

LA REGULACIÓN ECONÓMICA Y LA REPRESENTACIÓN CORPORATIVA EN LA ARGENTINA Y EL BRASIL¹

Aníbal Pablo Jáuregui
Universidad de Buenos Aires
Universidad de Luján

RESUMO

O artigo analisa o processo regulador do Estado sobre as economias nacionais do Brasil e da Argentina, baseado principalmente no modelo dos “conselhos técnicos”, desde o início do século e, principalmente, após a crise econômica mundial de 1929. Ao mesmo tempo, através da discussão sobre o papel do corporativismo em cada um desses países, analisa como os respectivos Estados relacionaram-se com os diversos atores sociais, particularmente os empresários, através das associações de classe, a fim de se redistribuir os recursos econômicos e políticos.

PALAVRAS-CHAVE: *intervencionismo estatal; conselhos técnicos; economia brasileira; economia argentina.*

I. INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil han estado cruzadas por trazos de difícil seguimiento. Uno de estos trazos estuvo constituido por organismos que fueron llamados *consejos técnicos* y que no han sido objeto de un tratamiento particular por parte de investigadores e historiadores. Estos consejos, también llamados *económicos y sociales*, han sido considerados órganos naturales de asistencia a los poderes públicos “que deben conquistar la colaboración o por lo menos la tolerancia de los intereses en juego. En una democracia parece difícilmente realizable cualquier política planificada que no cuenta con la activa colaboración de los grupos sociales que representan los empresarios y los trabajadores” (HERRERA, 1972, p. 2).

A primera impresión, estos consejos se incluyen dentro de una amplia gama de entidades públicas y semipúblicas nacidas del derrumbe de

la Gran Crisis. Ante la emergencia se propuso una intervención estatal limitada cuyos objetivos básicos eran ordenar el funcionamiento de los mercados y garantizar una rentabilidad mínima para las clases propietarias.

Una pertinaz tradición que arrancaba en Saint-Simon y en Comte aconsejaba el reemplazo de los órganos políticos por los técnicos. Esta tradición inspiró diversas formas de intervención del Estado, en las que se incluía la regulación de los mercados consensuada con los representantes de propietarios y productores. Esta fue la función de los diversos organismos que con el nombre de Consejos Técnicos y Juntas Reguladoras se convirtieron en asesores de los órganos ejecutivos del Estado y controlaban la ejecución de las políticas públicas. La aparición de estas entidades no fue un simple maquillaje; fortaleció los canales de mediación corporativa entre los productores y el Estado modificando al propio Estado que debió crear agencias especializadas en la atención de las nuevas demandas y también apuntaló a las propias entidades corporativas. Una nueva ecuación ligaba entonces a actores económicos con burócratas: productor-sindicato-consejo técnico-agencia estatal-gobierno. En este esquema pues el Consejo Técnico asumía el rol de mediador entre las corporaciones de la sociedad civil y el aparato del

¹ Este artigo foi publicado originalmente em BLANCO, T. *et alii*, *Industrialismo y nacionalidade en Argentina y el Brasil: 1890-1950*. Buenos Aires : Ediciones del Signo, 1999, p. 81-108. Agradecemos às Ediciones del Signo por nos autorizar a presente edição.

Estado. La fortaleza y funcionalidad del Consejo Técnico va a estar en estrecha correspondencia con la fortaleza que tengan las asociaciones de interés que lo habrán de integrar. Hecha la propuesta había que ver cómo la idea funcionaba en la práctica. En Europa esta reorientación de las relaciones entre Estado y sociedad civil va a estar representada por el Consejo Nacional de Economía del Fascismo. En América Latina esta moda es posible reconocerla en varios países. Entre ellos podemos tomar el caso de México que ya en 1928 creaba un organismo denominado Consejo Nacional Económico que tenía el objetivo de reforzar las atribuciones del Poder Ejecutivo Federal (CHÁVEZ, 1993, p. 284).

¿Bastaba para esta actuación el instrumental de procedimientos experimentados durante la guerra? ¿Cuál debía ser el papel de los propietarios en esta actuación? ¿Quién debía pagar el costo que la regulación aparejaba? ¿Cuál era la función de estos consejos en el ordenamiento político y económico que surgía en los años 30 y que interés colocaba en ellos los diversos participantes? En este artículo analizaremos precisamente esta función en las particulares circunstancias políticas de Argentina y el Brasil y veremos como incidieron en la organización de las asociaciones gremiales empresariales de ambos países.

II. LA REGULACIÓN DEL MERCADO NACIONAL DEL ACUERDO DE TAUBATÉ

En el Brasil la tradición liberal que acompañara al imperio estuvo evidentemente mediatizada por la persistencia de una institución tan antiliberal como la esclavitud. Si la República nació con el designio de poner fin a las trabas que impedían el crecimiento económico y la modernización del país, persistía la tradición no liberal en el manejo del comercio exterior como por ejemplo a través del proteccionismo. En este contexto político se produce la aparición de la política de “valorización” del café. El acuerdo de Taubaté de 1906 entre los estados cafeteros de São Paulo, Rio de Janeiro y Minas Gerais introdujo la política de sostenimiento del precio internacional del producto a través de la compra de los excesos de producción. Pero este acuerdo pudo ponerse en marcha en virtud del peso indiscutible que significaba el pasado proteccionista que había permitido el crecimiento del sector industrial mucho más temprano de lo que se había sostenido en los primeros trabajos sobre la historia industrial brasileña de la década del 50.

La política de regulación del café nació de la constatación de dos evidencias. 1º La altísima participación del Brasil en la producción y comercialización internacional. 2º La baja elasticidad-precio del producto. Ambas circunstancias se combinaban en una situación sumamente particular de fortaleza y de debilidad en el comercio mundial y bajo un sistema de monoexportación. Fueron los Estados cafeteros más débiles, Rio de Janeiro y Minas Gerais, los que propusieron inicialmente la regulación. São Paulo sólo adhirió a las propuestas favorables a la regulación estatal de la oferta del producto cuando la revaluación de la moneda comenzaba a afectar el nivel de ingresos.

El acuerdo de Taubaté se impuso gracias al peso de las bancadas de esos Estados en el Congreso Nacional, quienes debieron vencer la resistencia del presidente Rodrigues Alves a involucrarse en la arena económica (REIS, 1991, p. 54).

Esta resistencia puede ser interpretada como un rechazo presidencial a la politización de la economía pero también debe considerárselo como parte de los conflictos entre los diversos niveles del aparato del Estado. Contrariando la imagen clásica de la Primera República, estas tempranas formas no liberales de acción económica estatal estaban mostrando también un Estado crecientemente fortalecido en su proceso de *state building* (cf. REIS, 1991, p. 52; LOVE, 1982, 1993), cuyas etapas fundamentales han sido colocadas tradicionalmente en dos momentos de la historia brasileña: el Imperio de Pedro II y en el varguismo.

El pacto de Taubaté, además de la regulación, proponía la creación de una Caja de Conversión destinada a desvalorizar la moneda nacional, en oposición a la política monetaria del gobierno federal. La regulación fue defendida en 1906 por los representantes de las clases económicas como una acción que debía ser exclusivamente manejada por los propios beneficiarios a través de sus representantes.

En un principio, la función del Estado federal era muy simple: garantizar los préstamos extranjeros que financiarían la retención de los stocks de café, que sería realizado a través del cobro de una sobretasa de tres francos-oro sobre cada saco de café exportado.

