

III Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica -
Universidade Federal de Paraná**Erro! Fonte de referência não encontrada.**

Después de la caída. La regulación económica y la representación corporativa en la
Argentina y Brasil

Por Aníbal Pablo Jáuregui¹

1. Introducción

Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil ha estado cruzada 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. Un análisis impresionista colocaba a estos consejos dentro de una amplia gama de entidades públicas y semipúblicas nacidas del derrumbe de la Gran Crisis. Este análisis no deja de ser adecuado aunque no responde a la pregunta de cual era su función en el ordenamiento político y económico que surgía en los años 30 y que interés colocaban en ellos los diversos partipantes. En este *paper* analizaremos la función de estos organismos en los regímenes políticos de Argentina y el Brasil y veremos como incidieron en la organización de las asociaciones gremiales empresariales de ambos países.

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.

Pero además, lentamente se fue imponiendo la convicción acerca de la insuficiencia de los mecanismos del mercado para obtener los equilibrios macroeconómicos. En consecuencia, primero emergencialmente y luego estructuralmente se proponía una intervención estatal cuyos objetivos básicos eran ordenar el funcionamiento de los mercados y garantizar una rentabilidad mínima para las clases propietarias. ¿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?

Una pertinaz tradición que arrancaba en Saint Simon y en Comte aconsejaba el reemplazo de los órganos políticos por los técnicos. Esta tradición sería inspiradora de varias formas de intervención del Estado ante las circunstancias externas. Una de estas formas fue la regulación consensuada con los representantes de propietarios y productores. Esta sería la función de los

1 - Master de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Profesor en las Universidad de Buenos Aires y en la Universidad de Luján.

Institutos, Consejos Técnicos y Juntas Reguladoras. La aparición de estas entidades fortalecía los canales de mediación corporativa entre los productores y el Estado. Una nueva ecuación liga ahora a los primeros con el segundo con la fórmula siguiente: 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 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 atribuciones del Poder Ejecutivo Federal².

2. La regulación del mercado nacida del acuerdo de Taubaté

El liberalismo con el que tradicionalmente se inviste al período 1889-1930 conocido como la *República Velha* no fue óbice para que surgieran en él las tentativas muy importantes de intervenir en el mercado: me estoy refiriendo a la "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.

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. San Pablo 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.

² - Hernández Chávez Alicia, "Federalismo y gobernabilidad en México, en Marcello Carmagnani (Coord) Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 284.

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 económica³.

Esta resistencia puede ser comprendida por un rechazo filosófico a la politización de la economía pero también en los conflictos entre los diversos niveles del aparato del Estado. En oposición a lo que suele ser considerada 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*⁴, cuyas etapas fundamentales han sido colocadas tradicionalmente en dos momentos de la historia brasileña: el Imperio 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. Ahora bien, esta valorización iría a generar lo que un autor ha denominado "la paradoja de la década del '20": el creciente enfrentamiento entre los *state managers* y los cafeicultores⁵ a raíz de la política del café. Como consecuencia de esta situación, la clase política paulista se fue involucrando crecientemente en la regulación, en la que tenía intereses propios como receptor de los impuestos a la exportación.

³ - Elisa P. Reis, "Poder privado e construção de Estado sob a Primeira República" in Renato Boschi (org.) Corporativismo e desigualdade. A construção do espaço público no Brasil, Rio de Janeiro/IUPERJ, 1991, p. 54.

⁴ - Vease Elisa P. Reis, op. cit., p.52. También Joseph Love, "Federalismo y regionalismo en Brasil (1889-1937) in Marcello Carmagnani (Coord.) Federalismos latinoamericanos. Argentina, Brasil, México, México, FCE, 1993. Del mismo autor, A locomotiva, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

⁵ - Perissinotto Renato Monseff, A política cafeeira 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.

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 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*⁶; 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 que bloquear la puesta en marcha efectiva de las mencionadas leyes⁷. Al contrario de lo que sucedía con el café, el sentido fundamental de la acción 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 de la 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.

3. 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 ser tener una doble connotación. Por una parte significaba capturar para el Estado

⁶ - Lov Joseph, op. cit., p. 311.

⁷ - Gomes Angela Maria Castro *Burguesia e trabalho. Política e legislação social no Brasil (1917-1937)*, Rio de Janeiro, Campus, 1979, pp.176-7.

