

Intervención estatal y agroindustria vitivinícola: el caso de la Junta Reguladora de Vinos

Government intervention and wine agribusiness: the Case of the Wine Regulatory Board

María Silvia Ospital¹
sospital@unq.edu.ar

Juan Manuel Cerdá²
jmcerda@unq.edu.ar

Resumen

Como ha sido ampliamente estudiado, desde el comienzo de la vitivinicultura moderna, aproximadamente en 1870, el Estado fue activo en el fomento y sostenimiento del sector. Sin embargo, su participación fue determinante en algunos momentos de su historia. En este sentido, la creación de la Junta Reguladora de Vinos (1935-1943) fue mucho más que una medida coyuntural que pretendía mitigar los problemas de mercado. Este trabajo presenta un panorama comprensivo de la acción del Estado en la materia, comparando las distintas iniciativas que se dieron en la década de 1930 en el marco de una de las crisis más importantes de la agroindustria y que definieron, en gran medida, la estructura de la vitivinicultura hasta finales del siglo pasado. En particular, en el trabajo se exploran las posibles razones políticas y económicas que dieron origen a la Junta Reguladora de Vinos y a su funcionamiento posterior. A partir del análisis de las fuentes existentes, se plantea la necesidad de ampliar la visión tradicional sobre el papel que cumplió la Junta como un acuerdo económico que favoreció a los bodegueros más grandes, entendiéndolo, también, como una forma de negociación política al interior de la elite gobernante.

Palabras clave: INTERVENCIÓN DEL ESTADO; CORPORACIONES; JUNTA REGULADORA DE VINOS.

Abstract

As has been widely studied, since the beginning of modern winemaking, around 1870, the government was active in promoting and supporting the wine sector. However, their participation was crucial at certain moments in its history. In this regard, the creation of the Regulatory Board Wine (1935-1943) was much more than a temporary measure trying to mitigate the problems of the market. This paper presents a comprehensive overview of government action in this field, comparing the various initiatives that appeared in the 1930 decade in the context of one of the most important crisis exhibited by the industry. Those policies defined, to a large extent, the structure of winemaking until late XX century. The paper explores the possible motives, both political and economic, behind the creation of the Regulatory Board and its ongoing functions. Based on the sources in existence the role played by new agency is analyzed as an economic agreement in benefit of the wealthiest wine makers and as a political accord between the government and the local upper classes.

Keywords: STATE INTERVENTION; CORPORATIONS; WINE REGULATORY BOARD.

Recibido: 8 de septiembre de 2014.

Aprobado: 22 de enero de 2015.

¹ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Centro de Estudios de la Argentina Rural, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

² Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Centro de Estudios de la Argentina Rural, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

Vitivinicultura, orígenes y políticas

La agroindustria vitivinícola, radicada especialmente en las provincias de Mendoza y San Juan, con tibias manifestaciones en la zona del valle del Río Negro desde la década de 1920, surgió como recurso de los grupos dirigentes cuyanos para insertarse en el modelo de desarrollo agroexportador conformado desde fines del siglo XIX y liderado por el litoral pampeano. El proyecto implicaba fomentar actividades agrarias y agroindustriales que no entraran en competencia con los cereales y las carnes, productos de exportación, ni representarían enfrentamientos incómodos con los bienes provenientes de la importación.¹ La producción de vinos se orientó hacia el mercado interno, formado en alta proporción con los aportes de la inmigración europea mediterránea, impulsada por una demanda en expansión, el crédito oficial en las regiones productoras y el pronto tendido de vías férreas entre Cuyo y Buenos Aires. Este proceso también fue favorecido por la intervención del Estado nacional, que desde finales del siglo XIX impuso aranceles a la importación de vinos.² Esto implicó un mercado que estuvo altamente protegido y que se justificaba en la necesidad de promover las economías regionales.³

La actividad vitivinícola alcanzó en la región cuyana un importante desarrollo, con rasgos de monoproducción, sin que intentos ubicados en otras zonas del país tuvieran posibilidades de constituirse en posibles competidores en el mercado local. El impulso oficial, sumado a los altos beneficios que dejaba la actividad, dio como resultado un crecimiento rápido y desordenado de la agroindustria. Las 20.962 hectáreas dedicadas a la viticultura en 1900 se multiplicaron en poco tiempo, convirtiéndose en más de 30 mil en 1908 y alcanzando la cifra de 53.551 en 1911.⁴ A pesar de los inconvenientes sufridos por la actividad, la vid continuó extendiéndose durante todo el período analizado; llegando a superar las 90 mil hectáreas a comienzos de la década de 1930. Aunque estos datos corresponden solamente a Mendoza, son significativos, pues esta provincia y San Juan representaban el 90% de la producción total de vid, concentraban el mayor número de bodegas y lideraban ampliamente la producción de vinos durante el período comentado. Mientras en 1899-1903 elaboraban el 94% del total de vino nacional, su producción equivalió al 92% en 1929-1933.⁵

Las secuelas de la crisis internacional de 1929, con su profundo impacto en la contracción de las corrientes del comercio atlántico, la caída del patrón oro y la consecuente aplicación de políticas proteccionistas en los países centrales, afectó directamente al sector externo de la economía argentina. El modelo agroexportador, que venía sufriendo las consecuencias de la disminución de los precios internacionales de los cereales desde mediados de 1920, vio sacudidos los cimientos mismos de su estructura. Desde la óptica de los bodegueros, la preocupación de la hora no estaba constituida por el cierre de los mercados europeos para su producción —como sí lo era para los productores de la región pampeana— sino en la previsible disminución de la demanda interna para sus vinos comunes, motivada por la repercusión de la crisis en los salarios de las clases obreras de las ciudades pampeanas

¹ Véase, entre otros, Girbal-Blacha (1986, 1987); Mateu (2003); Mateu y Gascón (1990); Richard-Jorba (1998); Supplee, (1998).

² Pinilla y Serrano (2008); Gennari, Orego y Santoni (2013).

³ Girbal-Blacha (1987), Richard-Jorba, (1994).

⁴ Banco de la Nación Argentina (1933), vol. 6, nro. 7, p. 115.

⁵ Banco de la Nación Argentina (1933), vol. 6, nro. 7, p. 115.

y las regiones agrícolas de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. En este sentido, como se verá más adelante, el efecto de la crisis internacional vino a agravar la situación previa del sector que desde mediados de la década de 1920 había comenzado a manifestar problemas de sobreproducción.⁶

La creación, en 1935, de la Junta Reguladora de Vinos y la disposición referida a la unificación de los impuestos al vino bajo un único tributo a ser percibido por el gobierno nacional, aparecen como las medidas más características aplicadas a la agroindustria vitivinícola por el estado intervencionista surgido de la crisis de 1929, preocupado por superar las repercusiones del grave fenómeno en el país. Las condiciones impuestas a la Argentina por la nueva situación internacional, sumadas a los cambios internos ocurridos desde la década de 1920, junto con las consecuencias del golpe institucional del 1930 y el accionar de los gobiernos neo conservadores que le siguieron determinaron un nuevo escenario para las acciones políticas y para las relaciones entre el Estado nacional y los otros actores sociales involucrados en esta actividad económica. En cambio, la mediación de los gobiernos provinciales en la vitivinicultura no representó una novedad.⁷

Desde el punto de vista del estudio de las políticas puestas en práctica por el Estado nacional o por los gobiernos provinciales en la vitivinicultura, resulta complejo establecer las diferencias entre la habitual participación estatal, típica del estado liberal, y las medidas intervencionistas propiamente dichas. La particular forma en que estas economías regionales (especialmente el azúcar con epicentro en Tucumán y la vitivinicultura con epicentro en Mendoza) se articularon con el modelo establecido desde el área pampeana, en su proceso de modernización, determinó que la recurrencia a la activa participación del Estado fuera una constante, asiduamente solicitada por los sectores dirigentes regionales.⁸ La coincidencia de intereses entre estas dirigencias y los estados provinciales, fácilmente comprensible si se tiene en cuenta que empresarios y actores políticos solían pertenecer a los mismos círculos o redes familiares, facilitó el dictado de leyes y disposiciones que rebasaban los límites de la función atribuida generalmente al Estado liberal.⁹ Más que proporcionar el marco legal que favoreciera el libre juego y funcionamiento del mercado, los gobiernos se integraron en la actividad económica como verdaderos participantes.¹⁰

Si en las primeras etapas, en el caso de la vitivinicultura, las iniciativas correspondieron mayoritariamente a los gobiernos provinciales, las crisis periódicas de la agroindustria empujaron a los empresarios a agruparse y solicitar la intervención creciente del Estado central para acercar soluciones a los problemas de la actividad regional, vicisitudes a las que atribuyeron importancia nacional.¹¹ Las demandas se refirieron, especialmente, a la urgencia por suprimir las diversas cargas impositivas que gravaban al vino en ámbitos provinciales aumentando su precio y disminuyendo el consumo. Al mismo tiempo, en los centros productores provinciales (Mendoza y San Juan), leyes de emergencia trataban de resolver las dificultades producidas por la superproducción mediante la destrucción de viñas o la compra de uva ya cosechada para desecharla en vez de destinarla a la elaboración de vino.

⁶ Cerdá (2011), pp. 49-57.

⁷ Martín (1992); Mateu (2005), Barrio de Villanueva (2007).