En la década del 20 se produjo la tercera experiencia de regulación que ahora estará en la

órbita del Estado paulista y que implicará conformación de un organismo burocrático *ad hoc*, el Instituto del Café de San Pablo. La orientación que debía adoptar este instituto generó un creciente enfrentamiento entre los *state managers* y los cafeicultores (PERISSINOTTO, 1998). La clase política paulista se fue involucrando crecientemente en la regulación, con la que tenía intereses propios como receptor de los impuestos a la exportación.

Pero desde nuestra perspectiva es sumamente importante resaltar que la experiencia de intervención en el mercado va a generar una fuerte tendencia a la sindicalización de los cafeicultores, primero para propiciar la propia regulación y también luego para resistir a los embates de la burocracia. La evidencia de este hecho la da Joseph Love: el Instituto del Café pasó a funcionar en 1924 en los salones de la *Sociedade Rural Brasileira*, cuando en 1902 la Secretaría de Agricultura tuvo que hacer un lugar para una inerte *Sociedade Paulista de Agricultura* (LOVE, 1982, p. 311); la regulación fortaleció a las asociaciones de clase. En adelante, en las décadas del 20 y del 30, los conflictos internos, políticos y corporativos, de los agricultores paulistas, tendrán como referencia la política hacia el café.

La regulación brasileña del café entrañó un notable y excepcional ejemplo de políticas intervencionistas en América Latina, pero no fue la única experiencia brasileña de este tipo. En 1923 fue creado con el fin de estudiar la aplicación de las leyes sociales elaboradas desde el Parlamento federal a instancias de legisladores como Mauricio de Lacerda el *Conselho Nacional do Trabalho* con la participación de entidades representativas patronales. Aunque el CNT era un organismo consultivo y no deliberativo, fue utilizado habilmente por los representantes patronales para bloquear la puesta en marcha efectiva de las mencionadas leyes (GOMES, 1979, p. 176-177). Al contrario de lo que sucedía con el café, el sentido fundamental de la acción de este organismo regulador era liberal y pro-mercado, una orientación favorable a los patrones en un país que disponía de una amplia sobreoferta de mano de obra.

La formación del CNT como de otro consejo, denominado *Conselho Superior de Comércio e Indústria*, en el ámbito federal otorgaba una alta capacidad de incidencia política a entidades patronales como la *Associação Comercial* y el *Centro Industrial do Brasil*, que actuaban en el

ámbito federal y que contrarrestaban de momento las tendencias a formar sindicatos de base regional.

III. LA REGULACIÓN DEL ESTADO EN LA ERA DE VARGAS

El cambio de las condiciones externas en que se desenvolvía la economía brasileña favoreció los impulsos centralizadores que Getúlio Vargas adoptó como elemento-eje de su política de poder. En este marco, la regulación pasaba a tener una doble connotación. Por una parte significaba capturar para el Estado porciones importantes del mercado pero por otro la participación de los regulados podía traer aparejada una notable incidencia de los sectores propietarios que se estaban organizando a escala regional.

En los inicios de la era varguista y como parte de una crítica al pasado, comienza a evidenciarse una valoración de la tecnocracia como estilo de gobierno. Esta valoración se hacía presente en los distintos actores políticos. El Partido Democrático paulista incluía en el anteproyecto de programa presentado al VIII Congreso en junio de 1932 la creación de consejos técnicos asesores de los ministerios. En 1933 la bancada paulista presentó en la Asamblea Constituyente una enmienda para la creación de Consejos Técnicos. Paradojalmente también el tenientismo va a adherir a estas formas de administración pública. El Club 3 de Octubre va a levantar esta bandera y Juárez Távora defenderá en la Constituyente la cooperación entre órganos políticos y técnicos (DINIZ, 1978, p. 106).

Entonces el desafío que debía afrontar Vargas era afianzar el proceso de centralización sin dejar que las oligarquías estaduais, particularmente la paulista, “invadieran” los centros de decisión del Estado federal.

En la primera etapa del varguismo (1930-1937), en la que se va a producir una selección de los elencos políticos estaduais y federales (PANDOLFI & GRZYNSZPAN, 1997), los organismos regulatorios se dedicaban a apuntalar el juego político interregional ideado por Vargas. Así el *Instituto de Cacau da Bahia*, creado en 1931 y el *Instituto do Açúcar e do Alcool* de 1933, estaban destinados a proteger las economías regionales nordestinas frente a la amenaza de la expansiva economía paulista. Estos organismos se encuadran dentro de los llamados “institutos de defensa” de producciones primarias ya existentes a los que el Estado buscaba promocionar. Estos institutos eran

patrocinados por el gobierno como parte de un programa de regulación de esos mercados. En verdad estos institutos no constituían una novedad, continuaban la política aplicada al café, aunque destinada precisamente a romper la monoproducción cafetera. Pero a diferencia de lo que había sucedido con esta, no se buscaba valorizar el producto sino asegurar la colocación de la producción, evitando la sobreproducción.

A este conjunto se le agregaron distintos consejos con perfiles consultivos, normativos o deliberativos. El más importante, que estudiaremos abajo, fue el *Conselho Federal de Comércio Exterior*, fundado en 1934 para promover las actividades económicas vinculadas a la exportación. Este consejo apuntaba a crear un programa de crecimiento económico negociado entre burócratas y empresarios (HILTON, 1977, p. 109).

Debe destacarse que estos órganos del Estado, al establecer políticas sectoriales teniendo en cuenta objetivos nacionales, apuntaban a subordinar estos sectores a una estrategia nacional, haciendo del Estado un árbitro de las relaciones internas de las clases propietarias.

IV. EL CFCE: DE CONSEJO TÉCNICO A PARLAMENTO CORPORATIVO

El CFCE comenzó a gestarse en las reuniones de la Asamblea Constituyente de 1933-4. Todo el proceso constituyente estuvo dominado por la lucha entre el Gobierno Federal y las bancadas de los grandes estados, entre el federalismo y el regionalismo. La fundación del CFCE estaba destinada a fortalecer la capacidad operativa del Ejecutivo federal que había debido ceder una parte importante de sus aspiraciones en la recién dictada Constitución de 1934.

Aunque formalmente el CFCE era un organismo asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores tuvo desde un principio una relación directa con el Presidente de la República, posición que le otorgaría un papel relevante dentro de la estructura del poder, por entender en una cuestión tan acuciante en la época como las relaciones económicas internacionales del Brasil. La reorientación de las actividades económicas, consecuencia de la crisis de 1929-1932 y la inconvertibilidad de las monedas nacionales, jerarquizaba las relaciones económicas bilaterales y hacía, como señala Halperín Donghi, de cada estado el agente comercial de cada economía nacional (HALPERÍN, 1992, p. 374).

Una doble funcionalidad puede señalarse desde ya: una burocrática y otra corporativa, lo cual quedaba reflejada en su composición². Presidía al Consejo instalado en los últimos meses del Gobierno Provisorio dentro del área de influencia del Palacio Itamaraty, el delegado de este último, Sebastião Sampaio. El empresario industrial originario de Minas Gerais (el segundo estado de la Federación) Euvaldo Lodi participaba del cuerpo como delegado de la *Confederação Industrial Brasileira* y Arthur Torres Filho como delegado de la *Sociedade Nacional de Agricultura*. Junto a otros importantes integrantes de la burocracia estatal, como el presidente del *Banco do Brasil*, eran estos los integrantes de mayor gravitación en el elenco. Estaban también los representantes del Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio y del Ministerio de Agricultura, además de un grupo de especialistas en diversas áreas que actuaban como consultores técnicos.

