

“Un *puchito* para repartir”: la agroindustria azucarera tucumana y las políticas de concertación durante el primer peronismo. Los avatares de la reorientación económica y el giro productivista, 1949-1955

“Un puchito para repartir”: the Tucuman Sugar Industry and the Concertation Policies During the First Peronism. The Vicissitudes of Economic Reorientation and the Productivist Turn, 1949-1955

Julieta Bustelo¹
Leandro Sowter²

Resumen: El presente trabajo estudia la política azucarera (1949-1955) y su relación con los actores económicos de Tucumán (ingenios, cañeros y trabajadores), a propósito de la política de concertación corporativa que el gobierno peronista apuntaba a desplegar en el plano nacional. La crisis económica de los años 1949-1952 impuso serios límites al gobierno en su política de redistribución del ingreso y en el uso de la política crediticia y de subsidios que permitían lograr la “armonía social” entre el capital y el trabajo y la “colaboración” con el Estado. La reorientación de la política económica supuso fuertes dilemas respecto del sector azucarero: promover la igualación de condiciones favoreciendo a los pequeños productores versus fomentar la mayor eficiencia productiva, establecer una política sobre criterios de costos versus promover el rendimiento. En la medida que se impuso el segundo criterio, ello conllevó fuertes conflictos, no sólo con el sector laboral y con los agricultores cañeros, sino también en el plano regional, entre la agroindustria de Tucumán y la de Jujuy y Salta.

Palabras Clave: Agroindustria del Azúcar; Políticas Públicas; Cooperación Económica.

Abstract: This paper studies the sugar policy (1949-1955) and its relationship with the economic actors of Tucumán (mills, cane growers and workers), regarding the policy of corporate concertation that the Peronist government aimed to deploy at the national level. The 1942-195 economic crisis imposed serious limits on the government in its policy of income redistribution and also in the use of credit policy and subsidies aimed to achieve "social harmony" between capital and labor and "collaboration" with the state. The reorientation of the economic policy implied strong dilemmas regarding sugar sector: promote equalization of conditions favoring small producers versus promote greater productive efficiency, establish a costs criteria policy versus promoting performance. As long as the second criteria was implemented, strong conflicts took place, not only with the labor sector and sugarcane farmers, but also at the regional level, between the agribusiness of Tucumán and that of Jujuy and Salta.

Key Words: Sugar Agroindustry, Public Politics, Economic Cooperation.

Recibido: 12 de julio de 2022

Aprobado: 26 de agosto de 2022

¹ Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana (CEHEAL) - Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras - Universidad de Buenos Aires. ORCID 0000-0001-6264-8046. julibustelo@yahoo.com.ar

² Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana (CEHEAL) - Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires. ORCID 0000-0002-9305-5056. leandrosowter@yahoo.com.ar

Introducción

Entre 1949 y 1952 tuvo lugar la primera crisis económica del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), lo cual obligó a desarrollar la industria pesada y reorientar la política económica en función de la prioridad del ahorro de divisas, la productividad y el financiamiento de obras de infraestructura y de base. El presente artículo trata sobre la estrategia sociopolítica del gobierno peronista para gestionar esta reorientación económica en el sector azucarero y el impacto de ello en las relaciones con los actores azucareros de Tucumán. La bibliografía heredada abordó algunas de estas cuestiones y realizó aportes para la comprensión de esta reforma económica.

Quienes estudiaron la política económica durante este período enfatizan los cambios estructurales de la transición entre la ISI “liviana” y la ISI “pesada” y la reorientación de las políticas en términos del “cambio de rumbo” o “vuelta al campo”, que conllevó nuevos objetivos en el marco del plan de estabilización de 1952 y del Segundo Plan Quinquenal (SPQ) previsto para el período 1953-1958: lucha contra la inflación, incentivo al ahorro interno, aumento de la producción agroexportable, racionalización industrial y productividad y Ley de Inversiones Extranjeras, entre otros puntos (Ferrer, 1963; Mallon y Sourrouille, 1973; Rougier, 2012).

Los trabajos que se centraron en los actores permiten una comprensión de cómo su comportamiento afectó la política económica peronista e impuso ciertas restricciones. Respecto del sector laboral, por un lado, se enfatiza el cambio en el rol de la Confederación General del Trabajo (CGT), que pasó a ser el brazo del gobierno para controlar el movimiento obrero; y, por otro lado, se destacan las dificultades para promover cambios en los convenios colectivos y así efectivizar una política salarial atada a la productividad (Bitrán, 1994; Doyon, 2006; Schiavi, 2014). Respecto de los empresarios, se ha subrayado su heterogeneidad y las contradicciones que dificultaron su capacidad de intervención corporativa y también se ha estudiado el proceso de unificación en torno a la Confederación General Económica (CGE) como una forma de lograr nuevos apoyos y contrabalancear el poder del sindicalismo (Belini, 2014; Brennan y Rougier, 2009; Jáuregui, 2004; Rougier y Sowter, 2018).

En relación a la agroindustria azucarera de Tucumán se estudió la iniciativa del gobierno peronista de ordenar su funcionamiento en forma integral, mediante la promulgación por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) del Decreto-ley 678/45 para que solucionara sus problemas de larga data. Frente a un gobierno que promocionaba la representación corporativa, los sectores productivos de la agroindustria tucumana (cañeros, obreros e industriales) se reorganizaron corporativamente para defender sus intereses (Bustelo, 2012 y 2015). Tal como sostienen Bravo y Gutiérrez (2014) en el período 1945-1949 el gobierno peronista para la formulación de políticas públicas dejó atrás las prácticas de concertación sectorial en pos de la resolución de conflictos y pasó a una etapa de tutelaje estatal donde una serie de agencias públicas fueron las encargadas de diseñar esas políticas, dejando en un segundo lugar las propuestas de los actores sectoriales. No obstante, la puja distributiva sectorial desarrollada en la agroindustria azucarera tucumana dificultó la aplicación de las políticas públicas en la forma en que habían sido concebidas por el peronismo.

Sobre la base de estos avances, el presente trabajo busca hacer un aporte en lo que se refiere a la estrategia sociopolítica que enmarcó el “cambio de rumbo” y la reorientación económica que supuso la racionalización industrial y las políticas productivistas en el sector azucarero tucumano. Para ello, se enfoca en un aspecto pocas veces tenido en cuenta: la forma en que se dio la relación y comunicación entre el gobierno y los actores socioeconómicos.¹ A partir del estudio del caso del sector azucarero tucumano y de la reorientación económica de 1949, se busca indagar, por un lado, cómo se dio la relación y la participación de los actores en la política económica sectorial; y, por otro lado, cómo dicha relación y los conflictos entre los actores afectaron y retroalimentaron la política económica.

El foco del análisis, entonces, está puesto en la forma concreta en que se implementó la política del azúcar en el nuevo contexto de racionalización, cómo se manejó la relación con los actores y qué mecanismos tuvieron éstos para poder influir sobre las medidas oficiales. La lógica del análisis se centra en: 1) la reorientación de la política sectorial en función de los problemas económicos derivados de la crisis y la estrategia para la administración de los costos políticos; 2) la acción y reacción de los actores; 3) la dinámica de las modificaciones en las políticas a partir de la comunicación y la participación de los actores. Al respecto, nos proponemos hacer un aporte a la historia de la cooperación económica durante el peronismo, es decir, a la forma concreta que asumió la vinculación institucional de los actores socioeconómicos con el Estado.² Así, se busca brindar elementos para avanzar en la caracterización de la intervención económica estatal y la problemática de la autonomía del Estado durante el peronismo: hasta qué punto este gobierno era permeable a los requerimientos de los actores, si estaba “capturado” por los intereses de alguno de ellos o, en el otro extremo, si actuó de forma unilateral bajo condiciones de “aislamiento burocrático” (Evans, 1996).

Para desarrollar los objetivos propuestos en este artículo se utiliza una metodología de análisis que consiste en el estudio bibliográfico sobre el tema y período estudiado y en el análisis de datos obtenidos de diversas fuentes escritas: prensa periódica, regulaciones estatales y documentos corporativos detallados oportunamente.

El artículo está organizado de la siguiente manera: un primer apartado analiza la nueva política azucarera diseñada por el emergente peronismo en 1945 y la dinámica que le imprimió en su aplicación la puja distributiva desatada por los sectores azucareros de Tucumán hasta 1949. El segundo apartado analiza el cambio de la política económica a nivel nacional a partir de 1949, las políticas azucareras en 1949-1952 y la recepción por parte de los actores azucareros tucumanos. El tercero estudia las metas de racionalización económica para la agroindustria azucarera estipuladas por el SPQ, a la vez que analiza la forma concreta de aplicación de esas metas y las reacciones por parte de los actores sociales tucumanos. Por último, las conclusiones ensayan un balance de la reorientación económica en el sector azucarero y el rol de la cooperación económica peronista.

