

Los Primeros Gobiernos Surgidos Bajo el Marco de la Ley Saenz Peña:

El segundo de los períodos que habré de examinar se centra en la sanción de la Ley Saenz Peña. La sanción de la Ley Saenz Peña, produjo inmediatamente cambios importantes en el funcionamiento del régimen político; lo cual, de un primer análisis, habría alterado las reglas bajo las cuales competían los diversos grupos de presión. Por lo tanto, en términos de nuestro marco conceptual, el equilibrio resultante debería de haber sido modificado y por ende las políticas gubernamentales asociadas al mismo.

Dedicaré la primera parte de esta sección a ilustrar el hecho que la política comercial llevada a cabo por los primeros gobiernos surgidos bajo el marco de la Ley Saenz Peña no se diferenció de la seguida por los gobiernos que rigieron el país con anterioridad a su sanción. Este hecho, el cual a primera vista aparenta refutar la hipótesis propuesta, en realidad la satisface; dado que un análisis mas profundo de la evidencia relevante del período demuestra que la Ley Saenz Peña no produjo, en el corto plazo, cambios significativos en las reglas del juego y por ende no era de esperarse que se verificaran cambios en el equilibrio resultante. Dedicaré la segunda parte de la sección a proveér evidencia en sostén de esta última hipótesis.

La sanción de la Ley Saenz Peña produjo cambios importantes en el funcionamiento del sistema político, a través de la pérdida del poder por parte del Partido Conservador y el acceso al gobierno de la Unión Cívica Radical (U.C.R.). La Unión Cívica Radical fué constituída en 1892; conducida en sus primeros años por Leandro Alem y posteriormente por Hipólito Yrigoyen, la U.C.R. boicoteó todas las elecciones llevadas a cabo con anterioridad a la sanción de la Ley Saenz Peña, en protesta por los usuales procedimientos fraudulentos que las mismas adolecían (ver págs. 12-13). La reforma de la legislación electoral dió fin al abstencionismo radical y principio a un proceso que habría de culminar con el acceso al poder de la U.C.R. en las elecciones presidenciales de 1916.

Dicho proceso dió comienzo con la renovación parcial de la Cámara de Diputados llevada a cabo en 1912 y se acentuó en la renovación parcial de 1914 (ver Tabla 12, pág. 27). En la elección de 1912 los partidos tradicionales perdieron la Capital Federal y Santa Fé; en realidad estos fueron los dos únicos

distritos en los cuales Roque Saenz Peña ejerció, en forma directa, su autoridad garantizando un sufragio libre de presiones o influencias oficialistas (Natalio Botana, 1977). De las 15 bancas cedidas por las fuerzas conservadoras (26 % de las bancas en juego) 12 lo fueron en manos de la Unión Cívica Radical.

TABLA 12

BANCAS OBTENIDAS POR LOS PARTIDOS TRADICIONALES Y LOS NUEVOS EN LAS RENOVACIONES PARCIALES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS LLEVADAS A CABO EN 1912 Y 1914.

	1 9 1 2		1 9 1 4	
	D i s t r i t o			
	(A)	(B)	(A)	(B)
Capital Federal	1	9	0	10
Buenos Aires	14	0	9	4
Catamarca	1	0	2	0
Córdoba	7	0	2	1
Corrientes	3	0	4	1



)1							
*	*		* 64444447	*		* 64444447	
*							
*	Porcentaje	* 74	* 5 26 5	*	52	* 5 48 5	
*							
*	*		* 94444448	*		* 94444448	
*							
.)))))	)2)))))	)2)))))	)2)))))	)2)))))	)2)))))	)2)))))	)2)))))
)-							

Fuente: Natalio Botana. El Orden Conservador, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1977.

(A): Bancas obtenidas por los partidos tradicionales.

(B): Bancas obtenidas por los partidos nuevos.

En la elección de 1914 los partidos tradicionales perdieron la Capital Federal, Santa Fe, y Entre Ríos; obteniendo los nuevos partidos la minoría en Buenos Aires, Córdoba, Corrientes y Mendoza. En total las fuerzas conservadoras perdieron 30 de las 63 bancas en juego (48 %), de las cuales 21 lo fueron en manos de la Unión Cívica Radical.