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, se valorizaba el estilo tecnocrático de gobierno. Esta valorización se hacía presente en los distintos actores políticos. El Partido Democrático paulista ya incluye 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 Juarez Távara defenderá en la Constituyente la cooperación entre órganos políticos y técnicos⁸.

Entonces, el desafío que debía afrontar Vargas era afianzar el proceso de centralización sin dejar que las oligarquías estatales, 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 estatales y federales⁹ los organismos regulatorios se dedicaban a apuntalar el juego político interregional ideado por Vargas. Así el *Instituto de Cacao 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 mercados¹⁰. 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.

⁸ - Diniz Eli, *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978, p.106.

⁹ - Pandolfi Dulce Chaves y Grynszpan Mario, "Da revolução de 30 ao golpe de 37: a depuração das elites" en *Revista de Sociologia e Política*, Universidade Federal de Paraná, N° 9, 1997.

¹⁰ - Además del Departamento Nacional del Café (1933), el gobierno federal creó el Instituto Nacional del Azúcar y del Alcohol (1933), Instituto Nacional del Mate (1938), Instituto Nacional del Pino (1941), Instituto Nacional de la Sal (1941) y el Instituto del Cacao de Bahia (1941).

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.

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.¹¹

3. 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. En este contexto la fundación del CFCE estuvo 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 nacional¹².

Una doble funcionalidad puede señalarse desde ya: una burocrática y otra corporativa, lo cual quedaba reflejada en sus miembros¹³. Presidía al Consejo

¹¹ - Hilton Stanley, op. cit., pag. 109

¹² - Halperín Donghi Tulio, Historia Contemporánea de América Latina, Buenos Aires, Alianza, 1992, pag. 374.

¹³ - 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 propiciarían, estaban en la formulación de mecanismos de diversificación económica. Progresivamente sus funciones se fueron ampliando pasando a asesorar al

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 sobre las 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 estatales 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 estatales y municipales otorgadas por la constitución de 1891¹⁴.

Aquí política y administración se presentan asociadas a una misma necesidad dentro de un esquema institucional de subordinación del 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

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.

¹⁴ - La inercia burocrática heredada de la *República Velha*, de acuerdo a la interpretación de la época, realizaba una 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 "... irresistible tendencia que explica o crescente "exclusivismo" com que, de ordinario, cada ministério, e dentro d'elle, cada repartição, quer desempenhar as suas attribuições." Ver CFCE, Comissões Especiais, Proceso 35/1934, Lata 74, p 43.

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 económica¹⁵. Aquí estaba contenida una tensión básica al sistema de poder varguista.

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 una excelente oportunidad para que los empresarios pudieran ingresar en numerosas áreas de la burocracia federal.

4. 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 Diniz¹⁶ 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*

¹⁵ - Diniz Eli, "Conselho Federal de Comércio Exterior" em Israel Beloch e Alzira Alves de Abreu (org.) Dicionário histórico-biográfico brasileiro. 1930-1983, Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, Forense, Finep, 1985, T. II, p.899.

¹⁶ - Diniz Eli, Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978, p.112

*aprovadas. Carece o CFCE de dispor de recursos legais que le 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*¹⁷.

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 Cartera 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 constituían ningún plan elaborado¹⁸, esto no significa una mengua para la potencialidad reformadora de la política estatal¹⁹.

En el contexto de un regimen 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 corporativa.

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 de Fazenda*, se estructuró el *Conseho 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

¹⁷ - *Boletim CFCE*, Año VII n° 2, fev. 1944, pag. 20.

¹⁸ - Draibe Sonia, *Rumos e metamorfose*, Estado e industrialização no Brasil: 1930/1960, Rio de Janeiro, Paz e terra, 1985.p. 109.

¹⁹ - La capacidad de influir en las decisiones del Poder Ejecutivo Federal quedó evidenciada también en el area de la política energética, en la que el CFCE promovió tres comisiones: *Comissão Executiva do Carvão*, *Conselho de Aguas e Energia Elétrica*, *Conselho Nacional do Petróleo*.

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 nacía la *Coordenação da Movilização Económica*, subordinada al CFCE²⁰. Hacia el fin del conflicto, y como resultado de los temores que despertaba la post-guerra se crearon en 1944 dos entidades el *Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial* y la *Comissão de Planejamento Económico*.

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 Gudín 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 privadas 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 regionales²¹.