¹ Respecto del problema del Estado, las políticas y las relaciones con los actores durante el primer peronismo, ver Berrotarán (2003), Belini (2014), Jáuregui (2004) y Sowter (2015 y 2021).

² El problema de la cooperación económica está relacionado a su vez con el tema de la concertación social o del corporatismo (Grossi y Dos Santos, 1987; Schmitter, 1974), pero enfoca más específicamente en el tipo históricamente concreto de vinculación y el grado de institucionalización que se da entre el Estado y los actores. Al respecto, véase Evans (1996) y Schneider (1999).

Política azucarera y cooperación económica en la “Nueva Argentina”

El gobierno de facto de 1943, y luego el peronismo, se propuso ordenar de manera definitiva los problemas de producción y distribución de la renta azucarera. Para ello, se estructuró una regulación de carácter nacional que buscó organizar de forma integral el funcionamiento de la agroindustria. Hasta entonces las regulaciones se originaban en leyes provinciales y el Estado nacional sólo ejercía un rol arbitral frente al conflicto de intereses (Bravo y Gutiérrez, 2014). La intervención del Estado en el sector, de un carácter pretendidamente técnico y objetivo, aunque con los debidos resortes consultivos, procuraría generar un esquema distributivo equitativo capaz de lograr la armonía social y resolver de manera “definitiva” el problema productivo, laboral, social y regional del azúcar.

En los primeros años de la posguerra esta orientación quedó plasmada en el Decreto 678 de enero de 1945, que dio lugar a una dinámica singular entre el planteo peronista de la intervención estatal y las acciones y reacciones de los actores. El decreto fue el resultado de una Comisión Investigadora, de carácter técnico y dependiente del Ministerio de Economía, que trabajó por poco más de un año y recabó información en las diversas zonas azucareras del país. Si bien la participación de los actores fue escasa, está claro que los mismos fueron interpelados por la propia Comisión: se abrió el espacio para que obreros, industriales y cañeros presentaran sus reclamos sectoriales y —a través del análisis de los libros contables de los ingenios, el estudio del proceso de cultivo de caña y su industrialización, censos de cañeros y el estudio del estándar de vida y salario obrero—, se reunió una gran masa de información sobre la cual se formuló la política sectorial.³

El Decreto 678 marcó una nueva etapa en la intervención económica sectorial y una ampliación de la mesa que reunía al Estado con los actores, que ahora incluía a los trabajadores organizados. El objetivo era generar un sistema que contemplase los intereses de todos. Respecto de los obreros, instauró el Estatuto de los trabajadores de fábrica y surco de la producción azucarera, lo que llevaba a escalas de aumento salarial diferenciadas según la diversidad de oficios, que por primera vez eran contemplados legalmente. Este avance fue el producto de una serie de consultas y demandas de los sindicatos de base, que en junio de 1944 y bajo el auspicio de la Secretaría de Trabajo y Previsión (STyP), se unificaron en la Federación Obrera de los Trabajadores de la Industria Azucarera (FOTIA) (Bustelo, 2013; Gutiérrez, 2012; Rubinstein, 2006). Para hacer frente al aumento de costos, el decreto 678 elevó moderadamente el precio de la caña y del azúcar y, con el fin de no encarecer el precio a los consumidores, creó el Fondo de Compensación y Asistencia Social. Éste se formaba con un impuesto de \$0,06 por kilogramo (kg) de azúcar vendido por ingenios, fabricantes de productos azucarados y comercializadores mayoristas y minoristas. El Fondo se utilizaba para, por un lado, completar el precio de la caña y del azúcar de modo que industriales y cañeros alcanzaran los precios mínimos establecidos, y por otro lado, otorgar créditos en forma de adelantos a estos dos sectores para el financiamiento de cada zafra (Bustelo, 2015).

³ La Comisión, designada por el presidente Pedro Pablo Ramírez a mediados de 1943, estaba integrada por casi 40 profesionales y técnicos (químicos, agrónomos, contadores, etc.) de diversas reparticiones públicas. Los actores azucareros tucumanos estuvieron representados por: un integrante del Centro Azucarero Regional de Tucumán (CART) que finalmente no se incorporó, uno por parte del Centro Cañero y otro por la Unión Agraria Provincial (Bravo y Gutiérrez, 2014, p. 165).

La puesta en práctica de este esquema, lejos de resolver la puja intrasectorial, impulsó un ciclo de conflictos en el que los actores se orientaron hacia el Estado para aumentar, o no perder, en la distribución de la renta azucarera. Por ejemplo, dentro del sector cañero, el Decreto 678 generó desacuerdos en torno a las compensaciones diferenciales, que otorgaban montos más altos a los cañeros chicos que entregaban menos caña debido a su baja capacidad productiva y, en contraposición, proponían compensaciones fijas. Con la finalidad de reforzar sus demandas, las asociaciones cañeras promovieron la unificación gremial y, luego de una destacada huelga y la intervención personal de Perón en julio de 1945, lograron las modificaciones reclamadas. Como subproducto de esta lucha se formó la Unión Cañeros Independientes de Tucumán (UCIT).⁴ El campo corporativo quedaba completo con las entidades que representaban ingenios: el CART perteneciente a los industriales de Tucumán y el Centro Azucarero Regional del Norte Argentino (CARNA) que expresaba a los empresarios de Salta y Jujuy, ambos centros nucleados a nivel nacional en el Centro Azucarero Argentino (CAA).

En el plano institucional de la intervención estatal, se destaca la determinación política clara de atender los problemas del sector, pero sobre un marco de inestabilidad de los organismos a cargo de la política azucarera y una escasa institucionalización de la cooperación económica. El Decreto 678 creaba una Junta Nacional del Azúcar (JNA), pensada como el organismo que administraría la política azucarera pero que nunca llegó a conformarse. Abortada antes de nacer, la JNA también desempeñaría la función de la cooperación económica a través de una Junta Honoraria Consultiva, formada con un criterio de representación muy amplio, lo cual muy probablemente hubiera dificultado su funcionamiento.⁵ El hecho de que, durante la huelga cañera de 1945, se reclamase la igualdad de representación entre industriales y cañeros da un atisbo de las dificultades para ejecutar la cooperación económica. Quizá por ello la política de compensaciones quedó a cargo de organismos no específicos del sector: el Consejo Económico Nacional (CEN) y, en menor medida, el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), ambos dependientes del Banco Central de la República Argentina (BCRA). En términos políticos, esto significaba que la política de compensaciones —que se convirtió en el núcleo de la política distributiva dentro del sector— sería manejada por Miguel Miranda, “zar de las finanzas” y mandamás de la política económica peronista hasta enero de 1949.⁶

A partir de este esquema se generó una dinámica disparada por las reivindicaciones del sector laboral, que a través de la FOTIA presentaba ante la STyP petitorios de aumentos

⁴ La unificación gremial venía gestándose desde los últimos meses de 1944 por impulso de la STyP, a raíz de una mediación estatal convocada entre cañeros, industriales y obreros de Tucumán por los precios definitivos de la zafra 1943 (Bustelo, 2012).

⁵ La JNA estaría integrada por un presidente y dos vocales y la Junta Consultiva Honoraria con 19 miembros, todos elegidos por el Poder Ejecutivo, formada con funcionarios nacionales y provinciales y representantes de la Bolsa de Comercio, comerciantes minoristas, entidades bancarias, consumidores y todos los sectores implicados en la agroindustria azucarera: dos representantes de los cañeros independientes, uno por los obreros, uno por el CAA, otro por el CART, otro por el CARNA y otro por los industriales azucareros del Litoral del país (Secretaría de Industria y Comercio, 1945).

⁶ Miguel Miranda (1889-1953) fue la mano derecha de Perón en el área económica y artífice de la reforma financiera de 1946. Desde la presidencia del BCRA y el IAPI manejó a discreción la política económica. En 1947, acosado por manejos poco transparentes, debió renunciar al BCRA y pasó presidir el CEN, desde donde siguió definiendo la política económica hasta 1949. Respecto al IAPI, éste asumió el control de todas las juntas y comisiones reguladoras de la producción creadas en la década de 1930 (“Decreto 15.350/46”, 1946).

salariales y mejoras sociales y laborales. En el marco del CEN-BCRA, el gobierno organizaba las negociaciones con el resto de los actores (cañeros e industriales), establecía las compensaciones para lograr acuerdos y garantizaba la aplicación de las normas acordadas. No obstante, el conflicto laboral —enraizado en una estructura económica descentralizada y con una arraigada tradición combativa, características de Tucumán—, no siempre pudo ser controlado por la dirigencia sindical, por lo que las medidas de fuerza a menudo desbordaron a la FOTIA y/o los canales establecidos por el gobierno. Cuando el conflicto recrudecía, la negociación se llevaba al más alto nivel político e intervenía el presidente. Por ejemplo, para la zafra de 1946, los trabajadores tuvieron una gran efectividad en el logro de aumentos salariales y beneficios como el salario familiar y la obligación de que los ingenios contraten obreros por un mínimo de veinte días mensuales en época de zafra.