Finalmente, el 2 de Abril de 1916 se realizaron las elecciones presidenciales, triunfando la U.C.R. en la Capital Federal, Entre Ríos, Córdoba, Tucumán y Mendoza; obteniendo la minoría en Buenos Aires, Corrientes, Santiago del Estero, San Juan, La Rioja, Catamarca, Salta y Jujuy. El 12 de Junio de 1916 el Colegio Electoral consagró la fórmula encabezada por Hipólito Yrigoyen, culminando de esta forma un cambio político de insospechadas consecuencias gestado a partir de la reforma electoral sancionada en 1912.

La política comercial llevada a cabo por los primeros gobiernos electos bajo el marco de la nueva legislación electoral (Hipólito Yrigoyen [1916-1922] y Marcelo T. de Alvear [1922-1928]) no se diferenció de la seguida por los gobiernos que rigieron al país con anterioridad a la reforma. Esta posición es sustentada por diversos autores; por ejemplo, Carl Solberg (1973), examina la política arancelaria de Hipólito Yrigoyen y Marcelo T. de Alvear concluyendo que los Presidentes Radicales hicieron poco por cambiar la política comercial tradicionalmente seguida por la Argentina, la cual intereses ganaderos históricamente habían moldeado a los fines de

satisfacer sus necesidades:

***"Between 1916 and 1930, Radical Party governments did little to change traditional Argentine tariff policy, which cattle interests historically had molded to suit their needs... Radical Party tariff policy followed not the interests of the consumers but those of the Sociedad Rural... At least as far as tariff policy was concerned, the Yrigoyen administrations first and foremost represented the interests of cattlemen."***

Por su parte, Aldo Ferrer (1977) considera que el ascenso al poder del radicalismo introdujo cambios importantes en el funcionamiento del régimen político, pero no alteró fundamentalmente la orientación de la política económica; manteniendo la misma las características dominantes de la estrategia liberal: la apertura de la economía y su integración en el sistema económico internacional. Por lo tanto, concluye Ferrer, la política económica llevada a cabo por Hipólito Yrigoyen y Marcelo T. de Alvear debe ser considerada como ejemplo de la política económica del liberalismo, el cual condujo a la economía Argentina desde la organización nacional (1853) hasta principios de la década de 1940.

Este criterio es compartido por David Rock (1985), quien considera que las reformas que llevaron a cabo los radicales fueron mínimas. Según Rock las propuestas legislativas de Hipólito Yrigoyen eran de carácter suave e incluían recomendaciones que habían estado bajo estudio hacia algún tiempo<sup>5</sup>. Esto confirmó, agrega Rock, las opiniones de aquellos que consideraban a los radicales reformadores tímidos, básicamente adheridos al orden establecido. Por su parte, concluye Rock, si bien Marcelo T. de

---

<sup>5</sup>Ejemplos de dichas iniciativas los constituyen fondos para nuevos planes de colonización de tierras del Estado, para subsidios a los granjeros afectados por una reciente sequía, para crear un banco estatal que diese mejores créditos a los agricultores, etc.

Alvear propuso extender la protección arancelaria al algodón, la yerba mate y las frutas de clima templado, esta iniciativa simplemente volvía a la política defendida por Carlos Pellegrini en la década de 1870, la cual había dado origen a la protección arancelaria para el azúcar, el vino y la harina. Una vez más la meta era diversificar el sector agrícola, en este caso para ayudar a los planes de colonización del gobierno en el Chaco, Misiones y Río Negro.

Sin embargo, este criterio no es compartido por la totalidad de los autores. El Gráfico 3 (pág. 30), que ilustra el comportamiento del arancel promedio (definido como los derechos de importación percibidos como porcentaje del valor arancelario de las mercaderías), nos ayudará a ilustrar el origen de este disenso.

En general, las fluctuaciones en el nivel arancelario promedio se debían a variaciones en la composición de las importaciones, dado que las distintas mercaderías tenían distinto tratamiento arancelario. Sin embargo, resulta posible percibir en este gráfico el efecto producido por las reformas arancelarias llevadas a cabo por Hipólito Yrigoyen, en 1917 y 1920, y por Marcelo T. de Alvear en 1923. Dichas reformas se proyectaron, en su traducción jurídica, en la Ley 10,220 de 1917, la cual incrementó la totalidad de los derechos existentes entre un 2 % y un 7 %; la Ley 11,022 de 1920, la cual incrementó en un 20 % los derechos ad valorem y la Ley 11,281 de 1923, la cual incrementó en un 60 % los valores de aforo de las mercaderías importadas y en un 25 % los derechos específicos. Es en esta última modificación arancelaria en la cual se basan algunos autores (ver Alejandro Bunge, 1928; Guido Tella y Mario Zymelman [2], 1973) para interpretar que en 1923 se produjo un cambio de importancia en la política comercial Argentina, al verificarse un desplazamiento hacia el proteccionismo, en defensa de los intereses de la industria nacional.