La suma de entidades corporativas le restaba eficacia operativa. A pesar de las intenciones declamadas no había una jerarquía definida entre los órganos

²⁰ - Draibe Sonia, *Rumos e metamorfoses. Estado e industrialização no Brasil(1930-1960)*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, 89-91.

²¹ - Cunha Luis A. "A política educacional e a formação da força de trabalho industrial na era de Vargas" en AAVV, *A Revolução de 30. Seminário Internacional*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1983. pp. 454/8.

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 global²². Esta falta de organización encuentra su explicación en la diversidad de sectores patronales, nuevos y tradicionales, que pretendían ser incorporados de este modo a la gestión estatal. La ubicación de las asociaciones de clase entre los mecanismos de formación política no estaba 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 civil²³. 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.

5. Un caso regional de consejo tecnico:El Conselho de Expanssão Económica

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, cuya autonomía va a estar limitada por la adopción del corporativismo como elemento estructurante de la representación de intereses.

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 Expanssão Económico do Estado de São Paulo*²⁴, se convirtió en un ente autónomo.

²² - Diniz Eli, "Estado Novo. Estrutura do Poder , Relações de Classes" en Boris Fausto (org.) *Brasil Republicano. Sociedade e Política (1930-1964)*. Tomo III 3° Vol. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1991, pp.113-4.

²³ - Reis Elisa P. "Poder Privado e construcao de estado sob a Primeira República" em Boschi Renato (org.) *Corporativismo e desigualdade. A construcao do espaco público no Brasil*, Rio de Janeiro, Rio Fundo Ed., IUPERJ, 1991, pp. 43/52.

²⁴ Este consejo funcionó entre septiembre de 1938 a febrero de 1943.

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 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 a nivel nacional: un coordinador de los intereses públicos y privados y un órgano de asesoría directa del Interventor Adhemar de Barros²⁵. 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*"²⁶. 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 CFCE²⁷.

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. 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

25 -

²⁶ Costa Vanda Ribeiro, *A força de Leviathan* Tese apresentada no Instituto Universitário de Pesquisa de Rio de Janeiro, (IUPERJ), 1992., pp.154 y 160

²⁷ - Decreto nº9527 en Ata de Instalação do CEE 19-9-38, Arquivo do Estado de São Paulo, lata 9397, libro I, pags. 1/3. Adhemar de Barros definía las funciones entre externas e internas, siendo la primera asociada al CFCE y la segunda al ámbito interno del estado. "Nessa Cruzada santa... este Conselho sea invariavelmente uma trincheira de Nação solidária com os fins e objetivos do Conselho Federal" idem, pag. 3.

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 Hacienda²⁸.

El CEE tenía para los representantes empresariales una ventaja adicional: el fortalecimiento de las asociaciones de clases en ellos, al incrementar su caracter de canalizador de las demandas empresariales. Esto último iba a resultar particularmente relevante para el sector industrial. La *Federação das Industrias do Estado de São Paulo* fue de las entidades que más rápido se había adecuado 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" 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 medida necesarias para las soluciones de cualquier naturaleza economica. Dejaban en claro que estaban dispuestas 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 caracter público, apropiadas con el apoyo y financiamiento del Estado²⁹. De esta manera, durante el funcionamiento práctico del organismo es posible advertir una

²⁸ - Outros dos consejeros designados pro el gobierno debía tener "notórios conhecimentos em matéria económica" Idem, Decreto N° 9527.

²⁹ - "...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 19.3.39, tomado de Costa Vanda Ribeiro, op. cit., pag. 158.

nueva función no contemplada originalmente, la filtración de las demandas originadas en la sociedad³⁰.

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 lobbys, industria, comercio y agricultura, financiados por el Estado. 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 primera intervención planificada de la economía.

6. Antecedentes de la regulación económica en la Argentina

³⁰ - "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 V. R., op. cit., pag. 160/1.

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) iba a traducirse en una menor fortaleza de las asociaciones empresarias que no iban a contar con su auxilio para canalizar las demandas sectoriales.

7. 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.

La regulación del mercado había sido en las primeras décadas del siglo una bandera preferentemente levantada por los industriales de la UIA 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.

Los primeros Consejos Técnicos vieron la luz durante la Dictadura de Uriburu: 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 patronales³¹. 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 metalúrgica³², en la que sí tuvo presencia un representante de los industriales.