⁸ Ospital (2013).

⁹ Balán (1978), Bragoni (1999).

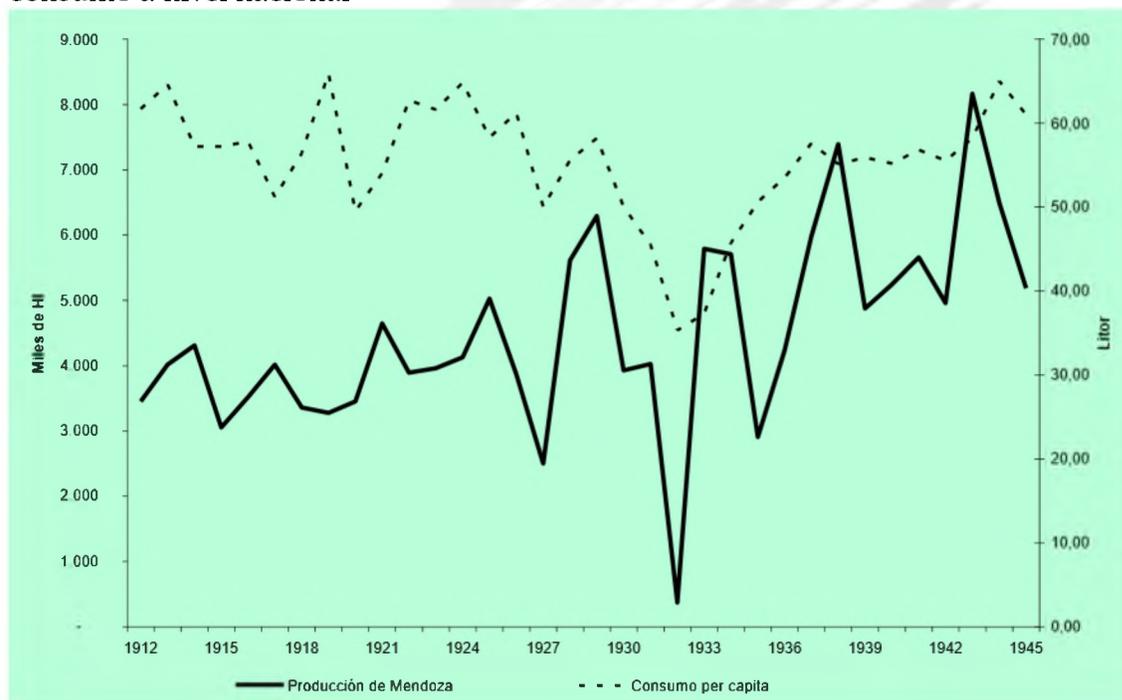
¹⁰ Persello (2006).

¹¹ En 1905 se crea el Centro Vitivinícola con sede en Buenos Aires y diversas agrupaciones de empresarios surgen posteriormente en los centros productores. Ver Ospital (2005) y Barrio de Villanueva (2007).

Con variantes en la planificación o en la ejecución, este fue el panorama de las políticas públicas entre 1918 y 1935. Leyes de emergencia dictadas por los gobiernos provinciales, demandas de grandes empresarios al gobierno nacional, comisiones de estudio de los problemas de la vitivinicultura enviadas desde Buenos Aires a la región cuyana, períodos de tranquilidad cuando los fenómenos naturales disminuían o hacían perder la cosecha —con el consiguiente alejamiento del fantasma de la superproducción—, campañas publicitarias destinadas a aumentar el consumo se sucedieron o se superpusieron, mientras las hectáreas plantadas con viñas continuaban creciendo y las paulatinas mejoras tecnológicas permitían aumentos en la productividad. Las medidas de alcance parcial constituyeron la norma, en tanto que se mantuvo pendiente el dictado de una legislación abarcadora de los múltiples aspectos de la agroindustria.

Una seguidilla de circunstancias se repetía cíclicamente: período de altos beneficios, aumento notorio del cultivo y de la producción y consecuente crisis al saturarse los mercados y acumularse los excedentes. Así sucedió repetidamente y para 1928-1929 la combinación de buenas cosechas y gran producción de vinos más un estancamiento en el consumo marcó el comienzo de la crisis más grande de la vitivinicultura en la primera mitad del siglo XX.

Gráfico 1: Evolución de la producción de vino en la provincia de Mendoza y del consumo a nivel nacional



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de Gobierno de Mendoza. Instituto de Investigaciones Económicas y tecnológicas (1952), *Anuario: síntesis Estadística y geográfico-económica, Año 1952*, Mendoza.¹²

¹² La decisión de tomar los datos sólo de la provincia se debe a que son los únicos datos disponibles para todo el período estudiado. A su vez, la producción de la provincia representa el más del 70% de la producción total del país a lo largo del período y es, junto a la provincia de San Juan, la que recibió mayor atención por parte de la Junta.

Como puede observarse en el gráfico, la crisis internacional vino a acelerar un proceso que ya era importante desde hacía algunos años y que sólo se superaba gracias a las inclemencias climáticas que, como sucedió en los años 1926 y 1927, hacían caer la producción de vino a la mitad en la provincia y un 40% a nivel nacional.¹³ Este hecho no sólo permitió eliminar el *stock* de vino existente en las bodegas sino también subir el precio del vino de traslado en esos años y duplicarlo en el año 1928, pasando de 0,17 a 0,30 pesos. Esta recuperación se vio rápidamente interrumpida por dos buenas vendimias (1928-1929) y el consecuente aumento de la producción, lo que hizo caer el precio del vino de traslado a 0,9 pesos en 1930, el más bajo de toda la década de 1920.

Los empresarios de la agroindustria no acertaban en encontrar salidas alternativas para esta problemática y oscilaban entre pedir al poder político fuertes regulaciones para la vitivinicultura en momentos de apuro y reclamar solamente la disminución de las presiones impositivas en tiempos de bonanza económica. Los altos índices de ganancia que los grandes empresarios bodegueros obtenían les permitían superar las crisis cortas, mientras su vinculación con el poder político local y la capacidad de presión que habían desarrollado cerca del gobierno nacional, les aseguraban que las políticas públicas en la materia se adecuaban a sus intereses.

Un ejemplo de lo afirmado hasta aquí puede verse en la forma en que empresarios y gobiernos actuaron en los años inmediatamente anteriores al impacto del *crack* de la Bolsa de Nueva York. La crisis, cuyos orígenes se sitúan a mediados de la década de 1920, pero que se profundizó entre 1928-1929, motorizó a unos y otros; y varios proyectos fueron discutidos. En este marco la Comisión de Defensa Vitivinícola, presidida por Pedro Benegas, contrató a Alejandro Bunge para la realización de un informe completo de la situación de la agroindustria en la región cuyana. Luego de un extenso relevamiento y sistematización de la información entre marzo y abril de 1929, Alejandro Bunge elevó un documento completo que serviría para la implementación de políticas en los años siguientes.¹⁴ La puesta en práctica de estas decisiones consistió en la creación de una Sociedad Vitivinícola en Mendoza y una entidad homónima en San Juan. Se buscaba, a través de su funcionamiento, frenar el vertiginoso descenso de los precios del vino, que de un valor de 0,45 pesos el litro a fines de 1927 habían bajado a 0,22 pesos a fines de 1929.¹⁵ Estas sociedades, integradas por bodegueros y algunos viñateros importantes, serían las encargadas de aplicar un “plan de emergencia”, cuyos objetivos eran:

1°) Retirar del mercado el 60% del vino en bodegas de los adherentes, [...] para regular la oferta y obtener una subida de los precios. 2°) Comprar durante el periodo 1930-33 el 50% de la elaboración con los mismos fines. 3°) Con la elevación de los precios provocada por estas medidas podría adquirirse la uva a \$4,50 los 100 kilos, precio que se consideraba remunerador para el viñatero.¹⁶

Estas actividades se pondrían en práctica mediante la firma de contratos de compra-venta de uva o vino, con precios fijados en cada caso. Los viñateros venderían su uva a la Sociedad, a valores que se consideraran rentables, mientras los bodegueros comprarían a la Sociedad el vino que necesitaran para atender sus obligaciones futuras. Por su parte, la

¹³ Datos extraídos de las *Memoria de la Junta Reguladora de Vinos* (1941), p. 30.

¹⁴ El informe fue publicado en su versión completa en varias entregas por la *Revista de Economía Argentina* (1930), año 12, nro. 139, 140, 141 y 142.

¹⁵ Los datos fueron tomados de Banco de la Nación Argentina (1934), vol. 7, nro. 9-12, pp. 226-238.

¹⁶ Banco de la Nación Argentina (1933), vol. 6, p. 122.