El avance en los derechos laborales alcanzado por los obreros en cada zafra implicó un fuerte aumento en los costos de producción, tanto para los ingenios como para los cañeros, quienes a su vez presentaron demandas que el gobierno intentó conducir por la vía de arbitrajes. En respuesta a los reclamos sectoriales, el gobierno recurrió a leves aumentos en el precio del azúcar y, como forma de evitar un desmedido aumento de su precio, utilizó al Fondo de Compensación y la política de créditos —para que los sectores patronales afrontaran el aumento de costos— y subsidios, por ejemplo en el precio de los fletes. Estas herramientas serían el eje de la política azucarera hasta 1949.

La falta de institucionalización de la cooperación económica fue reemplazada por una comunicación fluida, práctica y efectiva que permitió un contacto permanente entre el gobierno y los actores azucareros tucumanos para poder encontrar soluciones satisfactorias para las partes, aunque muchas veces luego de fuertes conflictos. Hacia 1948 el gobierno intentó poner un freno a esta dinámica de puja sectorial y comenzó a diseñar un nuevo régimen para el azúcar. Por lo tanto, prorrogó provisoriamente el régimen de la zafra de 1947 y giró anticipos a los cañeros e industriales como forma de no interrumpir las labores.

Si bien esta prórroga mantuvo un *quid pro quo* entre cañeros e ingenios, la presentación de un nuevo petitorio por la FOTIA con exigencias del 50 % de aumento salarial y de nuevos reclamos de mejoras laborales y sociales, esta vez presentado directamente ante la patronal, rompió el precario equilibrio. Frente a la negativa de la UCIT y el CART de aplicar el petitorio sin el previo tratamiento en el CEN, los obreros iniciaron una huelga que fue inmediatamente levantada por la intervención de la STyP. Tras el fracaso de las reuniones entre la FOTIA y distintas reparticiones oficiales para la implementación de las mejoras contenidas en el petitorio, finalmente el gobierno zanjó la cuestión sin mediaciones y estableció de manera unilateral el régimen de la zafra de 1949, con un aumento salarial de sólo el 20%, acompañado con leves aumentos en el precio del azúcar, de la caña y de los montos de compensación. Al igual que los cañeros y los ingenios, la FOTIA aceptó esta solución transitoria hasta que el gobierno definiera un nuevo régimen para el sector.

La reorientación de la política económica y la cooperación a partir de 1949

A fines de 1948 comenzó a insinuarse una crisis económica que pondría fin a la etapa expansiva de la inmediata posguerra. La combinación de una serie de factores internos (básicamente el crecimiento del consumo y la expansión de una industria divisa dependiente) y

externos (la exclusión del Plan Marshall y la caída de los términos de intercambio como producto de la reconstrucción europea) hicieron que a partir de entonces el sector externo de la economía se convirtiese en el principal cuello de botella que determinaría el ritmo de crecimiento.

En términos de política económica se perdió margen de maniobra y se manifestaron fuertes restricciones que, en el marco de una inflación que comenzó a superar el promedio mundial, empezó a mostrar crecientes dificultades para continuar con las políticas de redistribución del ingreso y de crédito (subsidiado) a la industria, pilares de la política de posguerra. En enero de 1949 cambió el gabinete económico y quedó a cargo de Alfredo Gómez Morales, un funcionario de perfil más técnico. Luego de la histórica sequía de 1951-1952, que obligó a un ajuste más profundo a través del Plan Económico de 1952, se formuló el SPQ a partir del cual se reorientó la política económica sobre la base de dos grandes objetivos: generar mayores saldos exportables a través del estímulo a las actividades agropecuarias y promover el ahorro de divisas mediante el avance en la sustitución de importaciones, es decir, el desarrollo de la industria pesada. En el mismo sentido, se aplicó un plan de racionalización de la industria, que implicaba una política industrial y crediticia más selectiva, y se redujeron los subsidios (Ferrer, 1963; Mallon y Sourrouille, 1973; Rougier, 2012).

La reorientación económica obligó al gobierno a aplicar políticas que implicaban contradicciones objetivas con su principal base de apoyo: el movimiento obrero. Luego de la profundización de la crisis en 1951 y 1952, el gobierno se convenció de que la única posibilidad de lograr un aumento de salarios que no profundizase la inflación y una industrialización que no agravara la escasez de divisas, pasaba por el aumento de la productividad. Tal como declaró Perón en un discurso de 1954, la productividad se convirtió en “la estrella polar” que a partir de entonces ordenaría la política económica. Tras sostener que se había logrado organizar la economía y que ésta ahora podía ser planificada, sostuvo:

Ahora nos queda solamente el llevarla adelante estableciendo el objetivo fundamental que nos permitirá alcanzar todos los otros objetivos subsidiarios [...]. Quiero hacer resaltar claramente esto porque constituye —puede decirse— la estrella polar que debe guiarnos en todas las concepciones económicas y en todas las soluciones también económicas. Me refiero a la productividad. [...]. Produciendo más, bajaremos los costos y los precios, y el poder adquisitivo de cada uno aumentará [...]. Si no producimos más, es inútil que tengamos ambiciones de ganar más y de estar mejor. Ese es un dilema de hierro en el que nuestra economía está encerrada. La economía que yo puedo darles, señores, es una economía organizada y conducida equilibradamente. Lo demás debe hacerlo el pueblo, los empresarios, los obreros y los consumidores (2002, p. 432).

El aumento de la productividad, no sólo permitiría un uso más eficiente de las divisas, sino que buscaba constituirse en la base objetiva, es decir, no política, sobre la cual establecer las mejoras salariales. Esto implicaba un cambio radical en el esquema en el que operaban los actores socioeconómicos y por lo tanto significó un desafío en términos políticos. En efecto, el problema de cómo mantener la distribución del ingreso y cómo incentivar la inversión privada sin perder el apoyo sindical, obligó a cambiar el esquema de gobernabilidad económica vigente desde 1946. En este contexto específico se operó una reformulación en la política de la cooperación económica y un relanzamiento de las comisiones y consejos económicos que ejecutaban dicha política, que hasta 1949 habían tenido un

desempeño pobre (Sowter, 2015 y 2021). En el plano nacional, la estrategia oficial buscó canalizar una mayor participación de todos los actores, en especial de los empresarios, para lograr que la actualización de los salarios no fuera absorbida por el aumento de los precios. En efecto, debido a que los controles de precios se mostraron insuficientes y que las restricciones crediticias impidieron morigerar la puja distributiva a través del subsidio crediticio a los aumentos salariales, el gobierno peronista puso en marcha una estrategia centrada en la reactivación de la cooperación económica, la cual habilitaría mecanismos para poder obtener una lectura fina que permitiese, por un lado, seguir el impacto de las políticas sobre el sector laboral y, por otro lado, administrar incentivos y correctivos entre los actores.

Racionalización industrial y transición en la política azucarera: los precios mixtos

La política azucarera siguió la reorientación gradual de la política económica nacional con el objetivo de pasar de las continuas mejoras salariales y laborales combinada con compensaciones financieras a cañeros e ingenios, a un criterio más productivista que llevaba a fijar remuneraciones sobre la base de rendimientos, lo cual implicaba nuevas condiciones para la expansión salarial y la política de precios. A raíz de este cambio en la política sectorial se abrirá una nueva fase de pujas entre los actores azucareros de Tucumán: entre obreros y empresarios, entre cañeros e industriales y, en el plano regional, entre Tucumán y Salta-Jujuy.

A mediados de 1948, el CEN, todavía bajo control de Miranda, había radicado en la Secretaría de Industria y Comercio (SIyC) los antecedentes sobre las regulaciones de la industria azucarera, con la finalidad de alcanzar un régimen estable y acorde con el pedido de cañeros, industriales y obreros (“Estudiará el problema...”, 1948). Al año siguiente, la SIyC formó una Comisión Interministerial de Estudios Azucareros para desarrollar tal tarea, integrada exclusivamente por funcionarios estatales.⁷ La Comisión elaboró un plan racionalizador para la agroindustria y creó la Dirección de Azúcar (DA), dependiente del Ministerio de Industria y Comercio (MinIyC), para aplicarlo. El ingeniero Jaime Alazraqui Alonso, funcionario técnico del Estado que había representado a la SIyC dentro de la Comisión Interministerial, asumía el cargo de director (“Decreto 14.7897/49”, 1949). La DA ocupó el lugar dejado vacante por la frustrada JNA, pero a diferencia de ésta no preveía la participación de los actores socioeconómicos.