8. La regulación conservadora: las Juntas

Las principales actividades alcanzadas por la regulación efectiva y activa correspondieron a las 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 diferencia 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 económico-comercial 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..."³³. El carácter corporativo de la Junta quedaba demostrado en una composición en la que terciaban 3 representantes del PEN, 2 de la SRA, 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

³¹ - "Memoria y balance de 1932" en Anales de la Industrial Argentina, año 46, n° 772, abril 1933, pag.44.

La ausencia de los representantes de los industriales en la citada comisión generó una queja de la entidad de clase de los industriales.

³²- En medio de la crisis económica y del despegue de los años '30, estas industrias adquirirían 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, año 49, n° 811, julio 1936, pp. 24/5.

³³ - Junta Nacional de Carnes, Nota enviada al presidente de la Comisión Especial del Estudio del Presupuesto de Reparticiones Autónomas y Bancos Oficiales, 18/6/36

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.

Las juntas 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 en virtud de la incapacidad de generar políticas propias. La idea básica de las entidades patronales era permitir trasladar hacia determinadas áreas geográficas o determinadas actividades necesitadas de mano de obra los contingentes de desocupados. El seguro de desempleo a la par de tener un costo fiscal que alentaría al Estado a aumentar la presión impositiva, podía afectar la "decisión" del trabajador desempleado de buscar trabajo.

9. 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.

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 sobreproducción³⁴. 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, CACIP³⁵, 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"³⁶. 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 productivas³⁷. A poco de asumir el gobierno militar intenta

³⁴ - Argentina Fabril, abril de 1941, n° 869, pag. 24.

³⁵ - 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.

³⁶ - Nota del 31 de diciembre de 1941 enviada al Ministro de Agricultura, firmada por la Bolsa de Comercio, UIA, SRA y CACIP, en Argentina Fabril, n° 878, p. 55.

³⁷ - Guerrero Américo, La industria argentina, Buenos Aires, Plantié, 1944, p.393.

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, CACIP, Cámara Arg. 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.

10. Los Consejos Técnicos en el peronismo

Con la disolución del Parlamento, resuelta por el gobierno militar encabezado por el General Pedro P. Ramírez primero obligaba a buscar mecanismos alternativos de integración Estado-sociedad de diversa naturaleza. De los consejos que se desparramaron 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 Censos³⁸. Parte del acercamiento fue también la designación de Ernesto Herbín en la presidencia del recién creado Banco de Crédito Industrial Argentino.

En agosto 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

³⁸ - Argentina Fabril. No. 917, mayo de 1945, pags. 37/8.

colaboración que en medio de la durísima pelea política de la primavera de 1945 resultaba contraproducente.

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 ejecutiva³⁹. 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 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 tratada⁴⁰.

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, en las que se ratificaba la política adoptada previamente adoptada por el 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, como representantes de la minería y de la manufactura. Pero habida cuenta de que la UIA se encontraba intervenida desde hacía unos meses, su poder estaba claramente recortado.

11. Conclusiones

³⁹ - Consejo Nacional de Post-guerra, Ordenamiento Económico-Social, Buenos Aires, Kraft, 1945.

⁴⁰ - Consejo Nacional de Post-Guerra, Problemas relacionados con la inflación, Buenos Aires, S/D, 1945.

Vemos entonces que 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 que determina la distribución de las rentas nacionales. En el modelo brasileño el Estado negocia a través de las agencias estatales la adopción de políticas públicas con las asociaciones de clase. En el origen de estas diferencias encontramos una evolución distinta del poder de las clases dominantes. En la Argentina, la reconstrucción del sistema liberal por medio del sufragio fraudulento condujo a un fortalecimiento abrupto de las instituciones representativas de estas clases y por lo tanto a una clara incidencia, sobre todo en el sector terrateniente, en la regulación de los mercados alterados del post-29. De todas formas 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 asesorías 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 prevía 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 las juntas reguladores y inoperancia de los consejos técnicos se relacionan con la debilidad de las asociaciones de las clases propietarias y con la emergencia de un poder estatal que terminó de definirse en el peronismo y que habrá de continuar hasta los años '80. 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 prebendas⁴¹.

⁴¹ - "...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 Juan Carlos, "La crisis de un régimen: una mirada retrospectiva" en Jose Nun y Juan Carlos Portantiero (comp.) Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina, Buenos Aires, Puntosur, 1985, p.65.