Sociedad obtendría recursos por la diferencia entre los precios de compra y venta de vinos. En marzo de 1930 se puso en marcha el sistema, retirándose del mercado 1.311.000 hectolitros —entre Mendoza y San Juan— del vino elaborado que quedó en poder de la Sociedad. Aunque las instituciones participantes fueron diferentes de las utilizadas anteriormente —el Estado provincial fue reemplazado por una sociedad anónima— el procedimiento resultó semejante.¹⁷ La creencia de poder enfrentar el problema de forma independiente del Estado se basaba no sólo en las premisas de la “libertad de mercado” que los bodegueros sostenían sino, también, en el supuesto de que el sector estaba fortalecido y que los empresarios habían aprendido a partir de las experiencias previas. Como lo expresaba Bunge en la carta remitida a la comisión de Defensa Vitivinícola de Mendoza:

La actual crisis vitivinícola de Cuyo tiene, como es sabido, precedentes semejantes; pero esta es más penosa y de mayor alcances que la de 1900 a 1904 y que la de 1914 a 1918. En cambio, el país cuenta con más recursos financieros que entonces para afrontar las soluciones, y *los industriales más experiencia y más espíritu de cooperación, factor indispensable para resolver el problema.*¹⁸

Según la propuesta de Bunge los objetivos centrales que debía perseguir la Sociedad Vitivinícola debían ser: sostener los precios a partir de disminuir la oferta, por un lado, y fomentar el consumo de vino en todo el país, por otro lado. Mientras que para la primera medida se proponía retirar parte del producto del mercado, en el segundo caso se sugería la difusión de las bondades del vino como bebida nutritiva y la reducción de los impuestos provinciales —especialmente de la provincia de Tucumán— que permitirían aumentar el consumo de vino. En este sentido, Bunge llamaba la atención sobre la necesidad de lograr ciertos acuerdos que permitieran el desarrollo armónico de las economías regionales.

[...] permítame hacer notar la conveniencia de que se difunda en el país el importante concepto de la interdependencia económica de los diversos ramos de la producción y el más importante aún de la unidad económica nacional. Esto hará comprender que cada gremio o cada región que hostiliza o se desentiende de los intereses de la producción de otro gremio particular o de otra región del país, conspira contra los propios intereses regionales, y por ende, contra los intereses económicos generales y el bienestar de la población.¹⁹

Como se desprende de los dichos de Bunge, los problemas de las economías regionales —y en especial de la vitivinicultura— no se podían disociar del desorden económico provocado por impuestos internos.²⁰ El programa no proporcionó los resultados esperados y ahondó las diferencias entre los grandes bodegueros exportadores (que vendían su pro-

¹⁷ En el año 1931 la producción de vino fue disminuida en 1.776.000 hl, entre Mendoza y San Juan, a partir del Plan de emergencia desarrollado por la Sociedad Vitivinícola. Estos datos surgen de las *Memorias de la Junta Reguladora de Vinos* (1941), p. 30.

¹⁸ Bunge (1929), año 11, nro. 131, tomo XXII, p. 393-394, las cursivas son nuestras.

¹⁹ Bunge, Alejandro (1929), año 11, nro. 131, tomo XXII, p. 403.

²⁰ Esto fue puesto en las consideraciones generales del proyecto de la Junta, así lo hace conocer un artículo pionero de Francesca Arena de Tejedor (1981) quien analiza los discursos parlamentarios que dieron origen a la Junta. En dicho trabajo se afirma que “el Diputado Godoy (representante del partido Demócrata Progresista de Mendoza) asume la defensa del proyecto de ley [...] el subconsumo no es homogéneo en todas las provincias y esto radica en los altos impuestos provinciales y en las trabas a la producción nacional y al expendio de vino. En la Capital y en los territorios nacionales el coeficiente de consumo era mucho más elevado (98 y 80 litros por habitante) que en las provincias (30 y 35 litros por habitante), ya que en estas últimas los impuestos eran muy altos. Es probable, entonces, continua afirmando Godoy, que una vez que haya surtido sus efectos la unificación de los impuestos internos, se establezca un índice de consumo más uniforme y elevado. Equilibrándose la oferta con la demanda desaparecería la situación de angustia”, Arena de Tejedor (1981), p. 5.

ducción fuera de la provincia elaboradora) y los trasladistas (que vendían su producción a otro bodeguero), porque las Sociedades se habían comprometido a comprar a estos últimos el total de su producción futura, promesa que fue incumplida.

La actitud de rechazo a las Sociedades se acentuó en los años siguientes. En 1931 el Centro Vitivinícola, la entidad empresaria de grandes bodegueros y comerciantes, acudió ante las autoridades nacionales denunciando las acciones de aquellas entidades como violatorias de la legislación vigente y atentatoria del progreso de la agroindustria. Anticipaba así las posturas destinadas a suprimir a las Sociedades, enarbolando los planteos de los grandes bodegueros exportadores, mientras apoyaba el funcionamiento de una Comisión designada por el gobierno nacional para estudiar la problemática del sector.²¹ Los grandes empresarios, celosos defensores de su credo económico liberal, marcaban estrictamente los límites de la acción del Estado, subordinándola a su dirección. A la vez que renovaban su confianza en el gobierno federal, como posible árbitro entre las fracciones intra oligárquicas locales.

En enero de 1931 el ministro de Agricultura del gobierno nacional de *facto* había dictado una resolución creando una Comisión Nacional asesora para el estudio de la Industria Vitivinícola. A esta medida, solicitada por los sectores de la agroindustria que se oponían a la continuidad de las Sociedades Vitivinícolas de Mendoza y San Juan, se referían los empresarios. Integraban su comisión directiva importantes bodegueros de esas provincias y de Río Negro, la tercera región productiva.²² El Estado nacional interventor y los dirigentes industriales, que tenían como vocero al Centro Vitivinícola Nacional, coincidían en el diagnóstico sobre la gravedad de la situación planteada y sobre las medidas imprescindibles que debían encararse para encontrar soluciones. Una de las primeras provisiones del nuevo organismo oficial consistió en un cuestionario-encuesta que fue girado a los diversos sectores interesados en la materia. En su respuesta, los empresarios indicaban, retomando anteriores demandas, los aspectos que consideraban principales de la “cuestión vitivinícola” y proponían los modos de solventar las dificultades.

En ningún momento la industria se organizó a objeto de intensificar el mayor consumo del vino por medio de una propaganda general científica [...]. La fuerte elevación de precios ha sido un factor importante que ha contribuido a aminorar su venta, induciendo al consumidor a reemplazarlo por otras bebidas; es indispensable que los industriales cuiden para lo sucesivo este punto. [...] Con respecto a la calidad [...] es necesario no descuidar en ningún momento este punto básico. Para ello se hace indispensable un control riguroso de la elaboración en los centros de producción, como también en los centros de consumo.²³

Mientras tanto, la resolución de la situación ocurrió, nuevamente, a partir de fenómenos naturales. A fines de 1931 fuertes heladas determinaron pérdidas en los viñedos de la provincia de Mendoza, que sólo rindieron el 4% de lo normal, lo que hizo que la producción total fuera tan solo de 368.300 hectolitros en la provincia y de 2.186.650 para el total

²¹ Centro Vitivinícola Nacional (1931), nro. 309. Pocos meses después la entidad endurecía sus denuncias contra la Sociedad de San Juan. Ver Centro Vitivinícola Nacional (1931), nro. 312.

²² El presidente de la Comisión era el Dr. Javier Padilla; en reconocimiento a la importancia de la producción de las bodegas mendocinas, en julio de ese año se agregaron dos miembros nuevos por esa provincia: Eduardo Benegas y Frank Romero Day, importantes industriales del sector y miembros de la élite política provincial. Manuel Belloni era delegado por Río Negro y la integraba también el Director General de Agricultura Carlos D. Storni. Vitivinícola Nacional (1931), números de febrero y agosto de 1931.

²³ Vitivinícola Nacional (1931), nro. 309.

del país, menos de la mitad del año anterior.²⁴ Por tanto, no fue necesario comprar uva por parte de la Sociedad y gran parte del vino almacenado pudo venderse. El aumento paulatino del precio del vino, superior al pactado con las Sociedades, determinó que los industriales prefirieran desligarse de sus contratos y en 1932 una asamblea general desvinculó a los grandes bodegueros del plan de emergencia y marcó el fin de las Sociedades en Mendoza y San Juan.²⁵

Finalmente, la Comisión Nacional elaboró un dictamen sobre el estado de la agroindustria retomando los ejes planteados por esta encuesta y otros informes precedentes, pero no se instrumentaron medidas concretas hasta 1935.²⁶ Fue entonces cuando el Estado central dictó las leyes 12.137, creando la Junta Reguladora de Vinos y la ley 12.139 unificando los impuestos internos nacionales y provinciales al consumo, incluyendo el vino. La segunda disposición satisfacía un antiguo reclamo de los productores, mientras la primera seía la encargada de aplicar un “plan de regulación nacional” para la agroindustria. Ambas leyes, fechadas en diciembre de 1934, entraron en vigencia al año siguiente. Al parecer, si bien trataban problemas diferentes, la promulgación y la puesta en marcha de ambas leyes al mismo tiempo refuerza la idea de que estaban relacionadas.²⁷

Los datos sobre el consumo de vinos, tal como se muestra en el Gráfico 1, indican que, si bien este siguió disminuyendo hasta 1932 –tocando su piso histórico de 35 litros *per cápita*–, en 1933 ya se notaba un leve incremento a 37 litros *per cápita*; y para 1934 la tendencia se había revertido, llegando a 45 litros *per cápita*. Debieron pasar algunos años más para volver a observar consumos de vino superiores a 60 litros *per cápita*. Sin lugar a dudas, uno de los factores que más favoreció dicha recuperación estuvo asociado a una mejora en el desempeño macroeconómico de la Argentina en general y de los salarios medios en particular a partir de 1932. El análisis de estas estadísticas dispara una serie de interrogantes acerca de cuáles fueron los motivos reales de la creación de una Junta Reguladora para el sector vitivinícola. La crisis de los últimos años de la década de 1920 y los primeros de la década de 1930 parecía haber sido superada a través de los habituales problemas climáticos que afectaban a la producción (heladas o granizos), como en ocasiones anteriores ya había sucedido. Este contexto productivo y de consumo pone alguna duda sobre la necesidad de una intervención del Estado nacional en la creación de una Junta para el sector.