En concreto, el plan de racionalización de la industria y la progresiva reorganización sobre la base de un criterio productivista se dio sobre las siguientes medidas oficiales: 1) la fijación de precios de la caña sobre la base de su rendimiento, a través de un proceso que evolucionó desde la primigenia política de compensaciones, establecida sobre la base de los costos de producción, hacia precios en función del rendimiento en términos de la riqueza sacarina extraída de la caña, pasando por una etapa intermedia de precios mixtos; 2) el tránsito de los precios “sociales” a los precios “económicos” permitiría avanzar en la autonomía financiera de las empresas (cañeros e industriales) y lograr el objetivo de eliminar progresivamente los diversos subsidios y compensaciones; 3) la implementación de un plan racionalizador del transporte ferroviario de la materia prima para optimizar su rendimiento;

⁷ Incluía dos representantes del BCRA, uno de la SIyC, uno del Ministerio de Agricultura, uno de la Dirección Nacional de Industrias del Estado, uno del Ministerio de Hacienda y uno del IAPI (BCRA, 1949).

4) la adecuación de la dinámica de los aumentos salariales y la política laboral a la evolución de la productividad y los rendimientos.

El estudio de la forma en que se produjo esta reorientación de la intervención estatal muestra, por un lado, una clara decisión política de operar el cambio productivista y, llegado el caso, disciplinar a los actores en función de este criterio; por otro lado, la existencia de una estrategia sociopolítica que llevaría a administrar los tiempos, las compensaciones y la velocidad de los cambios. Al igual que en el plano nacional, la comunicación entre el Estado y los actores habría de cumplir un papel relevante que le permitiría al gobierno leer el impacto de las medidas tomadas, así como nutrirse de información para determinar modificaciones parciales a las políticas diseñadas desde Buenos Aires.

Para la zafra de 1949 el gobierno impulsó la supresión de los subsidios a los precios internos de los productos agrícolas y el establecimiento sobre la base de sus costos. Los considerandos del decreto establecían que “es oportuno dejar sin efecto los subsidios al azúcar a cargo del Estado, en la seguridad de que el precio económico que se fija a dicho producto, permitirá fomentar la producción y asegurar el normal desenvolvimiento de la actividad azucarera nacional” (“Decreto 24.572/49”, 1949). Se aumentaba un 50% el precio final del azúcar y un 25% de la caña, con el fin de equipararlos a sus costos y eliminar los subsidios. Parte de este aumento engrosaría el Fondo de Compensación, cuya contribución se elevaba de 0,06 a 0,60 centavos por kg de azúcar. También autorizaba a elevar los precios máximos de las mercaderías en cuya elaboración interviniera el producto.

Los conflictos que se derivaron de estas medidas muestran la estrategia política oficial de “dos pasos adelante, uno atrás”, pero en claro sentido productivista. En la medida en que la normativa no contemplaba los reclamos de aumento salarial presentados en el petitorio de 1948, la FOTIA inició nuevamente la huelga. El gobierno declaró ilegal la medida de fuerza, pues las negociaciones en el CEN donde se llevaban a cabo las negociaciones tripartitas no habían concluido (“Resolución del Ministerio...”, 1949). Ante el rechazo sindical, el fracaso de las negociaciones y la continuación de la huelga, el gobierno recurrió a una medida extrema: suspendió la personería gremial de la FOTIA y determinó su intervención a través de la CGT. Luego de más de un mes de conflicto, se levantó la huelga y Perón decretó un aumento promedio del 60% de los salarios y trasladó el resto de las demandas a una comisión paritaria (“Tendrán un aumento...”, 1949). En definitiva, los obreros azucareros recibieron más aumento salarial que el solicitado, pero como contrapartida el gobierno se aseguró el control de la FOTIA; con lo cual quedaba el camino mejor allanado para implementar políticas productivistas.

Bajo la misma mecánica del período previo, la UCIT solicitó al CEN un reajuste del precio de la caña para cubrir los aumentos salariales. Sin embargo, la petición fue rechazada y se dispuso un crédito del Banco Nación para afrontarlos. El objetivo de avanzar en la racionalización sobre la base del rendimiento era matizado con medidas específicas para atender las distintas demandas sectoriales, lo cual pone de relieve la forma concreta que asumió la política de cooperación económica en el sector azucarero.

La UCIT, por ejemplo, envió a una delegación a Buenos Aires para plantear a la DA que los cañeros no podrían afrontar un cambio de régimen de precios sobre la base del rendimiento de la caña. Las actas muestran la permeabilidad inicial de las autoridades frente a los reclamos de los actores. En la reunión con la delegación, el director Alazraqui les asegu-

ró que se trataba de “un proyecto para racionalizar la industria azucarera, que recién se iba a poner a estudio y que su basamento general sería entregado a la UCIT, al Centro Azucarero Regional y a la FOTIA” (UCIT, 1949). A través del mecanismo de negociación que funcionaba en el CEN-BCRA, el gobierno logró concesiones de los empresarios para lograr, por ejemplo, el cierre del conflicto obrero y el compromiso de la UCIT para cesar los “despidos en masa. [En caso de despidos] por causas económicas [los cañeros se comprometen a dirigirse] al Consejo Económico Nacional para que tome su oportuno conocimiento [y que] comunicarán a este organismo los despidos individuales en el momento de efectuar el pre-aviso legal” (UCIT, 1949).

Sobre la base de estos diálogos y negociaciones entre los actores, a mediados de 1950, tuvo lugar una reunión entre una comitiva cañera, compuesta por 15 delegados de la UCIT y representantes de asociaciones del Litoral con las máximas autoridades: el presidente Perón, el director y subdirector de la DA. Pero, si bien la orden del día era sobre la discusión del precio provisorio de la zafra para 1950, el gobierno logró el acuerdo para avanzar en el régimen de racionalización estableciendo precios mixtos, es decir, un precio fijo en relación a su peso, más un suplemento en relación al rendimiento. En concreto, la propuesta gubernamental fue elevar levemente el precio de la caña e incorporar un estímulo para incentivar el rendimiento de 0,05 centavos por kg de azúcar contenido en la caña entregada y el reconocimiento del flete hasta 2,40 pesos a cargo del Estado (“Será de \$58...”, 1950). El decreto estipulaba que “hasta tanto se dé término a los estudios para implementar en forma integral y racional la comercialización de la materia prima en relación a su contenido en azúcar, es conveniente iniciar de inmediato su aplicación paulatina mediante un régimen mixto” (“Decreto 11.223/50”, 1950).

Los industriales de Salta y Jujuy representados por el CARNA buscaron llevar al máximo la nueva política y solicitaron a la DA, a través de un memorial, la eliminación del sistema mixto y su total ajuste según los rendimientos. Al mismo tiempo, proponían el traslado de algunas fábricas y cañaverales de la provincia de Tucumán que, por su ubicación en zonas marginales, con heladas o problemas de riego, producían caña con un rinde de menor al 7,5% —es decir, inferior a 75 kg de azúcar extraído por tonelada de caña (CARNA, 1951).

Los industriales de Tucumán, organizados en el CART, contestaron con otro memorial ante la DA donde argumentaron que las particularidades estructurales de la producción tucumana, su descentralización productiva, la división entre ingenios y cañeros y una mano de obra permanente y consolidada en sus derechos, implicaba mayores costos: mayores salarios, pago de la materia prima y transportes. Por lo tanto, el rendimiento no podía ser el criterio excluyente para el establecimiento de los precios (CART, 1951). Así, se agudizaba la disputa intrasectorial entre los industriales azucareros del CARNA y del CART en relación a la racionalización de la agroindustria azucarera.

Para la zafra de 1951, el gobierno transigió con el CART y prorrogó los precios mixtos, con leves modificaciones en cuanto a costos. Pero en alguna medida procuró incorporar algunos de los criterios del CARNA con la aplicación de un plan de racionalización de transporte y molienda en Tucumán, con lo cual se apuntaba a lograr una mayor eficiencia impulsando zafras más cortas y una mejor distribución de la molienda, para aprovechar mejor la pureza sacarina de la materia prima, la cual tiende a degradarse en función del

tiempo entre la cosecha y su molienda. La DA era la encargada de establecer la fecha de inicio y finalización de cada zafra y la cuota de molienda de cada ingenio. El plan dividía a la provincia en siete zonas cañeras, en las que sus ingenios centralizaban la cantidad de toneladas que podían moler en relación a su capacidad, asignándoles determinadas cuotas de molienda de caña del propio ingenio y de la comprada a los cañeros (“Resolución 362/51”, 1951).