Además del debate y la formulación de proyectos sobre cuestiones económicas, el CFCE se proponía reformar el aparato estatal en sintonía con las nuevas funciones que iba adquiriendo. En esta línea de trabajo encontraría su herramienta en el *Departamento Administrativo de Servicio Público Federal* (DASP) y en los *Departamentos Administrativos* estaduais que funcionaban en la misma sintonía que el primero. En su faz específicamente burocrática se apuntaba a suprimir los conflictos jurisdiccionales entre diversas reparticiones del Estado, originados en las autonomías estaduais y municipales otorgadas por la constitución de 1891³.

² Esta doble función del CFCE se reflejaba en los propósitos con los que fue fundado:

1) Estudiar los problemas del comercio exterior y en proponer soluciones temporarias para esos problemas. Más allá de la importancia que aún guardaba el café como rubro exportador, gran parte de las políticas que se propondrían, estaban en la formulación de mecanismos de diversificación económica. Progresivamente sus funciones se fueron ampliando pasando a asesorar al gobierno en cuestiones económicas generales no directamente vinculadas al comercio exterior.

2) Junto a este aspecto externo, existía también una función interna a la burocracia que le otorgaba un peso específico en el aparato gubernamental: la coordinación de los diversos departamentos de la administración pública vinculados a la actividad económica.

³ La inercia burocrática heredada de la *República Velha*, de acuerdo a la interpretación de la época, realizaba una

Aquí política y administración se presentan asociadas a una misma necesidad dentro de un esquema institucional de subordinación al Jefe del Estado, en el que el CFCE tenía la función de coordinación de la relación entre el Gobierno Federal y las entidades representativas de los productores pero a su vez coordinaba todas las agencias estatales vinculadas al comercio exterior y a la producción. Esta doble funcionalidad marcaría la trayectoria del organismo durante toda su existencia.

Dentro de un contexto en el que el titular del Gobierno Federal debía competir con los gobiernos estatales y con el poder legislativo, el CFCE funcionaba como una arena en donde intervenían los distintos actores institucionales que se disputaban el espacio público. Al mismo tiempo, en la medida en que se proponía la aplicación de políticas económicas consensuadas para aplicarse a mediano plazo, contenía ya formas embrionarias de planificación económica (DINIZ, 1985, p. 899).

Para las organizaciones empresariales, estas funciones de asesoría económica y planificación otorgadas al CFCE, originariamente destinadas a revertir los estrangulamientos externos de economía brasileña, brindaba un excelente oportunidad para que los empresarios pudieran ingresar en numerosas áreas de la burocracia federal.

V. LOS CONSEJOS TRAS EL ESTABLECIMIENTO DE LA DICTADURA

Directamente vinculados al Estado, los consejos y sus formas no pueden sustraerse en absoluto a los cambios formales y funcionales del Estado. La instauración del *Estado Novo* significaba un reposicionamiento de los consejos en tanto mecanismos de gestión política y de relación con las entidades corporativas. La nueva Constitución venía a anunciar una nueva era de orden, en la que la ciudadanía estaría representada en una Cámara de Diputados y en el Consejo Nacional

de Economía que reuniría a las entidades de clase, como hasta entonces lo hacía el CFCE. Aunque la Constitución no llegara a plasmarse en la realidad las funciones del Consejo Nacional de Economía fueron paulatinamente asumidas por el CFCE en cuya existencia estaba inspirada. Ahora se imponía una mediación entre un Estado amenazado de aislamiento y las asociaciones de clase.

En 1938, en el marco de las transformaciones consecuentes con el nacimiento del *Estado Novo*, el CFCE fue reformulado atribuyéndole explícitamente la función de coordinación y fomento de la producción nacional, ya sea destinada al mercado interno o al externo, hasta la reunión del Consejo de Economía Nacional.

De acuerdo a la interpretación de Diniz (1978, p. 112) la reformulación del CFCE haría real la aspiración de crear un órgano central de coordinación económica. Sin embargo, desde nuestra perspectiva esta función era incompatible con el mismo proceso de centralización y con la necesidad de fortalecer el poder decisorio del Estado frente a las clases propietarias que no en vano, por boca de Euvaldo Lodi, se quejaba de no poder ejercer una “fiscalização da execução das medidas aprovadas. Carece o CFCE de dispor de recursos legais que lhe imponham o dever de levar ao conhecimento do Sr. Presidente da República sempre que houver falta de execução das medidas por ele aprovadas e por nós preconizadas” (*Boletim CFCE*, 1944, p. 20).

El testimonio de Lodi ponía de manifiesto que el CFCE, más que un órgano ejecutivo, era un eslabón de vinculación entre la Dictadura y los representantes corporativos. Una reforma interna de 1939 con la eliminación de los Consejeros Técnicos y los representantes ministeriales, directamente nombrados por el Presidente, incrementó notablemente este perfil.

Entre 1941 y 1944 fueron concluidos diversos planes de producción y de estímulo a actividades económicas que de una manera u otra fueron adoptados por el Gobierno Federal. Así la reforma de la *Carteira de Crédito Agrícola e Industrial* del *Banco do Brasil*, Plan Nacional de Provisión de Electricidad, el relevamiento de los yacimientos de cobre, la institución de un registro de propiedad agrícola. Si como se ha señalado estas medidas no constitúan ningún plan elaborado (DRAIBE, 1985, p. 109), esto no significaba una mengua

interpretación literal y liberal de la ley, en la que cada repartición hacía uso de sus atribuciones sin importar el resultado general. De acuerdo a esta interpretación se intentó aprovechar el CFCE para oponerse a una “irresistível tendência que explica o crescente ‘exclusivismo’ com que, de ordinário, cada ministério, e dentro dele, cada repartição, quer desempenhar as suas atribuições” (CFCE. Comissões Especiais, p. 43).

de la potencialidad reformadora de la política estatal⁴.

En el contexto de un régimen autoritario son creadas a iniciativa del propio CFCE, comisiones de fomento de servicios públicos infraestructurales o de actividades extractivas alentadas por sectores militares o políticos pero con participación empresaria como el Consejo Nacional del Petróleo (1938), Consejo de Aguas y Energía (1939) y el Consejo Nacional de Minas y Metalurgia (1940). Estos consejos en la medida que no representaban intereses ya existentes no contenían una importante participación corporativa⁵.

Con el estallido de la Segunda Guerra Mundial y la consiguiente participación del Brasil en el conflicto, la economía pasó a sufrir una situación de extrema irregularidad en la cual se acrecentaron la planificación económica y la intervención estatal. Pero también las formas de participación de las asociaciones de clase se pluralizaron con la aparición de muchos organismos corporativos que hicieron disminuir la significación relativa del CFCE.

Ya en 1937 dentro de la órbita del *Ministério da Fazenda*, se estructuró el *Conselho Técnico de Economia e Finanças*, cuya misión consistía en fiscalizar los presupuestos de Estados y municipios, recortando la fuerte autonomía que habían conocido en el pasado inmediato y transfiriendo hacia el Ejecutivo Federal las operaciones de crédito externo. En él participaban empresarios como Valentín Bouças, Guilherme Guinle y Horacio Lafer, que canalizaban la participación privada en la administración pública.

En 1942 nació la *Coordenação da Mobilização Econômica*, subordinada al CFCE (DRAIBE, 1985, p. 89-91). Hacia el fin del conflicto, y como resultado de los temores que despertaba la postguerra se crearon en 1944 dos entidades: el *Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial*

y la *Comissão de Planejamento Econômico*.

En verdad, estas creaciones respondían a una política pendular de Vargas entre dos orientaciones político-económicas, que tenían por representantes a Roberto Simonsen por un lado y a Eugenio Gudin por el otro y que a su vez encontraban protección en el Ministro de Trabajo, Industria y Comercio (Marcondes Filho) y en el Ministro de Hacienda (Souza Costa) respectivamente.