Por otra parte, la vitivinicultura no estaba afectada por el cierre de los mercados mundiales ni por la caída de los precios internacionales de los bienes primarios. Esto, en gran medida, debido a que desde finales del siglo XIX el sector estuvo protegido y el vino producido en la región de Cuyo estaba destinado al mercado interno. En este sentido –al igual que otras Juntas Reguladoras– su justificación no se sostuvo en la caída de los precios sino en las dificultades internas por las cuales atravesaba la vitivinicultura. Dificultades que, como acabamos de decir, no eran una circunstancia nueva. Por otro lado, un punto importante a tener en cuenta es que el consumo –identificado por bodegueros y por especialistas como una de las causas del problema– tocó su mínimo de 35 litros *per cápita* en 1932 y comenzó a recuperarse a partir de 1933, llegando rápidamente a 45 litros *per cápita* en 1934 (Ver gráfico 1). Por último, las bases de la acción de la nueva agencia gubernamental, como

²⁴ *Memoria de Junta Reguladora de Vinos* (1941), pp. 30.

²⁵ Banco de la Nación Argentina (1934), vol. 7, nro. 9-12, pp. 228-229.

²⁶ Para ver algunas de las medidas adoptada en ese periodo se recomienda Mateu (2005).

²⁷ Ver nota 19.

se verá a continuación, no diferían demasiado de las actividades emprendidas por las Sociedades Vitivinícolas tan fuertemente criticadas por los bodegueros y que solo funcionaron durante un año. Entonces, es posible preguntarse por qué estos mismos empresarios acompañaron, aunque con algunas reticencias, el accionar de la Junta creada por el gobierno federal cuando, poco antes, se habían opuesto con decisión a políticas semejantes cuando estas provenían de sectores locales.

Las leyes de regulación, caracteres y opiniones

La Junta Reguladora estaba compuesta por un presidente y dos vocales, nombrados por el Ejecutivo con acuerdo del Senado y funcionaba con la colaboración de una Comisión Asesora Honoraria. Integraban esta Comisión representantes del sector bancario –Banco de la Nación Argentina, Banco Hipotecario Nacional– y de las provincias y territorios productores de vino. Sus designaciones corrían por cuenta del Ejecutivo nacional.²⁸ Se establecía que la Junta tendría amplias facultades para invertir la cantidad de 30 millones de pesos (aproximadamente 7,6 millones de dólares de 1935) en la compra de vino y en indemnizaciones a los dueños de viñedos promoviendo su supresión o su substitución por uva de mesa u otros cultivos. Se imponían, además, gravámenes a las hectáreas de viña que se plantasen con posterioridad al dictado de la ley para evitar o restringir el crecimiento de los viñedos. La inversión se financiaría con una sobretasa adicional de un centavo por litro de vino vendido. El vino adquirido sería recomprado por los bodegueros cuando la Junta decidiera venderlo, “a los fines de regular la oferta ajustándola a la capacidad de absorción del consumo”.²⁹

El mensaje que acompañó el proyecto de ley explicaba los alcances del plan, según el Ejecutivo. Se pretendía, por una parte, eliminar el exceso de viñedos, causa fundamental de los desajustes recurrentes, a la vez que se trataba de aliviar la situación inmediata para permitir esa disminución.³⁰ También, facultaba la compra de uvas con destino distinto a la producción de vino y la adquisición de excedente de vino de los bodegueros que se obligasen a recomprarlo cuando la Junta decidiese venderlo, a los fines de regular la oferta a la capacidad de absorción del mercado.³¹ La regulación intentaba considerar los problemas de bodegueros y viñateros, en una búsqueda de equilibrios, que asegurasen la factibilidad de las nuevas medidas. Sin embargo ello no se logró. La Junta intentó poner freno a la tendencia decreciente del precio a partir de una serie de disposiciones que pueden resumirse en tres grandes líneas de acción: a) la eliminación de vides, especialmente aquellas de baja calidad a cambio de un subsidio del Estado, b) el derrame de vino, con el fin de mantener los

²⁸ Al comenzar su actuación la Junta estuvo formada por Rafael Guevara, presidente y Diego M. Young y el ingeniero agrícola Emilio A. Coni como directores. La Comisión se integró con E. Ortiz, (Banco Hipotecario), P. Ledesma (Banco Nación); A. Scaramella, A. Salcedo y B. Nazar Anchorena por Mendoza, importantes bodegueros; R. Barrera y Juan del Bono, industriales sanjuaninos; N. Michel, por otras provincias; P. A. Bonnet por Río Negro (vinicultor local); R. W. Roberts, en representación “de otros intereses” y bancos extranjeros; L. Colombo por la Unión Industrial Argentina y el agrónomo A. Ollivier por el Ministerio de Agricultura.

²⁹ El texto de estas leyes en: Ministerio de Agricultura de la Nación (1938), pp. 71-89.

³⁰ Banco de La Nación Argentina (1934), Vol. 7, nro. 9-12, pp. 236-237.

³¹ Ley 12.137, art. 2.

precios a niveles “razonables” y c) la reconversión de los productores vitívoros en productores fruti-hortícolas.³²

Por otro lado, el carácter nacional de la nueva disposición, apuntalado por la legislación unificadora del sistema impositivo, se presentaba como una garantía de éxito. La ley 12.139, que disponía la unificación de impuestos internos, establecía que las provincias que adhirieran a la misma participarían “en el producido de todos los Impuestos Internos Nacionales al consumo” y señalaba específicamente al conjunto de gravámenes locales que dejaban de tener vigencia desde ese momento. Se indicaba la forma en que las provincias se incluirían en el sistema y los montos que percibirían a partir del dictado de la ley, con especiales disposiciones para las regiones productoras de vinos y azúcar, en obvia consideración a la importancia de estos productos en el mercado interno. Esta ley, además, intervenía en un conflicto que existía en torno a la imposición de impuestos provinciales a bienes producidos en otras provincias. Estas “aduanas internas” habían generado en la década de 1920 y el comienzo de 1930 una controversia muy fuerte entre los gobernadores. Las diferencias ya se habían expuesto a lo largo de toda la década de 1920 —expresadas también en el informe de Alejandro Bunge— y en agosto de 1933 lo manifestaba el propio gobernador de la provincia de Mendoza, Ricardo Videla, por medio de una nota al gobernador de Tucumán, Ing. Juan L. Nougues.

[...] la suerte de la vitivinicultura es, prácticamente, la suerte de Mendoza. Establecer los factores adversos a la difusión del consumo del vino y procurar su eliminación constituye, por tanto, primordialmente deber de los Poderes Públicos [...]. Tucumán aparece en primer lugar entre las provincias que gravan el producto de nuestras vides en desproporción manifiesta con el trato fiscal que dispensa a éste Buenos Aires y otras Provincias. Mendoza, en cambio, no impone gravamen alguno a los productos que introduce de Tucumán ni del resto del país, que no son pocos. [...] Aunque parezca paradójico, la provincia de Mendoza es tratada por las demás provincias como un país extranjero en razón de las barreras impositivas con que se obstaculiza el expendio de sus productos. [...] Mendoza no solicita un favor, sino un poco de justicia para su vida económica con la eliminación de los pesados impuestos que gravitan sobre el expendio de los vinos comunes de mesa tintos que ella produce.³³

El impuesto al vino se había convertido en una de las fuentes más importantes de financiamiento de las provincias. Su fácil recaudación y su asignación directa era la base de muchas de las políticas sociales desarrolladas por los gobiernos provinciales tanto en Mendoza como en el resto de las provincias.³⁴ En este sentido, y en el marco de la crisis, la propuesta de una centralización del cobro de impuestos fue apoyada por los bodegueros y por el gobierno de Mendoza, esperando que esto permitiera un aumento del consumo y terminara con la discriminación en términos de diferenciación impositiva a la producción de vinos. La medida también fue recibida con gran aprobación por el grupo de economistas asesores de los ministerios de Hacienda y Agricultura, reunidos en torno a Raúl Prebisch y partidarios decididos de las políticas de regulación. Sus opiniones, aparecidas en la Revista Económica del Banco de la Nación, destacaban ese doble papel.

³² Para un análisis de la acción de la Junta en la Provincia de San Juan se recomienda ver Boscosque (2006). En tanto para la provincia de Mendoza ver Mateu (2005), Arena de Tejedor (1981) y Olguín (2012). Estos dos últimos trabajos muestran como la Junta Reguladora fue eficaz en el corto plazo para sostener el precio del vino favoreciendo a los productores en general y a los bodegueros en particular. Sin embargo es posible plantear otro estudio que analice los resultados del accionar del organismo en el cumplimiento de los objetivos de largo plazo contenidos en los documentos de creación de la Junta.

³³ Mendoza, Ministerio de Industria y Obras Públicas (1933).

³⁴ Balán y López (1977).