Algunos cañeros chicos presentaron objeciones, entre otras cosas, la asignación de ingenios para su caña y el impedimento de la libre contratación de caña con doce ingenios de la provincia (“Cañeros de Simoca...”, 1951). Sin embargo, la DA inició la zafra sin tomar en cuenta estos reclamos. Paralelamente, las peticiones de la UCIT ante la DA resultaron más fructíferas, como el reconocimiento de un mayor precio por mejor rendimiento en los ingenios de cada zona y concesión a los cañeros accionistas de ingenios de la entrega de caña sin límites de zonas, entre otros pedid.

En relación al sector obrero, la intervención de la CGT en la FOTIA había logrado estabilizar los salarios y los costos azucareros que éstos traían aparejados. De allí en adelante, los aumentos salariales fueron implementados por decisión del gobierno y no por la presión sindical, lo cual indica la clara orientación oficial para, por un lado, morigerar la puja distributiva y su impacto inflacionario y, por otro lado, lograr un mayor control de la protesta obrera en el marco del giro productivista. Estos cambios se observan claramente en el discurso de Perón hacia los obreros del azúcar. En junio de 1951, en una reunión auspiciada por la CGT en la Casa de Gobierno, a la que asistieron 120 delegados de trabajadores azucareros y que tuvo amplia difusión, Perón recaló los límites de la política económica en el sector azucarero con su característico tono:

El gobierno no puede dar nada. El que da es el pueblo mismo. Lo único que puede hacer el gobierno es arreglar la repartición de lo que produce el pueblo, para no sacarle un noventa por ciento y dejar un *puchito* para repartir. Les aseguro que esa partición va a ser proporcional a la producción y que se va a repartir proporcionalmente entre los que han producido. (1997, p. 407)

La resolución con el aumento salarial quedó aprobada al mes siguiente (“Resolución 51.883/51”, 1951). De esta manera, se buscaba reconstituir las relaciones quebradas a raíz de la represión de la huelga de 1949 y la intervención de la CGT en la FOTIA. Al año siguiente, el Ministerio de Trabajo y Previsión (MinTyp) dictó un nuevo aumento salarial de otro 40 %, retroactivo al 1° de marzo de 1952 (“Resolución 460/52”, 1952). Este aumento surgía del pedido de reactualización realizado por los obreros azucareros, representados por la intervención de la CGT en la FOTIA ante la recientemente creada Comisión Nacional de Precios y Salarios (“Los salarios de azúcar...”, 11/9/1952).

Frente a estos movimientos salariales, los cañeros nucleados en la UCIT solicitaron la revisión de los precios de la materia prima. En esta instancia, la DA se mostró menos flexible, ya que luego de varias discusiones con la entidad cañera, fijó un leve aumento de los precios de la caña, del azúcar y de los suplementos. La UCIT manifestó especial desacuerdo con los precios establecidos para la zafra de 1952, que serían afectados por los bajos rendimientos producto de las heladas que había sufrido la provincia. No obstante, la DA se negó a modificarlos y sólo concedió préstamos de fomento para que cañeros e industriales pudieran afrontar tanto los perjuicios económicos causados por las heladas como los

aumentos salariales (“Decreto 8.192/52”, 1952). Meses después, frente a los magros rendimientos de la zafra 1952 previstos por la UCIT, la DA aumentó de nuevo los suplementos por rendimiento.

El Segundo Plan Quinquenal y el intento de un plan de racionalización más riguroso

El SPQ estableció la racionalización de la agroindustria azucarera, la ampliación del área cultivada, mejoras en las prácticas agrotécnicas y fijación de precios según los rendimientos en azúcar, con el objetivo de aumentar la producción un 26% sobre el promedio del quinquenio anterior (“La Industria del Azúcar...”, 1952). También señalaba la necesidad de reequipar las industrias existentes y el fomento de la instalación de nuevos ingenios bajo condiciones de eficiencia tecnológica. En una reunión realizada en la Casa de Gobierno con Perón, los representantes de asociaciones cañeras de Tucumán, Santa Fe, Salta y Jujuy, se comprometían a cumplir con los objetivos fijados para la agroindustria (“Perón recibió la adhesión...”, 1952).

Para la aplicación concreta del SPQ se creaba la Comisión de Estudio de Ordenamiento Azucarero, dependiente del MinIYC, conformada por representantes de diversos organismos gubernamentales y de los sectores productivos implicados en la agroindustria, que debía de redactar una ley azucarera que contemplara los objetivos previstos.⁸ A partir de este momento se produjo una profundización de los cambios en el régimen azucarero y una menor predisposición a modificar el criterio productivista en la política de precios.

En una conferencia ante industriales del azúcar, el director de la DA expuso el programa de acción. En cuanto al aumento del volumen, confirmaba el criterio impulsado por el CARNA de alentar nuevas plantaciones sólo en zonas más productivas, no afectadas por accidentes climáticos: “En primer lugar en Salta y Jujuy y en segundo lugar en el litoral norte del país: Chaco Santafesino y provincia de Presidente Perón” (Alazraqui, 1953). En cuanto al rendimiento, se estableció que cada surco debía rendir no menos de 750 kg de caña o su equivalente en 35.500 kg por hectárea y no tener un rendimiento sacarino inferior al 7 % por tonelada de caña en las plantaciones con una extensión desde los 1.000 a 1.500 surcos. En el caso de los cañeros chicos, que no excedieran los 600 kg de caña por surco, debían implementar el cooperativismo, que permitiría la mecanización para aumentar los rendimientos. De esta manera, se establecía la meta de que el precio de la materia prima quedara fijado en forma progresiva únicamente sobre la base de su contenido sacarino.

En cuanto a la producción industrial, el programa apuntaba al mejoramiento de la eficiencia fabril, el régimen económico financiero y la comercialización. Dado que a partir de 1952 la escasez de divisas se profundizó, la eficiencia fabril debía mejorarse con las instalaciones existentes, ajustando los controles sobre la recepción, entrega y condiciones de manipulación de la caña. Sobre el régimen económico-financiero se señalaba que la industria azucarera debía tender hacia su autonomía, para lo cual también debían eliminarse los

⁸ La comisión estaría presidida por un representante del MinIYC “e integrada por delegados de los siguientes organismos: Ministerios de Industria y Comercio, de Agricultura y Ganadería, de Finanzas, de Asuntos Económicos y de Transportes de la Nación, Confederación General del Trabajo, Cañeros del Norte, de Tucumán y del Litoral; Industriales azucareros del norte, de Tucumán y del Litoral; y Comerciantes mayoristas y minoristas” (“Resolución 470/53”, 1953).

anticipos que el Estado proveía al inicio de cada zafra. Las fábricas debían autofinanciarse sobre la base de una reducción de costos que fuera compatible con la eficiencia fabril y la calidad de sus productos.

Hacia una “definitiva” política de precios sobre la base de rendimientos

Si bien los actores, reunidos en las diversas oportunidades en las que se presentó la nueva orientación de la política azucarera delineada por el SPQ, aplaudieron los anuncios, su puesta en práctica produjo un nuevo ciclo de demandas y conflictos. Previo al comienzo de la zafra 1953, la UCIT inició nuevos reclamos ante la DA: la fijación del precio provisorio de la caña, dar prioridad de transporte a cañeros de hasta 300 surcos y a todos los de las zonas de heladas para que no se arruinara su materia prima, y el control a los ingenios que no concedían contratos de caña con cañeros porque efectuaban convenios privados entre las fábricas. Receptiva a estos reclamos, la DA intervino en la suscripción de un acuerdo entre la UCIT y el CART, que contemplaba varias de las modificaciones reclamadas. No obstante, en el inicio de la zafra, las reiteradas acusaciones cruzadas entre cañeros e industriales tucumanos tomaron un nuevo cariz, básicamente: a quién correspondía la responsabilidad por los bajos rendimientos en cada zafra, si a los ingenios por el manipuleo de la caña o a los cañeros por las malas condiciones de entrega. Las tensiones entre estos dos sectores fueron en aumento a medida que la política de racionalización se aplicó de manera más estricta.

A partir de la zafra de 1953 la DA buscó implementar el plan de racionalización según los lineamientos del SPQ. Aunque la nueva regulación aumentaba los rendimientos sacarinos a un 7% de azúcar por tonelada de caña para las tres zonas del país, la exigencia era notablemente menor para la caña de Tucumán y del Litoral (“Resolución 1.847/53”, 1953). No obstante, la UCIT manifestó que los precios fijados para la caña no compensarían sus costos. La entidad sostenía que ese precio no retribuía a los cañeros de Tucumán, pero sí a los industriales de Salta y Jujuy que poseían sus propios cañaverales. Frente a estos reclamos, la DA cedió ante la UCIT para que los ingenios saldaran deudas con los cañeros, extendiendo créditos a las fábricas a tal efecto, pero fue inflexible ante los reclamos de cañeros e industriales tucumanos sobre la modificación de los precios en términos de su rendimiento.

