colectiva que le es propia, con frecuencia impermeable a las sugerencias de los verdaderos creadores de la riqueza nacional (...). Lo grave y lo cierto es que este cúmulo de leyes va

⁴³ Luis Colombo en *Argentina Fabril*, año LV, N° 885, septiembre 1942, pp. 33-35.

entregando la dirección del país a una clase nueva, verdadero Estado dentro del Estado, en completo divorcio con sus problemas, porque necesariamente están divorciados de ellos quienes no sufren sus consecuencias. Insensiblemente están perdiendo la dirección no sólo los verdaderos responsables de la vida económica de la Nación, sino también los mismos poderes públicos, previstos y creados por nuestras leyes fundamentales"⁴⁴.

Las entidades corporativas que describían e interpretaban de ese modo tan preciso el proceso de expansión del poder burocrático, proponían como alternativa en su nota la urgente conformación de un Consejo Económico integrado por miembros del gobierno, del Congreso y del empresariado, para estudiar los proyectos de leyes en cuanto a sus consecuencias sociales y económicas, en relación con los problemas fiscales en las circunstancias en que se hallaba el país. Sostenían que ése sería un recurso eficaz para impedir que la burocracia se expandiera hasta convertirse en un amo absoluto. El intento analítico combinado con la propuesta política y la denuncia que marcaba la posición oficial de las entidades empresarias tomaba un cariz un tanto dramático cuando se expresaba bajo la forma de reflexión personal de sus dirigentes. En marzo de 1942, José María Bustillo, que fue presidente de la S.R.A. entre fines de ese año y 1946, sintetizaba su pensamiento sobre el momento que le tocaba vivir y esbozaba su visión de las transformaciones del campo político. Refiriéndose a los altos dirigentes del conservadurismo, partido al que pertenecía, Bustillo escribía:

"...es triste el cuadro que nos ofrecen quienes creen que para congraciarse con las masas hay que orientarse en las fuentes de un izquierdismo fracasado que ha trastocado, sin beneficio para nadie, a la sociedad (...). La evolución demagógica ha con-

⁴⁴ "Proyectos financieros e impositivos. Texto de la nota presentada al Congreso por la Unión Industrial Argentina, Bolsa de Comercio de Buenos Aires, Sociedad Rural Argentina y Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción", en *Argentina Fabril*, año LV, N° 885, septiembre 1942, pp. 68-69.

cluido con la oligarquía argentina. La clase gobernante ha sido reemplazada por la clase burócrata con simuladas pretensiones técnicas y sociales⁴⁵.

Desde una perspectiva ideológica totalmente distinta a la de Bustillo, el problema del intervencionismo estatal y de las protestas empresarias se convertía también en un tema de análisis para Víctor Codovilla, uno de los principales dirigentes del Partido Comunista argentino. En un extenso informe ante el Comité Central de dicho partido, Codovilla se preguntaba qué ocurría con los empresarios, citaba fragmentos de sus declaraciones y, sin duda, dándose cuenta de que la omniabarcativa noción de "clase dominante", pieza clave del marxismo que inspiraba sus análisis, perdía capacidad explicativa frente a aquel conflicto entre corporaciones patronales y políticos conservadores, exploró una respuesta no demasiado ortodoxa para afrontar la cuestión, que sin embargo abrevaba en aportes formulados por teóricos de la izquierda europea de la época de la Segunda Guerra Mundial. Haciendo un paralelo con el caso del fascismo italiano y del nacionalsocialismo alemán, Codovilla sostenía que los aparatos estatales, cuyo crecimiento los empresarios habían alentado, llegado un momento de su desarrollo se volvían contra sus poderosos apoyos, revelando un alto grado de autonomía y sirviendo así a los intereses particulares del grupo político gobernante. Los sectores patronales que habían perdido el control del Estado sentían ahora la arbitrariedad de sus decisiones. Codovilla construía su argumentación combinando informaciones "antimonopolistas" tomadas entre otros lugares de discursos del diputado conservador Aguirre Cámara, con imputaciones contra el gobierno conservador provenientes de las corporaciones y de los editoriales de *La Nación* y *La Prensa*⁴⁶. Colocado

⁴⁵ José María Bustillo, *Mi rumbo ávido*, Buenos Aires, Colombo, 1942, p. 43.

⁴⁶ Víctor Codovilla, *La unión nacional es la victoria. (Escritos y discursos)*, Buenos Aires, Editorial Problemas, 1943, pp. 336-338. La explicación propuesta por Codovilla articulaba elementos propios de las convocatorias dirigidas a la formación de frentes populares con una visión original de la autonomización del Estado y de los políticos no democráticos muy semejante a la que

en la tensa situación de 1942, la observación sagaz e interesada del alto dirigente comunista ubicaba al gobierno en el bando del fascismo, adjudicaba una vocación democrática tardía, pero valorable al fin, a los dirigentes de las corporaciones empresarias y, sin profundizar demasiado la problemática, dejaba abiertas algunas preguntas teóricamente pertinentes sobre el período.