Este grupo de técnicos remarcaba, asimismo, que las medidas de la Junta se harían sentir en todo el territorio nacional. Estos convencidos partidarios de la intervención estatal pronosticaban que aquellas zonas menos aptas para el desarrollo de la vitivinicultura disminuirían las hectáreas dedicadas a la vid, que “la industria se asentará sobre bases más firmes” y que se produciría “un ajuste racional de la industria”.³⁵ Las nuevas condiciones internas e internacionales obligaban –según las afirmaciones de este grupo– a reformular la economía del país, dejando atrás la etapa de las prescripciones parciales y locales, y reemplazándola por políticas nacionales e integrales, ordenadoras de la producción y el comercio.

En este punto los bodegueros, nucleados en el Centro Vitivinícola, no coincidían con estas apreciaciones. A su juicio las atribuciones otorgadas a la Junta eran muy similares a las ejercidas por las instituciones anteriores en lo referido a suplantar viñedos, destruir uvas y preñar existencias de las bodegas. Volvían a adoptarse medidas de emergencia y no se encaraban las soluciones de fondo que la situación requería. La entidad empresaria aconsejaba ampliar las facultades de la Junta a fin de que pudiera controlar estrictamente la elaboración de vinos y fomentar la fabricación de subproductos de la uva. De lo contrario, continuaban diciendo los bodegueros, sólo se repetirían errores viejos y “la industria seguirá padeciendo del mal que la agobia”.³⁶ Los empresarios reiteraban puntos de vista ya planteados, tironeados nuevamente entre la necesidad de recurrir a los poderes nacionales en busca de respaldo, expresado en una legislación acorde con sus intereses, y la obligación de mantener su carácter de entidad suprarregional defensora de los principios del libre juego del mercado y autonomía empresarial.

Una nueva ley nacional, la 12.355 sancionada en enero de 1937, modificó las atribuciones de la Junta, estableciendo la compra de viñedos en las provincias vitivinícolas para contribuir a la eliminación de “2.000.000 de quintales métricos de producción”. La disposición se completaba con un plan de subdivisión y loteos de esas tierras para ser vendidas a trabajadores rurales, con la obligación de que extirpasen la viña y dedicasen la tierra a cualquier otro cultivo. Se pretendía comprometer a nuevos grupos regionales en las actividades de regulación y control, apuntando siempre a reducir la oferta para evitar la superproducción. La ley también extendía la acción de la Junta en lo referido a la comercialización y promovía campañas publicitarias para aumentar el consumo de vinos.

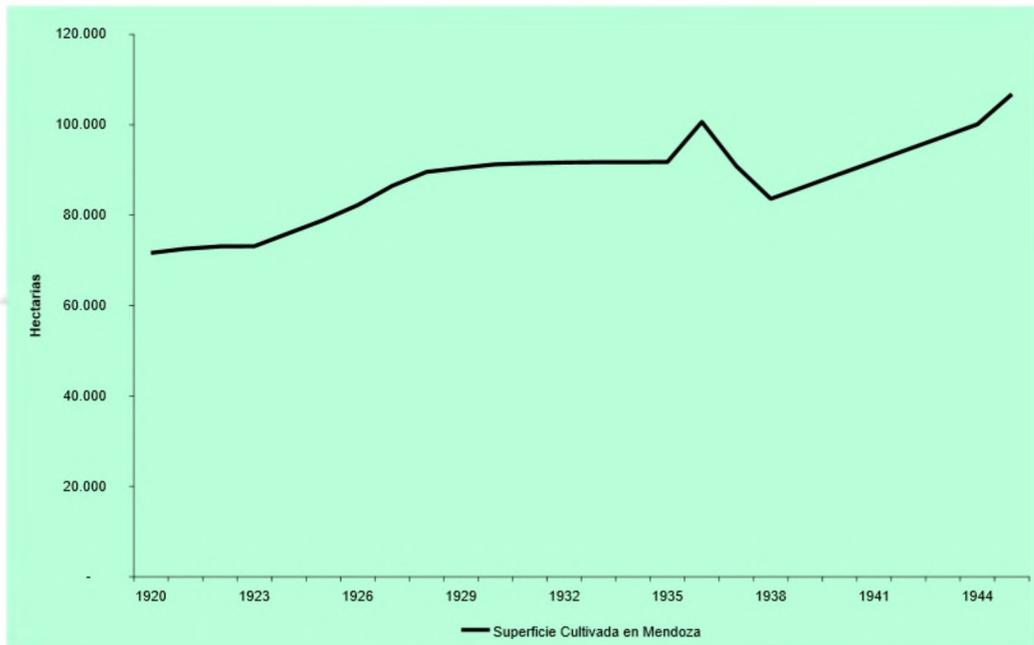
Sin embargo, los resultados no parecieron ser los esperados. Si se acepta que uno de los objetivos era reducir las hectáreas de viña a fin de equilibrar la producción de vinos, en el gráfico 2 se puede observar que las hectáreas cultivadas con vid siguieron una tendencia creciente. En la provincia de Mendoza los cultivos de vid pasaron de 76.000 hectáreas en 1925 a 91.000 en 1930 y a 100.000 hectáreas en 1936. Por otro lado, puede observarse que también los datos de 1936 muestran un aumento significativo con relación al año 1935. Ello puede explicarse porque en dicho año la Junta Reguladora de Vinos realizó el I Censo de Viñedos, que tenía como objetivo conocer el número exacto de vides. Este censo serviría como fuente de información para determinar la erradicación de una parte de ellas, tarea que se dio entre 1936-1938 y que permitió eliminar 17.000 hectáreas cultivadas. Es probable que, en la ocasión, se hayan censado todas las vides existentes más allá de las que esta-

³⁵ Banco de la Nación (1934), vol. 7, nro. 9-12, octubre-diciembre, pp. 235-237.

³⁶ Centro Vitivinícola Nacional (1935), julio de 1935, pp. 616-620.

ban en producción; sobreestimando de este modo el total de vides. Esto también se infiere de los informes que el Instituto de Investigaciones Económicas y Tecnológicas realizó unos años más tarde.

Gráfico 2: Superficie implantada con vid en la provincia de Mendoza, 1920-1940



Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno de Mendoza, Instituto de Investigaciones Económicas y tecnológicas (1952), *Anuario: síntesis Estadística y geográfico-económica. 1952*, Mendoza.

A partir de 1936 los indicadores dejan de ser fiables ya que la Junta no contaba con los inspectores necesarios para controlar la prohibición de implantación de nuevas vides, lo que dio lugar a la proliferación de viñedos “ilegales” que abastecían al mercado de uva. Como indica el Instituto de Investigación Económica de la provincia en su informe de 1952, si bien

la Junta Reguladora de Vino motiva la erradicación del 17% de las plantaciones en dos años, y la prohibición de ampliar la superficie cultivada: esto último originó por supuesto los trabajos agrícolas clandestinos, que por su misma naturaleza no han podido ser apreciados cuantitativamente, llegándose en 1948 a 108.000 hectáreas, y en 1952, según cifras del censo practicado por el Instituto del Seguro Agrícola, a 137.000.³⁷

Finalmente, en 1938 se dictó la Ley General de Vinos, Ley 12.372, creando la Dirección General de Vitivinicultura en el ámbito del Ministerio de Agricultura, así como una Comisión Nacional de la Industria Vitivinícola. El primer organismo tendría un carácter eminentemente técnico –su personal debería poseer títulos profesionales en la materia–, mientras la Comisión, formada por agentes de reparticiones estatales y miembros “representativos de la industria vitivinícola” de las provincias productoras, actuaría en carácter de entidad asesora. La ley definía a los vinos genuinos y promulgaba un conjunto de instrucciones relativas a control de calidad y comercialización. Suponía un avance sobre la etapa

³⁷ Provincia de Mendoza. Instituto de Investigaciones Económicas y Tecnológicas (1952), pp. 56-57.

de regulaciones de emergencia al abarcar numerosos aspectos de la producción y comercialización de vinos.

Las leyes de regulación, una nueva interpretación

El repaso del conjunto de leyes, disposiciones y medidas más relevantes dictadas por los gobiernos provinciales y Estado nacional para la actividad vitivinícola registra muchas líneas de continuidad y menor número de cambios de rumbo. Permite detectar una paulatina y creciente tendencia a sustituir decisiones emanadas de las autoridades provinciales por preceptos elaborados desde el gobierno federal. Dicho de otro modo, los problemas de la vitivinicultura dejaron de ser cuestiones de alcance regional para adquirir rasgos de asuntos de importancia nacional.⁵⁸

La participación estatal activa fue una constante en la historia de esta producción. Pero si las políticas públicas cumplieron un papel decisivo en los orígenes, cuando empresarios y funcionarios formaban parte de la misma burguesía local que encontró en la vitivinicultura su pasaporte para integrarse al nuevo modelo instrumentado desde el litoral, no fue menor su contribución cuando sucesivas crisis de superproducción —o de infraconsumo, como gustaban llamarlas los empresarios del ramo— amenazaban con disminuir drásticamente el valor de sus propiedades. Las demandas al Estado, provincial primero y nacional después, se sucedieron regularmente, reclamando controles y soluciones. Las medidas implementadas giraron, casi siempre, en torno a la disminución de la oferta mediante la destrucción de viñas y la compra de excedentes del vino producido para mantener o aumentar los precios desvalorizados.⁵⁹ Los tibios intentos por encontrar actividades sustitutivas no prosperaron o lo hicieron en una forma insuficiente para permitir salidas alternativas. Los beneficios que los grandes bodegueros obtenían en tiempos de bonanza les permitían sobrevivir a las cíclicas crisis y su secuela de vides destruidas y vino derramado, mien-

⁵⁸ Esta nacionalización del problema lo había propuesto Bunge a la Comisión de Defensa Vitivinícola en una nota elevada en abril de 1929: “La crisis vitivinícola cuyana [...] afecta y amenaza intereses de tal magnitud y en tal forma que se convierte en un problema económico nacional. En la región que abarca esa industria (con los 600 a 700 millones empleados en ella y su importante producción anual), representa alrededor de un 85 por ciento del patrimonio industrial y de la producción anual, y afecta al medio millón de habitantes de Mendoza. Pero esta crisis y sus consecuencias arrastrarían tanto otros intereses bancarios y comerciales que su repercusión en la economía nacional podría ser funesta”, Bunge (1929), p. 393.