En mayo de 1954 se iniciaron reuniones en el MinIYC entre la CGT, el CART y la UCIT, para tratar un nuevo petitorio obrero, lo cual derivó en un nuevo convenio colectivo de trabajo. Además de reconocer mejoras en las condiciones de trabajo, el convenio estableció un aumento del 20 % de salarios en forma retroactiva al 1° de mayo y el incremento del salario familiar por hijo y un subsidio por nacimiento. El acuerdo señalaba que, para afrontar el aumento de costos producto del nuevo régimen azucarero, el Poder Ejecutivo diseñaría diversas medidas. Por lo tanto, determinaba que hasta tanto se arbitraran las mismas, no podrían hacerse efectivos los nuevos salarios y obligaciones, que también tenían que contemplar los medios para afrontar los pagos con retroactividad (“Convenio Colectivo de Trabajo...”, 1954).

Dejando en segundo plano sus disputas intrasectoriales, la UCIT y el CART comenzaron un acercamiento corporativo y presentaron un petitorio conjunto ante el MinIYC que solicitaba un aumento del precio del azúcar para poder incrementar el precio de la caña y su industrialización y así afrontar el nuevo nivel de los costos laborales (UCIT, 1954). La inter-

vención de la CGT en la FOTIA se manifestó en contra con el argumento de que se perjudicaría a los consumidores (“Discuten sobre el...”, 1954). Finalmente, los precios de la caña y del azúcar aumentaron, aunque en forma moderada, en un promedio del 12 %, por lo cual continuó de forma “transitoria” la política de las compensaciones.

En el mes octubre de 1954 el MinTyC dictó la resolución 127 sobre el régimen para la zafra de ese año. Con ello se procuraba operar el giro definitivo hacia una política de racionalización y de precios sobre la base de los rendimientos. La resolución explicitaba: “Que conforme a los objetivos [...] del Segundo Plan Quinquenal, que se refieren al incremento y mejoramiento de la producción agrícola e industrial, corresponde iniciar un plan de acción tendiente a racionalizar en todos sus aspectos la actividad azucarera” (“Resolución 127/54”, 1954).

Para la caña de Tucumán se respetaba el plan de racionalización del transporte y se fijaba su precio sobre la base del azúcar contenido en la misma, pero exigía un rendimiento único para todo el país del 8% de azúcar por tonelada de caña, al que le correspondería un precio básico por kg de azúcar, que sería ajustado de acuerdo a los rendimientos superiores o inferiores al básico establecido. Significativamente, la resolución marcaba un sendero de aumento en los rendimientos, para lo cual establecía un régimen de precios decrecientes progresivos para la materia prima y su industrialización, que implicaba nada menos que una disminución del 75% en el precio básico de la caña a lograrse entre 1955 y 1960.⁹ De esta manera, el plan fijaba el fin de los subsidios de precios y su establecimiento sobre un criterio exclusivamente económico para el año 1960. Asimismo, la caña molida no podía tener un grado de pureza sacarina inferior a los 75 grados y, si se moliera caña de pureza inferior, su liquidación debía efectuarse tomando en cuenta el régimen de rendimiento individual. Por el lado industrial, los precios básicos de la elaboración de la caña se fijaban sobre la base del rendimiento básico único del 8%. El Fondo Regulador Azucarero, que continuaba formado con los aportes de ingenios y comercializadores, ahora también administraba los descuentos o créditos resultantes de las diferencias de los rendimientos del azúcar y de la caña. Por último, se establecía un plan de zonificación de las explotaciones cañeras e industriales que, mediante el control de rendimientos mínimos, buscaba encauzar la actividad azucarera hacia regiones y zonas del país económicamente más aptas (“Resolución 127/54”, 1954).

La Resolución 127/54 implicó un intento de terminar con la política de “dos pasos adelante, uno atrás” y marcó claramente una nueva etapa en la que la intervención estatal se aplicaría con un menor margen para admitir modificaciones en función de las demandas de los actores. Este definitivo giro productivista fue interpretado por todo el conjunto de los actores azucareros tucumanos como una seria amenaza al sector y, por lo tanto, para toda la economía de Tucumán. A tal punto fue así, que una de las primeras reacciones fue al más alto nivel político: el gobernador de Tucumán Luis Cruz presentó un memorial ante el secretario de Asuntos Económicos de la Nación, Alfredo Gómez Morales, que planteaba que la resolución atentaba contra la industria azucarera de la provincia. La crítica se centraba en tres puntos. La tipificación unitaria del precio, “que perjudica a los ingenios que elaboran

⁹ La resolución fijaba para 1954 en \$1,47001 por kg de azúcar extraído y establecía los siguientes porcentajes decrecientes: un 70% en 1955, un 62,50% en 1956, un 52,50% en 1957, un 37,50% en 1958, un 18,75% en 1959 y el total en 1960.

un azúcar menos refinado y que deberán competir en esa desigual condición frente a otros productos de mejor calidad” (“Cruz presentó un memorial...”, 1954). Por otro lado, el rendimiento del 8 % resultaba imposible de alcanzar, ya que en Tucumán nunca se había logrado esa proporción los últimos cinco años. Por último, argumentó que la exigencia de pureza del 75 % era muy difícil de lograr ya que tampoco se había alcanzado antes.

El CART, elevó un amplio documento a las autoridades nacionales donde planteaba que el nuevo régimen proyectaba la destrucción de la industria azucarera de Tucumán y, en consecuencia, de la economía de la provincia en su conjunto. El centro de la crítica era que la resolución contenía una comparación implícita con los niveles de rendimiento que existían en Salta y Jujuy, que marcaban el parámetro de productividad que se pretendía aplicar a todo el país, sin tener en cuenta las particularidades provinciales. Puntualmente, negaba que el bajo rendimiento fuera producto de la deficiencia tecnológica, sino de la recepción de caña de productores lejanos a las fábricas, lo que producía la pérdida de rendimiento de la materia prima, algo que no sucedía en Salta y Jujuy. Por último, destacaba que si desaparecía Tucumán como productora de azúcar, el resto de las zonas azucareras del país tampoco podrían abastecer el consumo nacional de ese producto (CART, 1955). Por su parte, el CARNA emitió un memorial que apoyaba enfáticamente la resolución (CARNA, 1954).

La UCIT buscó demostrar, a partir de diversos cálculos, que el régimen decreciente de precios arruinaría la economía tucumana. El planteo era que la única posibilidad de reducir los precios de la materia prima dependía de una reducción de los costos, lo cual sería factible sólo si se aplicaba previamente un régimen de racionalización del cultivo, la cosecha y el transporte y un régimen de industrialización más eficiente. Si bien este era precisamente el plan que estaba procurando aplicar el gobierno desde 1949, la UCIT planteaba que dicho plan sólo podría efectuarse en un plazo más largo y con la imprescindible ayuda técnica del Estado. Sin decirlo explícitamente, la crítica de la UCIT apuntaba a la suba de costos, entre los cuales destacaba el laboral, como principal problema. Paradójicamente, el reclamo contra la Resolución 127 se nutría del propio discurso peronista: que era necesario que el Estado protegiera la industria tucumana para asegurar el empleo y la distribución de la renta azucarera y que la intervención estatal peronista había posibilitado la difusión de millares de productores e impedido el desarrollo del retardatario latifundio que predominaba en el resto del país (“Realidad de la industria...”, 1954).

Sectores de cañeros chicos elevaron un petitorio al gobernador Cruz en el que planteaba la cuestión en estos términos: no debía castigarse a los pequeños productores, pues era un factor que otorgaba el carácter social a la industria desde hacía décadas, y que las normativas vigentes hasta 1952 debían mantenerse pues habían limitado la explotación de las fábricas sobre los productores. Y concluía con un planteo que interpelaba al gobierno en sus propios términos: “la cuestión (...) radica en establecer qué es lo económico para el Estado: si la concentración de las riquezas de la producción en pocas manos, o la distribución de esas riquezas en la mayor cantidad posibles de familias” (“Reclaman la revisión...”, 1954). Lo incómodo para el gobierno era que la argumentación se hacía con los mismos elementos discursivos que había instalado el peronismo.