Pero esta operación puede comprenderse en la aparición de los Consejos como una nueva modalidad de ligación entre clases propietarias y Estado que significaba la eliminación de los intermediarios políticos en la negociación entre Estado y empresarios, legitimando la relación directa, neutralizando la presión de otros sectores también interesados entre los que cabe contar en primer lugar a los trabajadores. Pero al ser canalizados dentro del Estado las demandas resultantes del proceso de diversificación económica muchas veces el proceso administrativo fue obstaculizado por disensiones interburocráticas y retrasos de las decisiones, fenómenos ligados a la creación de una red de relaciones público-privado que otorgaba una mayor porosidad estatal frente a los intereses particulares.

Aunque la enumeración de estas entidades con los cometidos que suponen muestran una abigarrada diversidad de tareas y de incumbencias, el carácter general de las medidas sugeridas por ellas actuó de estímulo a las actividades industriales, con la presencia efectiva de representantes de las organizaciones industriales en sus nóminas. Algunos de estos organismos aparecen enteramente dominados por esas organizaciones, como el *Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial* (SENAI) que, siendo una entidad de carácter público, creada por disposición del Estado federal, se encontraba bajo la dirección efectiva de los industriales, tanto a nivel nacional por medio de la CBI como a nivel estadual, por medio de las federaciones regionales (CUNHA, 1983, p. 454-458).

La suma de entidades corporativas le restaba eficacia operativa. A pesar de las intenciones declamadas no había una jerarquía definida entre los órganos consultivos, ni una coordinación clara a lo que se sumaba la superposición de las funciones entre varios de ellos, una diversidad de orientaciones y la ausencia de una directriz global (DINIZ, 1991, p. 113-114). Esta falta de orga-

⁴ La capacidad de influir en las decisiones del Poder Ejecutivo Federal quedó evidenciada también en el área de la política energética, en la que el CFCE promovió tres comisiones: *Comissão Executiva do Carvão*, *Conselho de Águas e Energia Elétrica*, *Conselho Nacional do Petróleo*.

⁵ En estos años se siguieron creando institutos de defensa de la producción de importancia regional tales como el Instituto Nacional del Mate (1938), del Pino (1941) y de la Sal (1941).

nización encuentra su explicación en la diversidad de sectores patronales, nuevos y tradicionales, que pretendían ser incorporados de este modo a la gestión estatal. La inclusión de las asociaciones de clase en la gestación de políticas públicas no entraba en contradicción con las tentativas de fortalecer el poder del Estado

En efecto, la reformulación de la estructura física del aparato gubernamental tenía por objetivo un fortalecimiento del Estado (tanto en su autonomía decisoria, lo que se denomina poder despótico, como en su capacidad de implementación de las decisiones adoptadas, el llamado poder infraestructural) que no significaba un fortalecimiento unilateral de la elite estatal; su poder creciente nacía de una interacción entre la elite estatal y las organizaciones de la sociedad civil (REIS, 1991, p. 43-52). Es fácil percibir aquí que lo que denominamos Estado es entonces un cuerpo de funcionarios con responsabilidades públicas pero también una *arena* en la que dirimen sus diferencias los distintos segmentos, verticales y horizontales, de las clases sociales, con amplio predominio de las propietarias.

VI. UN CASO REGIONAL DE CONSEJO TÉCNICO: EL *CONSELHO DE EXPANSÃO ECONÔMICA*

Aún cuando podemos considerar al proceso de creación de consejos técnicos como parte de un proceso de reformulación general de la relación de la sociedad civil con el Estado, las nuevas condiciones políticas que imperaban en el país indujeron a reproducir para San Pablo la creación de organismos consultivos.

Como hemos visto la instauración de la Dictadura llevó a la modificación del estatuto y de las funciones del CFCE, convirtiéndolo en un órgano cuasi-legislativo. En 1938 se modificó la antigua Cámara de Propaganda y Expansión Comercial del Estado de San Pablo, que con el nombre de *Conselho de Expansão Econômica do Estado de São Paulo*⁶, se convirtió en un ente autónomo.

En sus fundamentos legales se puntualizaba que la creación se debía principalmente a las

demandas reiteradas de las asociaciones de clase de expandir la actuación del poder público en las actividades económicas, es decir en favor de una mayor intervención. Estas demandas confluían con las tendencias más ostensibles del *Estado Novo* que no ocultaba sus aspiraciones a profundizar el desarrollo del activismo estatal. Desde un inicio el CEE estuvo relacionado al CFCE y en especial al nuevo papel de este consejo como instrumento de cooperación del poder público y el privado. El CEE sería en San Pablo lo que el CFCE ha sido a nivel nacional: un coordinador de los intereses públicos y privados y un órgano de asesoría directa del Interventor, Adhemar de Barros. Según el decreto de fundación, el CEE tenía una competencia de enorme amplitud para sugerir medidas que buscaran solucionar los problemas de desarrollo económico y social. Estudiaba los asuntos referentes a las condiciones del trabajo, de la agricultura, de la ganadería, de las industrias, de los transportes del comercio y del crédito, con el fin de incrementar, coordinar y perfeccionar la producción y la exportación del estado. Por lo tanto llegaba a influenciar en la totalidad de las áreas de interés económico y social, y en la relación entre el Estado y el gobierno federal: "O Conselho se atribuía, portanto, a capacidade de definir sua própria agenda, de influenciar na elaboração da agenda do governo local e até mesmo na agenda do CFCE" (COSTA, 1992, p. 154, 160). Las funciones específicas podemos reducirlas en los siguientes puntos: a) consensuar medidas entre funcionarios y representantes de asociaciones de clase para elevar al Poder Ejecutivo estadual; b) cuando las medidas propuestas iban más allá de la jurisdicción paulista, elevaba sus propuestas al CFCE⁷.

Además el CEE tenía por objetivo el arbitraje de los conflictos interpatronales paulistas que amenazaban la gobernabilidad local. Entre sus atribuciones figuraba la formulación e implementación de política económica estatal a través de negociaciones entre los intereses en conflicto.

⁶ Este Consejo funcionó entre septiembre de 1938 a febrero de 1943.

⁷ Decreto n. 9 527 (SÃO PAULO. Ata de Instalação do Conselho de Expansão Econômica). Adhemar de Barros definía las funciones entre externas e internas, siendo la primera asociada al CFCE y la segunda al ámbito interno del Estado. "[Que] Nessa Cruzada santa [...] este Conselho sea invariavelmente uma trincheira de Nação solidária com os fins e objetivos do Conselho Federal" (*idem*, p. 3).

De esta forma, el CEE se estructuraba como un espacio de interacción entre el gobierno del Estado, la burocracia y los sectores patronales. El CEE filtraba y ajustaba las demandas de las entidades de clase hacia el poder federal, transmitiéndolas al CFCE y al *Conselho Técnico de Economia e Finanças* (CTEF), dependiente del Ministerio de Hacienda.

En el presupuesto previsto para su funcionamiento el CEE fue dotado con recursos especiales al margen del presupuesto del estado. Su proximidad y centralidad en relación al poder estaba garantizada por funcionar en la sede del gobierno y ser presidido por el Interventor. La vice-presidencia correspondía al Secretario de Agricultura, Industria y Comercio. Se integraban también, a título de Consejeros, el presidente del Banco del Estado, el Presidente del Instituto del Café, tres representantes de cada una de las asociaciones de clase (*Associação Comercial de São Paulo*, *Sociedade Rural Brasileira* y *Federação das Indústrias do Estado de São Paulo*), un representante de la Secretaria de Transportes y otro de la secretaria de Hacienda⁸.