⁵⁹ En el momento de estar escribiendo este trabajo se está estudiando la implementación de un “bono” que emitiría la provincia como forma de pago para la compra de vino “excedente”, con el propósito de retirarlo del mercado, lo que muestra una clara continuidad en el pensamiento del sector y la importancia que tiene sobre el Estado provincial y nacional. Al pedido de los bodegueros de San Juan el gobierno provincial responde “el Gobierno de San Juan también está dispuesto a emitir aquí un bono financiero provincial para bajar *stock*, parecido al que ya anunció Mendoza, anticipó ayer el ministro de Producción, Marcelo Alos. [...] No creo que saquemos un bono como el de Mendoza porque no queremos endeudar a la provincia, pero sí un certificado, un instrumento que aún no le damos forma, para que el Estado adquiera vino sanjuanino a cambio de ese instrumento de pago que recibirán los tenedores de vinos, explicó Alo [...]. El sector vitivinícola estiman que aquí sería necesario que el Estado [sanjuanino] adquiera entre 20 a 40 millones de litros de vino, al menos a \$3 el litro de blanco escurrido (hoy ronda \$2,20), y a \$3,20 o \$3,30 el tinto (hoy a \$2,60) para tonificar los precios para el productor y generar expectativas en alza a futuro, para la próxima cosecha. El vino adquirido sería en parte desnaturalizado y vendido como alcohol industrial o biocombustible, en tanto que el productor podría llegar a utilizar los bonos para cancelar impuestos, si lo definen así las autoridades”. Nota de [Diariodecuyo.com.ar](http://www.diariodecuyo.com.ar) Última visita 15 de Agosto de 2014 http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new_noticia.php?noticia_id=633615

tras viticultores sin bodega y trabajadores en general sufrían las graves consecuencias del problema.

Los cambios introducidos en las políticas públicas por el Estado intervencionista surgido de la crisis de 1930 introdujeron modificaciones en las principales actividades económicas del país. Control de cambios para evitar el drenaje de divisas extranjeras hacia los países centrales en crisis y pactos bilaterales para asegurar cuotas de mercado para la producción de carnes fueron las primeras medidas aplicadas. En forma inmediata se crearon diversas juntas reguladoras que, como la del trigo, trataban sobre los ejes centrales de la economía argentina del modelo agroexportador vigente hasta 1929. La región pampeana concitó las mayores preocupaciones, por la importancia que su producción tenía en las exportaciones y en la economía del país, y fue, por lo tanto, la más atendida. Pero azúcar y vino, las principales monoproducciones de las economías regionales, también tuvieron sus medidas regulatorias.

En el panorama de la industria vitivinícola el establecimiento de la Junta Reguladora y la unificación de los impuestos al consumo mediante el reemplazo de los gravámenes locales por un único impuesto nacional al vino fueron las reformas instrumentadas; disposiciones que, en alguna medida, satisfacían antiguos reclamos de los empresarios. La Junta Reguladora de Vinos —instalada en 1935 y máxima expresión de la intervención del Estado en la agroindustria— puso en práctica una política semejante a la ejercida por las entidades creadas por las autoridades provinciales en la década de 1920: medidas destinadas a disminuir la oferta para equilibrarla con el consumo. Sin embargo, las estadísticas no muestran una disminución en el número de hectáreas plantadas con viña ni en la producción de vino. La destrucción de 20.020 hectáreas de viñas en todo el país —de las cuales el 85% correspondían a Mendoza, el 11,2% a San Juan, 2,5% a Río Negro y 1,3% al resto de las provincias—, parece haber sido la principal tarea emprendida.⁴⁰ Sin embargo, la acción de la Junta no fue lo suficientemente fuerte como para controlar qué se estaba destruyendo ni impedir, luego, la implantación de nuevas vides de forma ilegal.

Por otro lado, el control de la Junta estuvo puesto sobre la salida al mercado de vinos nuevos junto al derrame de vino. Estas fueron las medidas más implementadas con el objetivo de sostener el precio del producto en el mercado. Más allá de la eficacia económica de la medida, estos métodos permitieron reducir la oferta y aumentar el precio del vino en los primeros años a partir de la acción de la Junta, como lo ha demostrado el trabajo de Patricia Olgún (2012). De esto se desprende otro interrogante: si la Junta garantizaba un precio sostenido ¿por qué el productor iba a dejar de producir en un negocio en el que se le aseguraba un margen de ganancia más o menos aceptable y con precios crecientes?

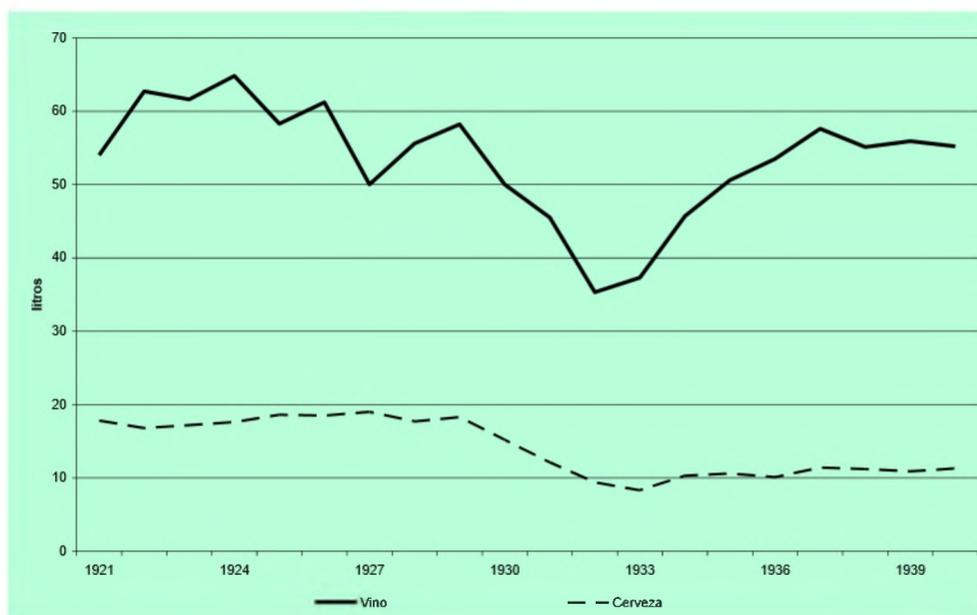
Las distintas campañas de propaganda para modificar las pautas de consumo de la población y aumentar las ventas de vinos, muy recomendadas desde años anteriores por las entidades empresarias, se convirtieron también en parte de la política pública. La nueva legislación incluía, entre las acciones que debía emprender la Junta Reguladora, la realización de actividades publicitarias, especialmente en medios gráficos. Lo novedoso, en este caso, no consistió en el diseño de los carteles, que reproducen o copian publicidades ya distribuidas por el Centro Vitivinícola desde la década de 1920. Referencias a las virtudes alimentari-

⁴⁰ En términos absolutos la provincia de Mendoza pasó de 100.600 hectáreas en 1936 a 83.000 en 1938 mientras que en San Juan se pasó de 29.175 a 26.945 hectáreas, representando entre ambas provincias 96,2% del total de hectáreas de viña del país.

cias del vino, refrendadas por citas de famosos médicos europeos, comentarios sobre las ventajas del consumo del producto de la uva para evitar el alcoholismo –asociado con la ingesta de bebidas de mayor graduación alcohólica– fueron dirigidos al público con la firma de la repartición nacional, instando a incorporar el producto a la dieta diaria. En 1939 la Junta llevó adelante una encuesta a los médicos, destinada a corroborar el carácter benéfico y saludable del vino. Esta encuesta fue realizada por correo y alcanzó a más de dos mil médicos de todo el país, con resultados que apoyaban la postura del sector.⁴¹

Si bien es difícil ponderar cuál de todas estas medidas tuvo mayor efecto en el desarrollo de la agroindustria durante estos años, sin duda en su conjunto, y acompañando las mejoras en los ingresos de los asalariados como se afirmó más arriba, se tradujeron en un aumento rápido del consumo de vinos. Como puede mostrarse, este consumo, más allá de no llegar a los niveles que pretendían los bodegueros y productores vitivinícolas, se elevó de forma significativa y se diferenció durante este período de otras bebidas como la cerveza. Como se muestra en el siguiente gráfico el consumo *per cápita* del vino se recuperó desde 1933 –dos años antes de la creación de la Junta–, alcanzando rápidamente los promedios históricos. Sin embargo, la cerveza, otro producto de producción nacional, con un consumo creciente desde la década de 1920, pero sin una política Estatal que la favoreciera, apenas pudo sostener los niveles de consumo a lo largo de toda la década de 1930.