La aplicación de la Resolución 127 llevaba ineluctablemente a minimizar la posibilidad de cambiar el régimen sobre otro criterio que no fuese el rendimiento sacarino de la caña. Por lo tanto, implicaba encorsetar la cooperación económica, es decir, los actores

tendrían menor espacio en la definición de la intervención estatal. El diario gremial de la UCIT acusaba el cambio en la política:

Estamos seguros de que si en todas las ocasiones hubiésemos sido consultados, si nuestra opinión hubiese sido tenido en cuenta, Tucumán y el país habrían ahorrado muchos problemas. Pero como nuestra opinión no ha sido consultada, como no se ha asignado ningún valor a nuestras argumentaciones, todos los sectores de la población tucumana se hallan convulsionados y viviendo momentos de honda incertidumbre. (“Siempre debe ser consultada, 1954, p. 4)

Sin embargo, el *crescendo* del conflicto con la Iglesia y el resquebrajamiento del apoyo militar en el plano nacional obligó al gobierno a no enajenar el apoyo de un sector y una región que había sido políticamente “leal”. Llegada la zafra de 1955 se estableció un régimen que posponía una resolución definitiva de los problemas. La nueva normativa enunciaba: “Que la consideración final de los petitorios de los distintos sectores azucareros con respecto a la resolución 127/54, ha quedado diferida (...), Que no obstante es preciso dictar las medidas de orden rector y enunciativo que aseguren la iniciación y desarrollo normales de la zafra 1955” (“Resolución 502/55”, 1955). Con la evidente intención de bajar la tensión, la DA estableció que los precios de la caña y de su elaboración para la nueva zafra se fijarían actualizando los costos del régimen de la zafra de 1954. La normativa suspendía provisoriamente para Tucumán el procedimiento de rendimiento individual establecido y se volvía a la exigencia del 71% de riqueza sacarina en vez del 75% (“Resolución 502/55, 1955). Otra resolución modificaba el rendimiento del 8% al 7,98% y una nueva resolución refrendaba la prohibición y penalización de realizar plantaciones en zonas caracterizadas como heladoras precisamente ubicadas en la provincia de Tucumán (“Resolución 495/55”, 1955 y “Resolución 421/55”, 1955).

Pero estas modificaciones tampoco resultaron satisfactorias. La UCIT planteaba que la exigua modificación del rendimiento del 8% al 7,98% perjudicaba a Tucumán y beneficiaba a otras zonas productoras. En cambio, acordó con el anticipo de 106 pesos por tonelada de caña, el restablecimiento del 71% obligatorio de pureza sacarina de la caña y la supresión de la obligatoriedad del régimen de análisis individual. Por otra parte, convino con el reconocimiento de un adicional a los industriales por el transporte de caña de mayor distancia que 35 kilómetros, que beneficiaría al cañero por facilitar la contratación de caña más lejana a las fábricas azucareras (“Fue prolongada la...”, 1955). No obstante, la UCIT continuó con sus reclamos de modificación de la Resolución 127. La normativa continuó sin reformas hasta la caída del gobierno peronista y fue prorrogada en diciembre de 1955 por la autodenominada “Revolución Libertadora”.

Conclusiones

Desde el año 1946 el gobierno peronista estableció la política azucarera en el plano nacional con el objetivo de resolver sus problemas productivos y concretar el proyecto de “colaboración social” bajo la égida de un Estado interventor. Esta centralización en la definición de la regulación sectorial contó en la práctica con la participación de todo el conjunto de actores, ampliando la mesa de la cooperación, en la que cada participante exponía sus demandas y en la que el Estado terminaba garantizando el cumplimiento de las normas acor-

dadas y facilitando su aceptación a través del esquema de compensaciones, la cual se convirtió en el núcleo de la política de ingresos en el sector.

Sin embargo, lejos de lograr la “armonía social”, la intervención del Estado exacerbó las expectativas, particularmente en el sector laboral tucumano, y el esquema planteado de negociaciones corporativas se complejizó. A la par del conflicto sindical y la movilización de agricultores por el aumento del precio de la caña, se produjeron reacomodamientos en la expresión corporativa de los actores, con la creación de la UCIT y la consolidación de la FOTIA. El gobierno manejó el conflicto entre los sectores productivos de Tucumán en su puja por la distribución de la renta azucarera por medio de la combinación de la política de compensaciones, leves aumentos en el precio del azúcar y, llegado el caso, disciplinó el sector laboral a través del control sobre la FOTIA.

En estos primeros años, la escasa institucionalización de la cooperación económica fue reemplazada por una comunicación fluida, práctica y efectiva que permitió un contacto permanente entre el gobierno y los actores para encontrar soluciones satisfactorias entre las partes, aunque muchas veces luego de fuertes conflictos. El *locus* institucional en el cual se daban las negociaciones entre los actores era el máximo órgano de ejecución de la política económica nacional: el CEN-BCRA, desde donde se manejó la política de compensaciones. Con el fin de la bonanza de posguerra y los nubarrones en el horizonte externo desde fines de 1948, el gobierno peronista, sobre la base de fuertes restricciones macroeconómicas, debió readecuar la política azucarera y buscó sentarla sobre nuevas bases: una racionalización industrial y una política de precios sobre criterios de rendimiento y productividad.

Este cambio implicaba un reordenamiento de los actores y de la política de compensaciones que abrió un nuevo ciclo de conflictos. Frente a ello, se aplicó una estrategia sociopolítica por la cual se administraría la velocidad y profundidad de los cambios, algo que demarcaba un espacio para una política de cooperación económica más efectiva, tal como se había operado en el plano nacional luego de la creación de la CGE. El giro de la política azucarera tuvo las siguientes características. Primero, la estrategia estuvo definida por su gradualismo: los precios mixtos implicaban la continuidad de la política de las compensaciones pero de manera transitoria. Segundo, el proceso de formulación de la política y la planificación del sector se definían desde el Estado, en base a un diagnóstico “técnico” pero con el aporte de información que se generaba a partir de la cooperación económica. Por último, el proceso de implementación de la política gradualista admitía la participación de los actores, pero siempre con un claro sendero progresivo sobre criterios productivistas.

En todas las iniciativas que habilitaban la participación de los actores, los funcionarios estatales eran mayoría y definían las medidas, mientras que los representantes corporativos estaban integrados sin criterio alguno, con lo cual se confirma la idea de una representación más bien simbólica. En definitiva, los espacios de la cooperación económica quedaron desdibujados y, a diferencia del plano nacional, no tuvieron mayor efectividad luego de 1949. En consecuencia, la estrategia sociopolítica que enmarcó el giro productivista se implementó bajo una cooperación económica que fue institucionalmente débil y oscilante pero que de todas maneras canalizó la participación de los actores. Por un lado, se mantuvo un sistema de comunicación permanente que permitió al gobierno “medir el pulso” de las medidas tomadas, habilitando modificaciones parciales mediante compensaciones transitorias que buscaron allanar el claro rumbo productivista. Y, por otro lado, la comunicación y

la participación de los actores se dio de forma directa e inorgánica: delegaciones que se entrevistaban con los distintos funcionarios que entendían sobre la política azucarera, memoriales y notas a las diferentes reparticiones públicas y, en última instancia, se dio el contacto al más alto nivel político, el presidente Perón.

La Resolución 127/1954 que implicaba la eliminación de las compensaciones y la aplicación de una política de precios sobre la exclusiva base de los rendimientos, produjo un quiebre en la relación del gobierno con los actores socioeconómicos tucumanos. El gobierno debió enfrentar críticas con “argumentos peronistas” y aplicó una política sobre la base de los criterios que sostenían los sectores más concentrados, los industriales azucareros de Salta y Jujuy. En la medida que se avanzó sobre este sendero la cooperación económica quedó limitada, al igual que la participación y la capacidad de llegada por parte de los actores. El gobierno entendió que la aplicación de una política enteramente productivista exigiría mayor disciplina y menos participación. Pero los niveles de rendimiento exigidos eran incompatibles con la estructura social y económica de Tucumán, lo cual significaba la destrucción de la principal actividad económica de la provincia. Finalmente, en el contexto de crisis política de 1955, al igual que con la problemática de la productividad en el plano nacional, el gobierno evitó el quiebre con el siempre “leal” sector azucarero tucumano y dio marcha atrás con el giro productivista, continuando con las compensaciones sin solución de continuidad.

En conclusión, el presente caso de estudio muestra que la intervención económica estatal peronista contó con un alto grado de autonomía respecto de los actores. Si bien ello ha dado lugar a caracterizaciones de “aislamiento burocrático”, en realidad la política peronista azucarera contó con numerosas instancias de participación indirecta de los actores y de canales de comunicación permanentes que permitieron al gobierno incorporar las demandas y elaborar una estrategia política para impulsar la reforma económica.

Referencias

- Alazraqui, J. M. (1953). Conferencia para la difusión del II Plan Quinquenal pronunciada ante el Consejo Directivo de la Industria Azucarera por el director de Azúcar, Ingeniero Agrónomo. *La Industria Azucarera*, LXIV(715), 118-125.
- Banco Central de la República Argentina. (1949). *Informe de la Comisión Interministerial de Estudios Azucareros*, BCRA.
- Belini, C. (2014). *Convenciendo al capital. Peronismo, burocracia, empresarios y política industrial, 1943-1955*. Imago Mundi.
- Berrotarán, P. (2003). *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*. Imago Mundi.
- Bitrán, R. (1994). *El Congreso de la Productividad*. El Bloque.
- Bravo, M. C. y Gutiérrez, F. (2014). La política azucarera argentina: de la concertación sectorial al tutelaje estatal (1928-1949). *H-industri@. Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, 14(8),153-185.
- Brennan, J.y Rougier, M. (2009). *The Politics of National Capitalism. Peronism and the Argentine bourgeoisie, 1946-1976*. Pennsylvania State University Press.