El CEE tenía para los representantes empresariales una ventaja adicional: el fortalecimiento de las asociaciones de clases en ellos, al incrementar su carácter de canalizador de las demandas empresariales. Esto último iba a resultar particularmente relevante para el sector industrial. La *Federação das Indústrias do Estado de São Paulo* fue de las entidades que más rápido se había adecuando a las normas de sindicalización bajadas por el Ministerio de Trabajo del gobierno federal.

El sector agrario se encontraba menos ajustado a las disposiciones de sindicalización bajadas desde el Estado y esto explica por ejemplo la “insubordinación” de los productores de café, que desconocieron la representatividad de la *Sociedade Rural Brasileira*, cuyo delegado en el CEE era la voz de los sectores agrarios. La Asociación de *Lavradores* que los representaba, pasando por encima de la mediación natural del CEE, se dirigió directamente al Ministro de Hacienda del gobierno federal y al jefe del Departamento Nacional del

Café. La reacción del CEE a esta iniciativa fue la de expedir una circular a todas las asociaciones de clase del estado, informando que competía al consejo sugerir al gobierno y delinear las medidas necesarias para las soluciones de cualquier naturaleza económica. Dejaban en claro que estaban dispuestos a someter a los gremios patronales a sus normas, aun cuando no estuvieran representadas en el CEE. Su posición en el poder local y su articulación nacional con el CFCE y con el CTEF le otorgaban los suficientes recursos persuasivos para legitimar funciones de carácter público, apropiadas con el apoyo y financiamiento del Estado⁹. De esta manera, durante el funcionamiento práctico del organismo es posible advertir una nueva función no contemplada originalmente, la filtración de las demandas originadas en la sociedad¹⁰.

La FIESP, a través del representante de los industriales en el CFCE, Euvaldo Lodi, actuaba muchas veces como vínculo informal entre el CFCE y el CEE, un hecho que está revelando la activa participación sectorial en la generación de política. Aunque disponían de acceso oficial a las arenas decisorias, la elite empresarial pasa a recurrir privadamente al gobierno en favor de medidas que contrariaban acuerdos hechos en el interior del CEE. Creado para organizar la producción, el CEE se convierte en el campo de la lucha distributiva, donde se agudizaban los conflictos de intereses del capital, entre agricultura e industria. Con el tiempo el CEE va asistiendo a la formación de pequeños lobbies, industria, comercio y agricultura, financiados por el Estado.

⁸ Otros dos consejeros designados por el gobierno debían tener “notórios conhecimentos em matéria econômica” (SÃO PAULO. Ata de Instalação do Conselho de Expansão Econômica).

⁹ “Devemos ser unânicos em evitar [...] o divórcio ou a dispersão de esforços das associações de classe, fato que só pode contribuir para debilitar [...] seus programas” (Ata da 32ª sessão, de 19 de março de 1939, *apud* Costa, 1992, p. 158).

¹⁰ “Diante de reivindicações conflitantes o Conselho chamava à sua presença as entidades que a seu juízo representavam os interesses envolvidos, fazendo-as fundamentar suas reivindicações que depois de submetidas a exame eram transformadas em ‘indicações’ e encaminhadas às esferas decisórias competentes [...]. O CEE vai assumindo o papel de mediador e intermediador de interesses, revestindo-se do caráter de instância máxima de representação dos interesses patronais, legitimado no mercado pelo fato de congregar entidades sem acesso ao Estado via estrutura sindical e investido de autoridade pelo próprio Estado” (COSTA, 1992, p. 160-161).

Los dictámenes del Conselho pasan a obedecer a una lógica compensatoria. Cualquier indicación de medidas de protección sectorial incluía subitens compensatorios para los demás sectores representados en el CEE.

El CEE lograba hacerse obedecer mejor cuando las disputas se daban dentro de un sector. En estos casos el CEE podía ejercer satisfactoriamente su papel de árbitro técnico. El monopolio de la representación limitaba la posibilidad de llevar en consideración las reivindicaciones de segmentos no representados directamente en el Consejo. También el CEE ejercía un papel de fiscalizador de los diversos carteles que se formaban dentro de cada rama del mercado.

La experiencia en el CEE preparó a las elites paulistas para participar en los consejos técnicos que se formaron a nivel federal como consecuencia del estallido de la guerra y del ingreso del Brasil en el conflicto mundial. La *Comissão de Defesa da Economia Nacional* (CDEN) primero y la *Coordenação de Mobilização Econômica* después encontraron una estructura preparada para agilizarlos y adoptar las medidas por ellos recomendadas, a partir de las cuales se produjo la intervención planificada de la economía.

VII. ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA EN LA ARGENTINA

La Argentina representaba un caso de excelente adaptación al ordenamiento económico mundial estructurado a partir de la 2ª mitad del siglo XIX, basándose en una relación privilegiada con Gran Bretaña y en la extraordinaria fertilidad pampeana. La economía agroexportadora argentina se especializaba en la producción de productos primarios de clima templado en los que tenía que competir con productores de otros países de clima templado, de Europa, América del Norte y Oceanía. En estas condiciones la regulación por parte del Estado argentino de la oferta de granos y carnes no hubiera conseguido incrementos del precio internacional de sus productos de exportación. En consecuencia, la regulación económica no sólo resultó extraña al pensamiento económico argentino anterior a la Primera Guerra Mundial sino que también parecía ociosa a las necesidades de la economía, aunque no faltaron algunas voces de alerta.

Esto explica porqué los organismos de regulación económica son muchos más tardíos y a su vez esta "carencia" (si lo comparamos con lo que

sucedía en ese momento en el Brasil) ayuda a entender la menor fortaleza de las asociaciones empresarias que no iban a contar con su auxilio para canalizar las demandas sectoriales.

Sin embargo, la regulación había sido en las primeras décadas del siglo una bandera preferentemente levantada por los industriales de la UIA (Unión Industrial Argentina) como forma de mejorar su posición en el mercado nacional. La regulación solicitada estribaba en protección aduanera, fomento a la industria nacional, préstamos a bajo interés, difusión y preferencia estatal para la industria local. Entre los representantes de los intereses agrarios no faltaron tampoco los pedidos de ayuda estatal cuando los mercados mundiales o la intermediación frigorífica y comercial, como en la crisis de la carne de 1923.

VIII. LA REGULACIÓN E INTERVENCIÓN DEL ESTADO ANTE LA CRISIS EXTERNA

La regulación del mercado fue sostenida como una necesidad desde el estallido de la crisis económica mundial en 1929 por quienes habían militado hasta entonces en la más férrea ortodoxia económica.

Los primeros Consejos Técnicos vieron la luz durante el gobierno provisional del General Uriburu 1930-32, la Comisión Asesora para la Industria Vitivinícola y Comisión Nacional de Fomento Industrial, formadas en 1931. Estas comisiones surgieron en momentos en que había sido disuelto el Parlamento, como una tentativa de organizar mecanismos adecuados a reemplazar al denostado sistema parlamentario. En ellas tuvieron fuerte expresión los representantes de la UIA, al tiempo que figuras como Alejandro Bunge, muy vinculado a los empresarios de la industria, eran incorporadas al elenco de funcionarios políticos. Sin embargo su funcionamiento no se tradujo en resultados tangibles; esto resultaba bastante lógico considerando que eran parte de la tentativa uriburista de instrumentar una salida "a la italiana" para la política argentina.