Gráfico 3: Consumo *per cápita* de vino y de cerveza en la Argentina, 1921-1940.



Fuente: elaboración propia en base a Junta Reguladora de Vinos (1941). *Memoria de la Junta Reguladora de Vino, 1940*, p. 46.

Si las condiciones de la agroindustria parecían haberse equilibrado hacia 1933, como quedaría demostrado por la información estadística, que manifiesta un aumento en el consumo de vinos y en el mantenimiento del número de hectáreas plantadas con viña, es posible plantearse preguntas sobre los reales objetivos y motivaciones de la creación de una Junta Reguladora para monitorear la vitivinicultura. En primer lugar, es importante señalar

⁴¹ Ministerio de Agricultura, Junta Reguladora de Vino (1939).

que la nueva agencia había sido creada por el Estado nacional y dependía de él y no de las autoridades provinciales. Como ya se ha dicho en párrafos anteriores, la misma elite bodeguera buscaba y aceptaba la intervención directa del gobierno federal en la principal actividad económica regional y, como lo había hecho en diversas ocasiones anteriores, ahora también acompañó las medidas implementadas a partir de 1935. Aquí parece importante recordar lo sucedido en los inicios del despegue de la agroindustria del vino y la uva.

Al mismo tiempo en que las zonas pampeanas, productoras de carnes y cereales para la exportación, se modernizaron a partir de las décadas de 1870 y 1880, concentrando capitales y población, otras regiones del país debieron organizarse desarrollando industrias complementarias, monoproductoras y dirigidas a satisfacer demandas del consumo interno. Así lo comprendieron los sectores dirigentes cuyanos y, siguiendo un camino semejante al recorrido por los productores azucareros del norte argentino, rápidamente asimilaron esta lógica económica de complementación e inserción productiva para el mercado interno. Así, desde las últimas décadas del siglo XIX, la elite cuyana —especialmente dominada por mendocinos— desplegaron una serie de estrategias políticas y empresariales a fin de integrarse, e integrar a su región, en el sistema nacional.⁴²

En primer lugar, el grupo de los grandes bodegueros —la fracción más poderosa en recursos económicos y posibilidades de gestión— estableció fuertes vinculaciones con la dirigencia de la región metropolitana, lazos que se anudaron tempranamente. En el campo político, la alta burguesía regional demostró esa colaboración proveyendo al gobierno nacional de representantes parlamentarios consustanciados con el proyecto de país propiciado desde Buenos Aires, otorgando su aprobación al entramado legislativo que conformó el modelo agroexportador.⁴³ Desde el Estado nacional la respuesta consistió en la inclusión de la región cuyana en el mapa de los trazados ferroviarios. Una compañía de capitales británicos obtuvo, por ley nacional, la concesión para la construcción de la vía férrea que unió Buenos Aires con Mendoza. La inauguración se realizó en 1885, con gran satisfacción de los sectores vinculados a la naciente agroindustria, que así aseguraba la llegada de sus productos al centro consumidor.

Veinte años después, cuando el proceso de concentración industrial y modernización empresarial mostraba signos de consolidación, grandes bodegueros y fuertes comerciantes mayoristas de vinos fundaron el Centro Vitivinícola Nacional, su principal entidad gremial, estableciendo la sede en la Capital Federal, cerca del más extenso mercado consumidor de sus productos, donde se tomaban las decisiones en materia de política económica y tenían sus cabeceras las compañías ferroviarias que unían las zonas de producción con la gran metrópoli.⁴⁴

A partir de entonces, aun con diferencias políticas y partidarias entre gobiernos locales y nacionales, la elite mendocina demostró una gran capacidad de adaptación a las diversas circunstancias y aseguró su lugar junto a los sectores dirigentes del litoral pampeano, directores de las políticas económicas nacionales que conformaron el modelo agroexportador.

El impacto de la crisis internacional de 1929 sacudió los cimientos del modelo agroexportador, tema ampliamente expuesto y explicado en una extensa bibliografía. Todos

⁴² Supplee (1998); Girbal-Blacha (1987); Richard-Jorba (2000).

⁴³ Botana, Natalio (1998); Bragoni (1999), Balán y López (1977).

⁴⁴ Ospital (2005).

los actores sociales debieron reubicarse ante la nueva realidad y acompañar las medidas de control y regulación emanadas del gobierno central. Las alianzas intra-oligárquicas tuvieron que ser renovadas sobre las nuevas, o más bien adaptadas, bases de negociación. Así lo entendieron los bodegueros mendocinos y, en una demostración de flexibilidad y de su carácter modernizador, apoyaron el accionar de la Junta, aplaudieron la creación de Dirección General de Vinos en el ámbito del Ministerio de Agricultura, así como de una Comisión Nacional de la Industria Vitivinícola y se sumaron entusiastamente a favor de la ley de unificación de impuestos internos como a las campañas publicitarias del vino, “la más sana y natural de las bebidas”.

En este sentido, la crisis fue un momento de posibilidad para las élites regionales de rediscutir los pactos realizados a finales del siglo XIX. Esto se venía postergando desde hacía ya algunas décadas y esta coyuntura especial permitió sentar en la mesa de negociación a todas las partes implicadas. Por tanto, la renovación de los vínculos con el gobierno nacional no apareció como una ruptura con posturas anteriores, contribuyó a aplacar posibles enfrentamientos internos entre facciones de la oligarquía regional y aseguró a Mendoza su posición, ya establecida con anterioridad, de principal productora de vinos en el país. Como decían los defensores oficiales de la Junta y sus acciones, opiniones reflejadas en las páginas de la revista del Banco Central, los efectos de la nueva legislación (Junta y ley de Impuestos) se harían sentir en todo el territorio nacional y aquellas zonas menos aptas para el desarrollo de la vitivinicultura disminuirían las hectáreas dedicadas a la vid y “la industria se asentará sobre bases más firmes”. Se produciría entonces “un ajuste racional de la industria” beneficioso para los bodegueros mendocinos. En este sentido, a nuestro entender, el acuerdo por la creación de las Juntas vino a plantear no sólo los problemas corporativos en una década donde el fraude electoral y el ascenso de estos grupos se hizo evidente, sino también la necesidad de establecer ciertos consensos al interior de la élite dirigente que veía peligrar sus viejos acuerdos sobre los cuales se había consolidado el Estado Nacional.

Por otro lado, no hay que olvidarse que el sistema parlamentario argentino mantiene una cámara (la de senadores) que representó a lo largo de su existencia los intereses de las provincias; y es allí donde el acuerdo por la creación de las Juntas se hizo más evidente.⁴⁵ La sola mención de Santiago Graffigna (legislador del Partido Demócrata Nacional) por la provincia de San Juan o Rodolfo Corominas Segura (legislador del Partido Demócrata de Mendoza y luego gobernador de la provincia entre 1938-1941) muestran los fuertes lazos que existían entre el grupo de grandes bodegueros y el poder político local y nacional. Se debe recordar que el nombramiento de presidente de la Junta se hacía a sugerencia del Poder Ejecutivo Nacional y con el acuerdo del Senado.

Reflexiones finales

A lo largo del trabajo se ha intentado mostrar el papel que jugaron tanto la Junta Reguladora de Vinos como la ley de Unificación de Impuestos Internos en el sostenimiento de una de las economías regionales más importantes de la Argentina moderna. El modo que asumió la forma de regular el sector vitivinícola por parte del Estado intervencionista de los

⁴⁵ Persello (2006).

años treinta recogió las experiencias previas y permitió, de esa manera, (re)crear un nuevo acuerdo institucional.

La acción de la Junta se concentró, especialmente, en la provincia de Mendoza y, en menor medida, en San Juan; no sólo por su importancia con relación a la producción (ente ambas provincias representaban más del noventa por ciento de la producción de vino de todo el país), sino también por la importancia económica y política que esa producción tenía para la región.

A partir del análisis de las fuentes existentes, se plantea la necesidad de ampliar la visión tradicional sobre el papel de la Junta y la incorporación a la discusión de la Ley de Impuestos Internos como parte de un conjunto de leyes que fueron la bases de un acuerdo económico que favoreció a los bodegueros más grandes, pero que también formó parte de una negociación política al interior de la elite gobernante. Así, es posible entender que el papel que cumplieron estas dos leyes de intervención del Estado nacional permitió un reacomodamiento de los acuerdos establecidos a finales del siglo XIX. Estos acuerdos se habían visto cuestionados durante dos décadas previas, situación agravada por la crisis de 1929 que obligó a la elite nacional a apuntalar de forma urgente al sector agroexportador pampeano. La creación de la Junta Nacional de Carnes (Ley 11.747/33) y Comisión Nacional de Granos –por decreto de 1933 y luego convertida en Junta Nacional de Granos a partir de la Ley 12.160/35– y la firma de los acuerdos bilaterales por la carne ponía a la elite de la región pampeana en una situación más beneficiosa que el resto. En este contexto, las elites regionales reclamaron atención a sus demandas y el gobierno nacional pareció haber entendido que esos intereses no podían quedar fuera de un nuevo reparto y que su inclusión en el nuevo sistema era importante.