- Bustelo, J. (2012). El nuevo asociacionismo de los cañeros tucumanos en los orígenes del peronismo: la formación de la Unión de Cañeros Independientes de Tucumán. *Mundo agrario. Revista de estudios sociales*, 13(25), <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv13n25a01/pdf>
- Bustelo, J. (2013). Conflictos obreros en la agroindustria azucarera tucumana en los orígenes del peronismo: la relación entre las bases sindicales y la FOTIA. *Estudios del Trabajo*, 46, 63-87.
- Bustelo, J. (2015). Las políticas azucareras durante el primer peronismo (1943-1955): cambios, continuidades y respuestas sectoriales. *Travesía. Revista de Historia Económica y Social*, 17, (2). <http://www.travesia-unt.org.ar/pdf/volumen172/01-Bustelo.pdf>
- Cañeros de Simoca piden la venta libre de la caña. (1951, abril 2). *La Gaceta*, p. 4.
- Centro Azucarero Regional del Norte Argentino. (1951). Copia del estudio presentado ante el Ministro de Industria y Comercio. En Centro Azucarero Regional de Tucumán (Ed.). *La provincia de Tucumán en la economía azucarera* (pp. 35-77). CART.
- Centro Azucarero Regional del Norte Argentino. (1954). *La Resolución N°127/1954 del Ministerio de Comercio de la Nación. Régimen de la Industria Azucarera*. CARNA.
- Centro Azucarero Regional de Tucumán. (1951). Memorial presentado ante el Ministro de Industria y Comercio de la Nación José Constantino Barro. En Centro Azucarero Regional de Tucumán. (Ed.). *La provincia de Tucumán en la economía azucarera* (79-107). CART.
- Centro Azucarero Regional de Tucumán. (1955). Memorial presentado al señor Ministro de Comercio de la Nación, Doctor Antonia J. Cafiero. En Centro Azucarero Regional de Tucumán. (Ed.). *La provincia de Tucumán en la economía azucarera* (1-34). CART.
- Convenio Colectivo de Trabajo de la Industria Azucarera, Acta labrada en el Ministerio de Trabajo y Producción. (1954, agosto). *La Industria Azucarera LX(730)*, 340-350.
- Cruz presentó un memorial sobre la industria local. (1954, octubre 9). *La Gaceta*, p. 1.
- Decreto 8.192/52. (1952, octubre). *La Industria Azucarera, LXIII(708)*, 246.
- Decreto 11.223/50. (1950, junio). *La Industria Azucarera, LVI(680)*, 372-379.
- Decreto 14.789/49. (1950, junio). *La Industria Azucarera, LV(669)*, 27-31.
- Decreto 14.834/52. (1952, diciembre). *La Industria Azucarera, LXIII(713)*, 70.
- Decreto 24.572/49. (1949, septiembre). *La Industria Azucarera, LV(672)*, 122-124.
- Discuten sobre el precio del azúcar. (1954, septiembre 24). *La Gaceta*, p. 1.
- Doyon, L. (2006). *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista, 1943-1955*. Siglo XXI.
- Estudiará el problema la Secretaría de Industria. (1948, junio 10). *La Gaceta*, p. 1.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140).
- Ferrer, A. (1963). *La economía argentina*. Fondo de Cultura Económica.
- Fue prolongada la reunión cañera. (1955, junio 1). *La Gaceta*, p. 3.
- Grossi, M. y Dos Santos, M. R. (1983). La concertación social: una perspectiva sobre instrumentos de regulación económico-social en procesos de democratización. *Crítica & Utopía*, 9. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/critica/nro9/GROSSI.pdf>
- Gutiérrez, F. (2012). La dirigencia de la FOTIA y los sindicatos de base: tensiones y conflictos en el proceso de sindicalización azucarera. Tucumán 1944-1955. En Gutiérrez,

- F. y Rubinstein, G. (Comps.). *El primer peronismo en Tucumán. Nuevos avances y perspectivas* (153-169). EDUNT.
- Jáuregui, A. (2004). *Brasil-Argentina. Los empresarios industriales, 1920-1955*. Imago Mundi.
- La Industria del azúcar en el Nuevo Plan Quinquenal. (1952). *La Industria Azucarera*, LXIII(710), 295.
- Los salarios de azúcar actualizan. (1952, septiembre 11). *La Gaceta*, p. 5.
- Mallon, R. y Sourrouille, J. (1973). *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*. Amorrortu.
- Perón, J. D. (1997). *Obras completas de Juan Domingo Perón*, vol. 14.2. Docencia.
- Perón, J. D. (2002). *Obras completas de Juan Domingo Perón*, vol. 18.2. Docencia.
- Perón recibió la adhesión de los cañeros del país. (1952, diciembre 23). *La Gaceta*, p. 1.
- Realidad de la industria entre Tucumán y el Norte. (1954, noviembre 19). *La Gaceta*, p. 2.
- Reclaman la revisión del ordenamiento azucarero. (1954, noviembre 18). *La Gaceta*, p. 4.
- Resolución 127/54. (1954, octubre). *La Industria Azucarera*, LX(732), 413-422.
- Resolución 362/51. (1951, abril). *La Industria Azucarera*, LVI(690), 122-123.
- Resolución 421/55. (1955, mayo). *La Industria Azucarera*, LXI(739), 234.
- Resolución 460/52. (1952, septiembre). *La Industria Azucarera*, LXIII(708), 243-244.
- Resolución 470/53. (1953, abril). *La Industria Azucarera*, LXIII(714), 79.
- Resolución 495/55. (1955, mayo). *La Industria Azucarera*, LXI(739), 217-218.
- Resolución 502/55. (1955, mayo). *La Industria Azucarera*, LXI(739), 232-233.
- Resolución 1.847/53. (1955, octubre), *La Industria Azucarera*, LIX(722), 331-334.
- Resolución 51.883/51. (1955, julio). *La Industria Azucarera*, LVII(693), 214-215.
- Resolución del Ministerio de Trabajo. (1949, octubre 25). *La Gaceta*, pp. 5-6.
- Rougier, M. (2012). *La economía del peronismo. Una perspectiva histórica*. Sudamericana.
- Rougier, M. y Sowter, L. (2018). La Comunidad Organizada y los empresarios industriales. En Raanan, R. y Panella, C. (Comps.), *En busca de la Comunidad Organizada. Organizaciones políticas, sociales, económicas y culturales del primer peronismo* (87-106). Universidad Nacional de la Matanza
- Rubinstein, Gustavo (2006). *Los sindicatos azucareros en los orígenes del peronismo tucumano*. San Miguel de Tucumán, UNT.
- Schiavi, M. (2014). *El poder sindical en la Argentina peronista, 1946-1955*. Imago Mundi.
- Schmitter, P. (1974). Still the century of corporatism?. *The Review of Politics*, 36(1), 85-131.
- Schneider, B. R. (1999). Las relaciones entre el estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente. *Desarrollo Económico*, 39(153), 45-78.
- Secretaría de Industria y Comercio. (1945). *Se da solución permanente al problema azucarero. Decreto N° 678/45*, Secretaría de Industria y Comercio.
- Será de \$58 el precio base de la tonelada de caña de azúcar. (1950, mayo 31). *La Gaceta*, p. 1.
- Siempre debe ser consultada la opinión de los hombres del trabajo. (1954, noviembre 20). *Unión*, p. 4.
- Sowter, L. (2015). El Consejo Económico y Social y la política de la cooperación económica en los primeros años de la Argentina peronista, 1946-1948. *Revista Escuela de Historia*, 14, (1).

https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/58317/CONICET_Digital_Nro.f1c32dce-1e27-454d981de4581892d7ff_A.pdf?sequence=2 & isAllowed=y

- Sowter, L. (2021). La cooperación económica y la reformulación de la política económica peronista, 1949-1955. *América Latina en la Historia Económica*, 28(3). <http://alhe.institutomora.edu.mx/index.php/ALHE/article/view/1196>
- Tendrán un aumento del 60% los trabajadores del azúcar. (1949, diciembre 3). *La Gaceta*, pp. 1-2.
- Unión Cañeros Independientes de Tucumán. (1949, abril 6). *UCIT actas 1945-1948-1949*. Biblioteca de la UCIT.
- Unión Cañeros Independientes de Tucumán. (1954, agosto 25). *UCIT actas 1952-1953-1954*. Biblioteca de la UCIT.