De igual forma se instrumentaron ya en la presidencia del General Agustín P. Justo comisiones consultivas como la Comisión de Estudios de la Tarifa de Avalúos creada en 1932, compuesta exclusivamente por los burócratas con exclusión de los representantes patro-

nales¹¹. El mismo sentido de estudio y asesoría tuvo un consejo creado por la administración de Justo, Comisión de Estudio del Plan General de Fomento a las industrias siderúrgica y metalúrgica¹², en la que sí tuvo presencia un representante de los industriales.

IX. LA REGULACIÓN CONSERVADORA: LAS JUNTAS

Las principales actividades alcanzadas por la regulación efectiva y activa correspondieron a la actividades agrarias y agroindustriales: carne, algodón, granos, vitivinicultura y lechería. La primera de estas fue la Junta Nacional de la Carne que tuvo inicialmente un grado de autonomía desconocido antes y después. Esta particularidad guarda una alta conexidad con la significación económica de la ganadería y con el poder político que poseían los ganaderos, el que hizo posible que, a diferencias de otras juntas reguladoras, la JNC fuera aprobada por medio de una ley nacional, la 11 747/32. De acuerdo a la propia JNC, surgió de “la asociación compulsiva de todos los ganaderos del país [...] para que sobre su base fuera factible la organización economicocomercial de los mismos que les permitiera en bien del interés particular de cada uno de ellos [...] obtener lo que la iniciativa particular había demostrado acabadamente no poder conseguir” (JUNTA NACIONAL DE CARNES, 1936). El carácter corporativo de la Junta quedaba demostrado en una composición en la que terciaban 3 representantes del PEN (Poder Ejecutivo Nacional), 2 de la SRA (Sociedad Rural Argentina), 2 de las confederaciones rurales del interior, 1 por los frigoríficos privados extranjeros y 1 por los frigoríficos que estaban en manos de los ganaderos. En 1936 se redujo su grado de iniciativa sometiéndola, sin perder su autonomía administrativa, al control y a la fiscalización estatal.

La Junta Reguladora de Granos carecía de la

autonomía de la que disfrutaba la ganadera. Creada en noviembre de 1933 por decreto presidencial para resolver la abrupta baja del precio internacional del trigo, el maíz y el lino, era una entidad transitoria que sería disuelta tan pronto como desaparecieran las circunstancias que le dieron vida.

La Junta del Algodón, de la Industria del Vino y de la Industria Lechera también surgieron por decreto presidencial. Otra iniciativa en favor de la regulación surgió en 1937 con la Junta Nacional para Combatir la Desocupación, creada en 1936 (Ley 11 896), con participación en su seno de la Sociedad Rural, la UIA, la Bolsa de Comercio, la Asociación de Cooperativas Agrarias y la Confederación General del Trabajo. La particularidad de esta Junta es la presencia de un representante de los trabajadores, lo que podría haber alimentado la esperanza de que estos integraran en el futuro las negociaciones en un esquema tripartito. Supuestamente también aspiraba a ser un ente de planificación económica y social. Sin embargo estas expectativas no se concretaron; esta entidad como otras fue incapaz de generar políticas propias. El objetivo principal que a ella le asignaban las entidades patronales era el traslado de los trabajadores desocupados hacia determinadas áreas geográficas o determinadas actividades necesitadas de mano de obra. Desde la óptica patronal, el seguro de desempleo – una medida que se estudiaba para resolver el problema – era una institución inconveniente porque tenía un costo fiscal que alentaría al Estado a aumentar la presión impositiva y también podía dificultar la convicción del trabajador a la hora de buscar un trabajo. Con todo, la propia existencia de esta Junta estaba revelando la trascendencia que el problema del empleo tenía como problema de Estado, en un país históricamente constituido bajo una situación de pleno empleo de la mano de obra. En este punto las reticencias patronales estaban justificadas en la necesidad de incrementar en algo el nivel de desempleo.

X. LA GUERRA MUNDIAL Y EL RECORTE DE LA AUTONOMÍA DE LAS CLASES PROPIETARIAS

El inicio de la guerra europea y su secuela de modificaciones sustantivas en las relaciones económicas mundiales se convirtieron en presiones en favor del fomento de procesos adaptativos. Así nacieron una cantidad importante de Consejos.

¹¹ *Memoria y balance de 1932* (1933). La ausencia de los representantes de los industriales en la citada comisión generó una queja de la entidad de clase de los industriales.

¹² En medio de la crisis económica y del despegue de los años '30, estas industrias adquirían un valor estratégico tomando en consideración que el país no tenía yacimientos importantes de hierro y carbón. Evidentemente la cuestión de las materias primas era fundamental (*Anales de la Unión Industrial Argentina*, 1936, p. 24-25).

Los primeros años de la contienda crearon una notable disminución del sector externo de la economía: la reacción oficial fue el Plan Pinedo de 1940 que señalizaba el reconocimiento oficial de la necesidad de industrializarse reemplazando importaciones, al tiempo que sostenía la necesidad de no afectar por esto al comercio de exportación. Esta impronta estuvo presente en el decreto de Castillo que creó en marzo de 1941 el Comité de Exportación y de Estímulo Industrial y Comercial con la misión de asesorar al Ministerio de Agricultura en el desenvolvimiento industrial y comercial, en la expansión del comercio exterior y en la fiscalización de la calidad de los productos. Este consejo tenía como miembros plenos a representantes institucionales de la UIA y de la Bolsa de Comercio que a la sazón actuaba como una entidad corporativa. Sus objetivos eran similares a los que tenía inicialmente el CFCE del Brasil en el que posiblemente estuviera inspirado: conquista de nuevos y mejores mercados, eliminación de trabas para la exportación y medidas para asegurar la calidad de los productos exportados. Si nos atenemos a la prensa empresarial, subyacían implícitas dos tendencias contradictorias: por una parte estimular la producción y por la otra evitar la sobreproducción (*Argentina Fabril*, abr.1941, p. 24). Evidentemente el mercado estaba fuera del juego.

En julio de 1941 se reorganizó el Consejo Técnico de Abastecimiento, cuya misión era la de proteger a los consumidores argentinos de la especulación. La nueva integración permitía la integración de delegados patronales: UIA, CACIP¹³, Bolsa de Comercio y Sociedad Rural, que habían criticado acidamente la aplicación de las leyes contra la especulación y que a poco de haberse incorporado solicitan en diciembre de 1941 que se reduzca la incidencia de los funcionarios públicos que solo ven “el frío texto de la ley” mientras que el hombre de negocios “no sufre la influencia de los textos legales”¹⁴. Fiel testimonio de la escasa vocación patronal por el

cumplimiento de las leyes (todo un diagnóstico del drama argentino de aquellos años y de los venideros), la declaración mostraba que la connivencia entre burócratas y empresarios se hallaba en tensión por la fiscalización estatal de las actividades económicas y por la presión tributaria.

También en 1941 el Poder Ejecutivo creó la Comisión para Estudiar Modificaciones en la Tarifa de Avalúos en donde tenían delegados la Bolsa de Comercio, la Cámara Argentina de Comercio, la UIA, los importadores y despachantes de aduana.

Sin embargo la colaboración entre las clases propietarias y el gobierno conservador de Castillo fue abandonándose a raíz del aumento de los impuestos y del incremento de la fiscalización estatal sobre la actividad privada. En agosto de 1942 los representantes de las corporaciones patronales iniciaron una ofensiva para que el Parlamento aprobara reformas al sistema impositivo. El Comité de Defensa Económica creado al efecto manifestaba las tensiones que comenzaban a aparecer entre gobernantes y capitalistas argentinos a causa de los desajustes que traía la guerra todavía europea.