Por otro lado, no se debe olvidar que era necesario reconstruir el consenso nacional, en la medida que el golpe militar del 6 de septiembre de 1930 había interrumpido el sistema democrático y era imperioso legitimar un gobierno nacional que se había impuesto por medio del fraude electoral. Así, el papel del Congreso, como legitimador de las acciones del gobierno de Agustín P. Justo, fue crucial en el proceso de negociación del Estado federal con las elites provinciales y con el propósito de sostener la unión del territorio. En esta clave interpretativa se comprende mejor por qué otras Juntas Regulatoras, como la de yerba mate (Ley 12.236/35) o del algodón (a partir de los decretos nro. 59.802 y 61.640 que modificaron la Ley 12.160) fueron incorporadas a este esquema organizativo, más allá de que su historia era reciente (en el caso de la yerba mate) o su importancia era relativa para la economía local (en el caso del algodón).

Bibliografía y Fuentes

Fuentes

- Banco de la Nación Argentina. *Revista Económica*.
 Centro Vitivinícola Nacional, *Revista Agrícola*.
 Gobierno de Mendoza. Instituto de Investigaciones Económicas y tecnológicas (1952), *Anuario: síntesis Estadística y geográfico-económica, Año 1952*.
 Junta Reguladora de Vinos (1941), *Memoria de la Junta Reguladora de Vinos, 1940*.
 Ministerio de Agricultura, Junta Reguladora de Vino (1939), *Resultados de la encuesta médica sobre vino*; Buenos Aires, s/ed.
 Ministerio de Agricultura de la Nación (1938), *Junta Reguladora de Vinos, Recopilación de leyes, decretos y disposiciones sobre la industria vitivinícola, Tomo I: Leyes y Decretos nacionales*. Buenos Aires, Guillermo Kraft Ltda.
 Mendoza, Ministerio de Industria y Obras Públicas (1933), *Los impuestos interprovinciales al vino: gestiones del poder Ejecutivo de Mendoza ante los gobiernos de las demás provincias*, Mendoza, s/ed.
 Provincia de Mendoza (1937), *Labor gubernamental*, nro. 15, Mendoza.

Bibliografía

- Arena de Tejedor, Francisca (1981), “La Junta Reguladora de Vinos: su creación y su desenvolvimiento”, *Monografía presentada en el Seminario de Historia Económica Argentina*, Centro de Estudios de Historia Económica, Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, mimeo.
 Balán, Jorge (1978), “Una cuestión regional en la Argentina: burguesías provinciales y mercado nacional en el desarrollo exportador”, *Desarrollo Económico*, nro. 69, Buenos Aires.
 Balán, Jorge y Nancy López (1977), “Burguesía y gobiernos provinciales en la Argentina. La Política impositiva de Tucumán y Mendoza entre 1874 y 1914”, *Desarrollo Económico*, nro. 67.
 Barrio de Villanueva, Patricia (2003), “Hacia la consolidación del mercado nacional de vinos. Modernización, desarrollo e inserción del sector vitivinícola en Mendoza (Argentina), 1900-1914”, *Espacio*, Año IX, nro. 26. Universidad Nacional de la Patagonia Austral.
 Barrio de Villanueva, Patricia (2007), *Empresarios vitivinícolas y Estado en tiempos de crisis y de expansión económica. Mendoza, 1900-1912*, Tesis doctoral, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
 Borcosque, Lía (2006), “Crisis, productores y Estado en la vitivinicultura sanjuanina”, *Revista La Universidad*, Año III, nro. 28, San Juan.
 Botana, Natalio (1998), *El orden conservador. La política Argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
 Bragoni, Beatriz (1999), *Los hijos de la revolución. Familia, negocios y poder en Mendoza en el siglo XIX*, Buenos Aires, Ed. Taurus.
 Bunge, Alejandro (1929), “El problema vitivinícola”, *Revista de Economía Argentina*, Año 11, nro. 131.
 Bunge, Alejandro (1930), “La industria vitivinícola de la Argentina. Informe y proyecto de promoción del sector presentado ante la Comisión de Defensa Vitivinícola de Mendoza en el año 1929”, *Revista de Economía Argentina*, Año 12, nos. 139, 140, 141 y 142.

- Cerdá, Juan Manuel (2011), *Condiciones de vida y vitivinicultura: Mendoza, 1870-1950*, Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Cueto, Adolfo Omar (1999), *El neoconservadurismo en Mendoza (1932-1943): Aproximación a la comprensión de la etapa y de sus hombres*, Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires.
- Gennari, Alejandro; Jimena Estrella Orego y Leonardo Santoni (2013), "Wine market regulation in Argentina: past and future impacts", *American Association of Wine Economists*, Working Paper, nro. 136, Business.
- Girbal-Blacha, Noemí (1986), *Orígenes históricos de las economías regionales modernas. La Argentina agrícola. De la Generación del Ochenta a la Primera Guerra Mundial*. Segundo Premio de Obras Inéditas de la Academia Nacional de la Historia, Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires.
- Girbal-Blacha, Noemí (1987), "Ajustes de una economía regional. Inserción de la vitivinicultura cuyana en la Argentina agroexportadora, 1885-1914", *Investigaciones y Ensayos*, nro. 35, Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires.
- Girbal-Blacha, Noemí (2007), "El estado interventor: los subsidios al agro y la industria sustitutiva de importaciones (1930-1940)", en Girbal-Blacha, Noemí; Silvia Ospital y Adrián Gustavo Zarrilli. *Las miradas diversas del pasado. Las economías agrarias del interior ante la crisis de 1930*, Edición Nacional, Buenos Aires, pp. 7-21.
- Lacoste, Pablo (1990), *Hegemonía y poder en el Oeste argentino*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Lacoste, Pablo (1991), *Los "gansos" de Mendoza: aporte para el estudio de los partidos provincianos y del modelo conservador, Argentina (1880-1943)*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Martín, José (1992), *El estado y empresas. Relaciones inestables. Políticas estatales y conformación de una burguesía industrial regional*, EDIUNC, Mendoza.
- Mateu, Ana María (2003), "Estado y vitivinicultura. Las políticas públicas de la transición. Mendoza 1870-1890", *Revista Travesía*, vol. 1, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán.
- Mateu, Ana María (2005), "La vitivinicultura mendocina en los años treinta: entre el derrame de vinos y la profusión de estudios sobre la crisis", *Primer Congreso de Historia Vitivinícola Regional*, Montevideo, Uruguay.
- Mateu, Ana María (2014), "Las posturas oscilantes de una centenaria corporación vitivinícola frente a la regulación de la industria. Mendoza 1930-1955", *América Latina en la Historia Económica*, Año 21, nro. 1, Instituto de Investigación Dr. José María Mora, México.
- Mateu, Ana María y Mario Gascon (1990), "El surgimiento de la burguesía vitivinícola en la provincia de Mendoza Argentina a finales del siglo XIX", *Revista Paraguaya de Sociología*, enero-abril, pp. 27-77.
- Olgún, Patricia (2012), "Estado, empresas y regulación. La experiencia de las entidades reguladoras del mercado vitivinícola de Mendoza (Argentina), 1914-1943", *Revista de Historia Industrial*, nro. 49, Año XXI.
- Ospital, María Silvia (2013), "Empresarios vitivinícolas y políticas públicas. Argentina (1905-1943)", en Girbal-Blacha, Noemí y Soña R. de Mendonca (dirs.), *Corporaciones agrarias y políticas públicas en América Latina*, Prohistoria Ediciones, Rosario.
- Ospital, María Silvia (2009), "Modernización estatal y regulación económica en provincias vitivinícolas (1936-1946)", *Revista Mundo Agrario*, vol. 9, nro. 18, Universidad Nacional de La Plata.
- Ospital, María Silvia (2007), "El caso de la vitivinicultura", en Girbal-Blacha, Noemí; Silvia Ospital y Adrián Gustavo Zarrilli. *Las miradas diversas del pasado. Las economías agrarias del interior ante la crisis de 1930*, Edición Nacional, Buenos Aires.

- Pinilla, Vicente y Raúl Serrano (2008), "The agricultural and food trade in the first globalization: spanish table wine exports 1871 to 1935. A case study", *Journal of Wine Economics*, Vol. 3, nro. 2.
- Persello, Ana Virginia (2006), "Representación política y burocracia estatal: las juntas reguladoras de la producción, 1930-1943", *Boletín del Instituto Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, nro. 29, ene./jun., Buenos Aires.
- Richard-Jorba, Rodolfo (1994), "Inserción de la elite en el modelo socioeconómico vitivinícola de Mendoza. 1881-1900", en *Revista de Estudios Regionales*, nro. 12, Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Filosofía y letras, Mendoza.
- Richard-Jorba, Rodolfo (1998), *Poder, Economía y espacio en Mendoza. 1850-1900. Del comercio ganadero a la agroindustria vitivinícola*. Editorial de la Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Filosofía y Letras, Mendoza.
- Supplee, Joan Ellen (1998), *Provincial elites and the economic transformation of Mendoza. 1880-1914*, Tesis doctoral inédita, The University of Texas at Austin, Estados Unidos.