Ese conservadurismo con inclinaciones izquierdistas, según Bustillo, y al mismo tiempo caracterizado como próximo al fascismo, en opinión de Codovilla, se defendía con particular dureza de los ataques empresarios. El ministro de Hacienda, Carlos Alberto Acevedo, expuso un conjunto de datos económicos para demostrar que los grandes empresarios eran evasores impositivos. Entre quienes concurren a la asamblea del hall de la Bolsa, dijo Acevedo, se encontraban "muchos de los que defraudaban al Estado"⁴⁷.

¿Se estaba llegando al punto de no retorno de esa lucha clasificatoria en la que ambas partes en pugna parecían dispuestas a emplear todo tipo de argumentaciones para invalidar al contrario? En la misma sesión de Diputados en la cual el Ministro Acevedo formuló su acusación, Aguirre Cámara dijo lo que, muy probablemente, debían de pensar muchos de sus compañeros de la bancada oficialista: el conservadurismo había, como Hernán Cortés, quemado las naves y dejaba por sobreentendido que ya no podría volver a las buenas relaciones con las corporaciones empresarias. Quizá para aflojar la tensión, otro diputado, el mismo que

en la época proponían, entre otros, Angelo Tasca (A. Rossi) en el "Primer epílogo" de su libro *El nacimiento del fascismo en Italia, de 1918 a 1922*, Buenos Aires, Editorial La Vanguardia, 1941, pp. 513-585. El análisis más sistemático sobre el Estado intervencionista en la década del 30 formulado desde una perspectiva próxima al comunismo argentino fue la tesis para la obtención del doctorado en Ciencias Económicas de Ricardo Olivari, *Economía Dirigida. Una acción de economía dirigida: la Junta Reguladora de Vinos*, Buenos Aires, Imprenta de la Federación Gráfica Bonaerense, 1937.

⁴⁷ Carlos Alberto Acevedo, discurso en la sesión de Diputados, 22 y 23 de septiembre de 1942, Congreso Nacional. Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, p. 446.

según Aguirre Cámara lo había prevenido sobre el riesgo de quemar los navíos, le recordó que el conquistador español había conservado, al menos, un barco.

La discusión sobre el problema de los impuestos no se resolvió en ese período legislativo, que sería el último del gobierno conservador. Manteniendo en el horizonte la metáfora de la nave, cabe recordar que en el discurso que Robustiano Patrón Costas debía pronunciar el 4 de junio de 1943, en el acto de proclamación de su candidatura presidencial sostenida por el conservadurismo, enunciaba posiciones que revelaban la recepción de la crítica empresaria en las filas de su partido:

"Existe verdadera preocupación en la opinión pública por la excesiva intromisión del Estado en las actividades económicas privadas. La situación creada por la guerra ha hecho necesaria en muchos casos esa intervención para evitar abusos, para regular el consumo, o para proveer y prever la falta de determinados artículos. Esa intervención que se presta a excesos, a negociados y al despotismo de los malos funcionarios y que siempre es una traba en el desenvolvimiento de las actividades económicas, debe atenuarse, hasta suprimirse, a medida que ella no sea indispensable. Estamos creando una burocracia enorme, olvidando que es una carga que pesa sobre la economía del país, que ve con justificado temor acumularse los déficits del presupuesto"⁴⁸.

Los políticos conservadores, que en el sentido de la definición de Weber, se preocupaban por retener el control de las posiciones de gobierno y los privilegios materiales y simbólicos de ellas derivadas, empleaban el fraude electoral como medio para asegurar esos fines. El fraude ampliaba las posibilidades de los dirigentes

⁴⁸ Robustiano Patrón Costas, "Discurso que en junio de 1943 debió pronunciar el Dr. Robustiano Patrón Costas en la Convención del Partido Demócrata Nacional con motivo de la proclamación de su candidatura a la Presidencia de la República", en la publicación de homenaje *Dr. Robustiano Patrón Costas, 5 de agosto de 1878 - 24 de septiembre de 1965*, s./e., 1972, p.117.

conservadores de tomar distancia con respecto a los puntos de vista e intereses de los actores socioeconómicos predominantes. No necesitaban recurrir a ellos para financiar campañas electorales, ni tampoco para fortalecerse socialmente con el prestigio, o el reconocimiento honorífico, que podía granjearles la relación con los grandes propietarios, todavía vistos como aristócratas por la parte más tradicional de las llamadas clases medias. Las acciones provinciales destinadas a implementar el fraude electoral acordaban fuerte protagonismo a los dirigentes conservadores de nivel medio o local que fundaban su poder en la política, remitiendo esa actividad a cadenas de intermediarios que, en términos webberianos, como ellos, también vivían de la política. Las luchas entre facciones conservadoras estaban estrechamente vinculadas a la disponibilidad de recursos públicos -nacionales, provinciales o municipales- para engrosar sus respectivas clientelas y para hacer obras que les daban apoyos sociales⁴⁹.