Con el golpe militar de junio de 1943 esta tendencia se consolidó. Ramírez anuló las juntas reguladores y el Estado pasó a ejercer un control más directo sobre las actividades productivas (GUERRERO, 1944, p. 393). A poco de asumir el gobierno militar intenta consensuar con las “fuerzas vivas” un proyecto de reforma del Estado y sobre todo de las finanzas públicas que estaban afectadas por el alza de los gastos y la caída en la recaudación impositiva proveniente del gravamen a las importaciones. Estaban en ella la SRA, la UIA, Bolsa de Comercio, CARBAP (Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires e La Pampa), CACIP, Cámara Argentina de Comercio y las demás entidades corporativas empresarias de significación. Esta Comisión era una tentativa del recién asumido gobierno por dar respuesta a las sugerencias del Comité de Defensa Económica. De esta forma bajo la conducción del Ministro de Hacienda Jorge Santamarina, el gobierno militar aspiraba al desarrollo de una intervención económica consensuada. Sin embargo, la eliminación de las Juntas presagiaba las dificultades de mantener la autonomía y influir en las decisiones de política económica.

¹³ La Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción reunía empresas de todos los sectores económicos, con predominio de los sectores más concentrados ligados a la agroexportación.

¹⁴ Nota del 31 de diciembre de 1941 enviada al Ministro de Agricultura, firmada por la Bolsa de Comercio, UIA, SRA y CACIP (*Argentina Fabril*, dic.1945, p. 55).

XI. LOS CONSEJOS TÉCNICOS EN EL PERONISMO

Con la disolución del Parlamento, resuelta por el gobierno militar encabezado por el General Pedro P. Ramírez obligaba a buscar mecanismos alternativos de integración Estado-sociedad de diversa naturaleza. De los consejos que se despararraron por esta época, se destaca por su continuidad el *Consejo Nacional de Post-Guerra*, fundado en 1944 y puesto por el presidente Farrell bajo la dirección del Vicepresidente Juan D. Perón.

La participación de los industriales en los consejos técnicos en este período de surgimiento del peronismo no puede divorciarse de las relaciones que las entidades patronales fueron tejiendo con Perón. En marzo de 1945, después de un comienzo auspicioso y seguidilla de enfrentamientos, motivadas por la política social y sindical del gobierno militar, se alcanzó una tregua que tuvo como resultado la colaboración patronal en un consejo colegiado creado en abril para asesorar a la Secretaría de Industria y Comercio, el Consejo Superior de Industria y Comercio. Paralelamente la UIA designaba sus representantes ante otros dos organismos “técnicos” oficiales, la Comisión Asesora de Fomento Industrial y el Consejo Nacional de Estadística y Censos (*Argentina Fabril*, mayo.1945, p. 37-38). Parte del acercamiento fue también la designación de Ernesto Herbín en la presidencia del recién creado Banco de Crédito Industrial Argentino.

En agosto de 1945 los enfrentamientos entre ambas partes se agravan nuevamente y la UIA renuncia a la participación que ostentaba en numerosos cuerpos del Estado. Esta renuncia obedecía a que su presencia en ellos no les permitía disfrutar de un acceso directo a la toma de decisiones y tenía la desventaja de simbolizar una colaboración que en medio de la durísima pelea política de la primavera de 1945 resultaba contraproducente.

El enfrentamiento, en el que se manifiesta la debilidad de la organización patronal, culminó en 1946 con la designación de un interventor gubernamental en la entidad.

La organización interna del Consejo Nacional de Post-Guerra era una muestra acabada de la escasa gravitación del empresariado en sus resoluciones. En su estatuto preveía la incorporación de los ministros y secretarios de Estado de las áreas

vinculadas a la problemática económico social. Para la participación de las asociaciones sólo tenía previsto una “Subcomisión Informativa Patronal” que carecía de toda relevancia ejecutiva (CONSEJO NACIONAL DE POST-GUERRA, 1945a). Su conformación evidenciaba más la intención de coordinación de áreas gubernamentales en situación de emergencia que la participación de los representantes patronales en la generación de política

El carácter no corporativo, con predominio absoluto de los funcionarios dentro del CNP, de este organismo aparece de forma más notable en documentos que reafirmaban en todo las políticas gubernamentales en vigencia. Así en un los considerandos de un estudio sobre la inflación y sobre las políticas destinadas a combatirla se puede leer que la inflación era parte de la reacción patronal contra la política social. Los aumentos de precios resultaban pues intentos de neutralizar los mayores costos que estas medidas significaban para la clase patronal. Pero la acción patronal no se limitaba a los aumentos de precios. La inflación era vista como parte de una campaña opositora, por lo tanto su naturaleza era eminente política y como tal debía ser tratada (CONSEJO NACIONAL DE POST-GUERRA, 1945b).

De esta forma la política monetaria y las políticas sociales que podían relacionarse con el problema en cuestión quedaban fuera de las discusiones del CNP, cuya función consistía en ratificar las políticas que se habían adoptada previamente en los centros decisionales del gobierno.

El Consejo Nacional de Post-Guerra fue reemplazado en julio de 1946 por el Consejo Económico y Social como asesor y coordinador de la administración pública y organismo consultivo de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación, que era presidido por Perón, pero que estaba en manos del Secretario José Figuerola y que tenía a José Rodríguez Goicoa y a Francisco Pratti, dos notorios dirigentes de los empresarios como representantes de la minería y de la manufactura. Si bien estas designaciones estaban mostrando una aspiración de hacer realidad el proyecto corporativista, en la práctica la ausencia de autonomía hacía imposible que la participación de los representantes empresariales fuera sentida como una verdadera participación sectorial en las cuestiones públicas.

XII. CONCLUSIONES

El trastocamiento del orden económico sufrido por Argentina y Brasil a partir de 1930, con sus secuelas sociopolíticas creaba un campo propicio para la experimentación de propuestas en las que el campo político se componía de sujetos-*productores* en vez de los sujetos-*ciudadanos*, típicos del ideario demoliberal. El Estado, que bajo los principios de la democracia liberal fuera cuestionado por su carácter formal, podía ampliar la base social que lo sostenía. Esta ampliación permitiría intervenir más adecuadamente en la economía en momentos en que se generalizaba la convicción acerca de la insuficiencia de los mecanismos de mercado para obtener los equilibrios macroeconómicos.

En un principio estos organismos técnico-corporativos tuvieron su representatividad acotada a los representantes de las clases dominantes. Más allá de algunas similitudes, existieron en ambos países trayectorias contrapuestas en cuanto a sus mecanismos de regulación de mercados. Argentina iba a iniciar su acción regulatoria con un órgano como la Junta Nacional de la Carne que casi carecía de control estatal; posteriormente va a transitar a una creciente estatización de la regulación.

El Brasil, por su parte, a medida que se profundizaba la intervención del Estado, también profundizaba la participación de las asociaciones de clase en esta intervención.

Estas trayectorias distintas llevaron a la plasmación de modelos también diferentes. Mientras que en el caso argentino el modelo será el del Estado prebendalista que asume el papel de árbitro en la distribución de beneficios entre los diversos grupos económicos, en el modelo brasileño el Estado negocia a través de las agencias estatales la adopción de políticas públicas, en las que no faltan por supuesto la adopción de canchóns con las asociaciones de clase. En el origen de estas diferencias encontramos una evolución distinta del poder de las clases dominantes. La diferencia por lo tanto radica precisamente en la importancia adquirida por las asociaciones de clase como representantes de los sectores propietarios y al mismo tiempo en la existencia de canales legítimos de negociación y de interacción entre burócratas y sindicatos empresarios.

En la Argentina, la fuerte tradición liberal ha hecho de la representación de intereses una

función dispersa en varios puntos de la sociedad, adoptando un modelo pluralista en el que no pudo germinar una genuina *conciencia de clase*. El estallido de una revolución militar en septiembre de 1930 que puso fin al experimento de democracia constitucional encarnada por la Unión Cívica Radical y por su líder, Hipólito Yrigoyen, condujo a la formación de un sistema político carente de legitimidad que por su apelación al fraude eliminaba en gran parte la capacidad de incluir a los sectores populares, especialmente los urbanos, principales protagonistas de la etapa radical. Si bien esto no eliminaba del todo el poder de presión de la sociedad civil se produjo un crecimiento del poder de lobby de las clases propietarias que habían apoyado el golpe de Estado. Esto condujo a una enorme presencia de las clases terratenientes en la regulación de los mercados del post-29. De todas formas, a medida que transcurre la década de 1930, el sindicalismo empresarial va a comenzar a debilitarse hasta quedar opacado cuando irrumpe el fenómeno peronista. En el Brasil el proceso de centralización del poder y de desarrollo de los aparatos estatales no condujo a un debilitamiento del poder de las elites económicas sino por el contrario estas encontraron bajo el *Estado Novo* un lugar estratégico que no fue afectado por la emergencia del *trabalhismo*.

Para el Brasil los Consejos Técnicos venían a poner en práctica la utopía de la asociación armónica entre Estado y mercado: eran el espacio no invadido por los intereses particularistas de la política en el que el gobierno y las asociaciones de interés económicas interactuaban sin la interferencia de la dirigencia política ni de las otras organizaciones de la sociedad civil. El objetivo era concentrar en un sólo organismo las presiones de los intereses sectoriales, convirtiéndolas en funciones de asesoría económica. Ante la intensidad de los conflictos intersectoriales, el Estado unificaba las demandas en favor de un programa armónico de desarrollo. La naturaleza de este acuerdo cooperativo transforma el Estado en un agente del mercado y los agentes del mercado en actores políticos, desencadenando una lógica según la cual el poder de mercado es causa y efecto de la creciente intervención del Estado. Aunque esta colaboración que fue mucho menos armónica de lo que preveía la utopía, tendrá indudablemente mucho que ver en el "milagro brasileño", en el éxito del desarrollismo civil de los cincuenta y

militar de los sesenta y setenta.

En la Argentina, la discontinuidad de las juntas reguladores y inoperancia de los consejos técnicos se relacionan con la debilidad corporativa de las clases dominantes y con la configuración del Estado como asignador de beneficios para el sector privado. Este rol particular tuvo bajo el peronismo sino su nacimiento su momento de decisión. Esta particular forma de entender la relación entre Estado y mercado determina la rentabilidad o no de los diversos sectores empresariales a través de

la distribución de prebendas¹⁵.

Recebido para publicação em 10 de agosto de 1999.

¹⁵ “Un mecanismo político de subsidios estatales al mundo urbano e industrial que en poco tiempo sólo podrá ser financiado inflacionariamente. Este estilo de desarrollo montado sobre *cuasi rentas políticas* potencia la presión corporativa sobre un Estado cada vez más prebendalista y por lo tanto más codiciado por las organizaciones de clase, en tanto dispensador de privilegios” (PORTANTIERO, 1985, p. 65).

Aníbal Jáuregui (anibalj@cvtci.com.ar) é Mestre pela Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales e Professor na Universidad de Buenos Aires (UBA) e na Universidad de Luján.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CHÁVEZ, A. H.** 1993. Federalismo y gobernabilidad en México. In : CARMAGNANI, M. (coord.). *Federalismos latinoamericanos : México, Brasil, Argentina*. México : Fondo de Cultura Económica.
- CONSEJO NACIONAL DE POST-GUERRA.** 1945a. *Ordenamiento económico-social*. Buenos Aires : Kraft.
- _____. 1945b. *Problemas relacionados con la inflación*. Buenos Aires : s/n.
- COSTA, V. R.** 1992. *A força de Leviathan*. Tese apresentada no Instituto Universitário de Pesquisa de Rio de Janeiro. Rio de Janeiro : Iuperj.
- CUNHA, L. A.** 1983. A política educacional e a formação da força de trabalho industrial na era de Vargas. In : *A Revolução de 30*. Seminário internacional. Brasília : Ed. da UnB.
- DINIZ, E.** 1978. *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil : 1930-1945*. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- _____. 1985. Conselho Federal de Comércio Exterior. In : BELOCH, I. & ABREU, A. A. (orgs.). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*. 1930-1983. T. II. Rio de Janeiro : CPDOC-FGV/Forense/Finep.
- _____. 1991. Estado Novo. Estrutura de poder, relações de classes. In : FAUSTO, B. (org.). *Brasil republicano*. Sociedade e política (1930-1964). Tomo III, v. 3. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil.
- DRAIBE, S.** 1985. *Rumos e metamorfoses*. Estado e industrialização no Brasil : 1930/1960. Rio de Janeiro : Paz e terra.
- GOMES, A. M. C.** 1979. *Burguesia e trabalho*. Política e legislação social no Brasil (1917-1937). Rio de Janeiro : Campus.
- GUERRERO, A.** 1944. *La industria argentina*. Buenos Aires : Plantié.
- HALPERÍN, D. T.** 1992. *Historia contemporánea de America Latina*. Buenos Aires : Alianza.
- HERRERA, E.** 1972. *Los Consejos Económicos y Sociales*. Buenos Aires : EUDEBA.
- HILTON, S.** 1977. *O Brasil e a crise internacional*. 1930-1945. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.
- LOVE, J.** 1982. *A locomotiva*. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- _____. 1993. Federalismo y regionalismo en Brasil (1889-1937). In : CARMAGNANI, M. (coord.). *Federalismos latinoamericanos : México, Brasil, Argentina*. México : Fondo de Cultura Económica.
- PANDOLFI, D. C. & GRYNSZPAN, M.** 1997. Da revolução de 30 ao golpe de 37 : a depuração das elites. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 9, p. 7-23.
- PERISSINOTTO, R. M.** 1998. *A política cafeeira*

ra do estado de São Paulo (Brasil) na década de 1920 : a classe contra o Estado. Paper presentado en las XVI Jornadas de Historia Económica, organizadas por la Asociación Argentina de Historia Económica y la Universidad Nacional de Quilmes (Argentina) en septiembre de 1998. Mimeo.

PORTANTIERO, J. C. 1985. La crisis de un régimen : una mirada retrospectiva. *In* : NUN,

J. & PORTANTIERO, J. C. (org.). *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires : Puntosur.

REIS, E. P. 1991. Poder privado e construção de Estado sob a Primeira República. *In* : BOSCHI, R. (org.) *Corporativismo e desigualdade. A construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro : IUPERJ/Rio Fundo.

OUTRAS FONTES

Anales de la Unión Industrial Argentina, ano 49, n. 811, jul.1936.

Argentina Fabril. n. 869, abr.1941.

Argentina Fabril. n. 917, mayo.1945.

Boletim CFCE. Rio de Janeiro : CFCE, ano VII, n. 2, fev. 1944.

CFCE. Comissões Especiais. Processo 35/1934, lata 74.

JUNTA NACIONAL DE CARNES. Nota enviada al Presidente de la Comisión Especial del Estudio del Presupuesto de Reparticiones Autónomas y Bancos Oficiales, 18.jun.1936.

Memoria y balance de 1932. 1933. Anales de la industria argentina, ano 46, n. 772, abril.

SÃO PAULO. Arquivo do Estado de São Paulo. *Ata de Instalação do Conselho de Expansão Econômica*, 19.set.1938, lata 9 397, livro I, p. 1-3.