⁴⁹ Parodiando las prácticas y los estilos discursivos de los dirigentes intermedios del conservadurismo, Reynaldo Pastor, que ocupaba en sus filas una posición prominente y veía el deterioro del sistema, escribía en 1940: "Piden puestos para los amigos y puentes y diques y caminos, porque sin éstos no hay puestos ni para los amigos ni para los parientes que, en definitiva, son los únicos que cosechan los frutos de este admirable arte de prometer y pedir". Reynaldo A. Pastor, *La democracia argentina. Su entraña, sus errores, sus virtudes. El pasado. El presente. El porvenir*; Buenos Aires, s./e., 1940, p. 23. La exposición de Reynaldo A. Pastor continúa así: "Yo les daré un puente, les conseguiré cloacas y haré tender telégrafos y ferrocarriles, exclamaba el diputado en ciernes. Un paréntesis para enfatizar mejor y prosigue: porque yo trabajo por ustedes, porque yo no vivo en los bares, ni en los clubs, ni en las carpetas verdes. ¡Cuando queráis encontrarme, me hallaréis en los caminos, en el río, en las cloacas! En otra oportunidad un universitario, politicastro veleidoso y segundón, hacía cátedra y creía hacer méritos explicando: Yo hago política porque me gusta y porque soy político. Vivo día y noche entre el pobreño de tal distrito y por eso me siguen todos y sólo aspiro a que me sigan los de acá también (...). El concepto resultaba pobre y doloroso como eran aquellos que mentaba y como lo era la mentira que vertían sus labios insinceros y profanos".

La combinación entre el fraude y las obras públicas de alcance municipal o provincial conformaban la lógica que se encontraba en la base de la acción política del conservadurismo. Cuando sus dirigentes principales alcanzaban el control de los puestos más importantes del Estado, el aprendizaje realizado en su *cursus honorum* no podía, naturalmente, disiparse. La identificación con las funciones y responsabilidades del Estado podía cambiar el modo en que algunos altos dirigentes del conservadurismo percibían la situación nacional, pero, de todas maneras, no se cortaba su relación con el sistema que los había llevado a las alturas del poderío. Es más, la autonomía propia de los aparatos estatales con respecto a la sociedad estimulaba la independencia de los políticos conservadores *vis à vis* de las representaciones organizadas del gran empresariado. Esto no impidió, naturalmente, que existiesen numerosos casos de corrupción y de claro favoritismo a determinados intereses económicos.

Después del derrocamiento de Castillo, Jorge Santamarina, el primer ministro de Hacienda del gobierno militar presidido por el general Ramírez, hizo un llamado a las corporaciones para que colaboraran en la discusión de los futuros proyectos del área económica. Muchos debieron creer que el ciclo de desencuentros y de conflictos entre el Estado y los actores socioeconómicos predominantes se había cerrado con el golpe del 4 de junio. Sin embargo, los acontecimientos tomaron un curso muy distinto y el Estado intervencionista se convirtió en el centro de la nueva etapa que se abrió con los militares y siguió con el peronismo⁵⁰.

2. El Estado peronista y el cuestionamiento de los predomios de los principales actores socioeconómicos 1946-1955

El Estado intervencionista cuyas actividades se desenvolvían con gran autonomía respecto a los intereses de los actores socioeconómicos predominantes fue el *locus* institucional que facilitó la creación del peronismo. Esos aparatos estatales, con su capacidad de acción sobre la sociedad, y más específicamente sobre la economía, considerablemente ampliada en los últimos años del régimen conservador se convirtieron en una condición estructural y objetiva que facilitó la creación de la nueva fuerza política. Sería una simplificación atribuir al carácter del Estado intervencionista el papel de causa exclusiva en la explicación de los cambios políticos que se iniciaban. Como lo señalamos en la introducción, en nuestro recorte analítico, sin ignorar la existencia de otros factores, privilegiamos la dimensión estatal en el estudio de las transformaciones de las políticas de los gobiernos peronistas. Desde esa óptica, en el presente capítulo nos ocuparemos de las relaciones que se establecieron entre 1943 y 1955 entre el Estado y los actores socioeconómicos predominantes. En tanto el análisis se centrará en las formas más típicas que adquirieron esas relaciones, el lector no encontrará aquí los detalles minuciosos de los acontecimientos o giros puntuales ocurridos, sino una exposición empíricamente fundada de la lógica de los procesos sobre los que hemos indagado. En la reconstrucción sociológica de cada uno de los subperiodos que estudiaremos no faltarán, por cierto, las referencias a algunos hechos o personas muy individualizadas que no son meros ejemplos para sostener argumentaciones globales, sino que cumplen con la función de revelar, más allá de su carácter singular y datado, las orientaciones de los actores en su sentido más general.

⁵⁰ *La Nación*, editorial, 8 de junio de 1943, p. 4, reproducido en *Anales de la S.R.A.*, año LXXXVII, vol. LXXXVII, N° 6, junio 1943, pp. 473-474.