### GRAFICO 3

Fuente: Ver Tabla 13, pág. 32.

Dicha interpretación no es sustentada por la evidencia histórica del período, dado que la reforma arancelaria de 1923, al igual que las realizadas durante la gestión de Yrigoyen en 1917 y 1920, se enmarcaron en la tradición Argentina del siglo XIX de utilizar los aranceles no como un instrumento de protección, sino como una fuente de rentas.

En Diciembre de 1905 el Congreso había aprobado una nueva legislación arancelaria; dicha ley fijaba un valor de aforo sobre cada rubro importado, el cual solamente podía ser modificado mediante otra ley. Por consiguiente, aunque la ley establecía derechos ad valorem y derechos específicos mientras no se modificara el valor de aforo o los valores arancelarios, todos los aranceles terminaban siendo específicos. A principios de la década de 1920 el valor real de los aforos había caído sustancialmente; dicha caída es ilustrada mediante el Gráfico 4 (ver pág. 31), el cual describe la trayectoria seguida por la razón entre el valor arancelario de las importaciones y su valor real.

GRAFICO 4

Fuente: Ver Tabla 13, pág. 33.

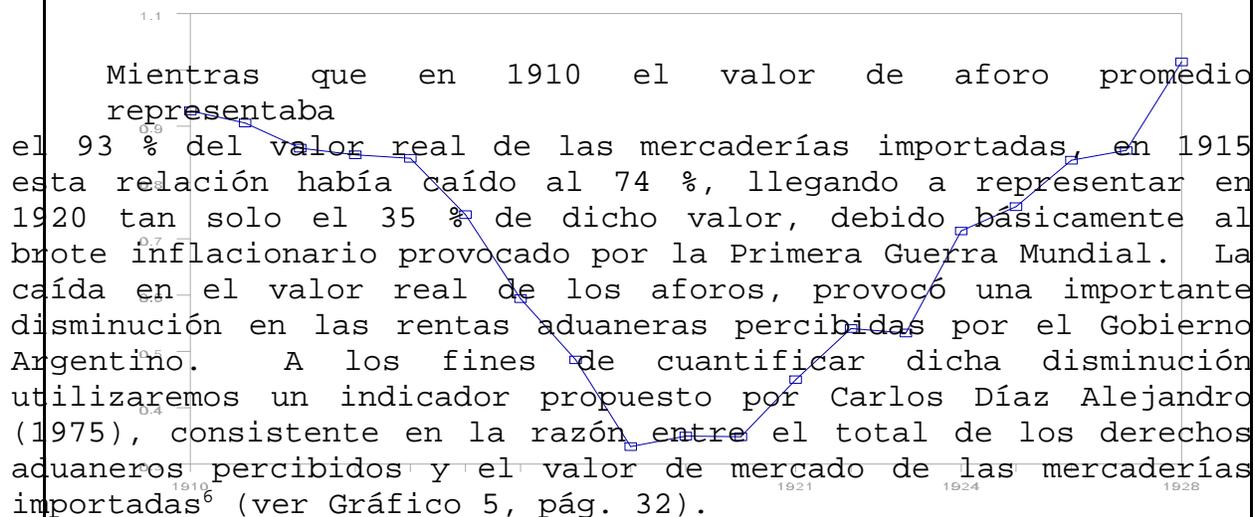


GRAFICO 5

<sup>6</sup>Carlos Díaz Alejandro aproxima el valor de mercado de las mercaderías importadas por medio de una estimación basada en el precio internacional de dichos bienes en la época en que se realizaron las importaciones.

Fuente: Ver Tabla 13. ÍNDICE ARANCELARIO, 1910-1928.

Obviamente, los cambios en este índice pueden deberse a modificaciones en los aforos, en las tasas arancelarias, en la relación entre los aforos y los verdaderos precios mundiales, o bien en la composición de las importaciones. Sin embargo, resulta clara la gran similitud entre el comportamiento de este índice y el del valor real de los aforos (ver Gráficos 4-5); explicando, en sentido estadístico, esta última variable el 92 % de la variación en el índice propuesto por Carlos Díaz Alejandro.

La caída en este índice ha sido notoria. Mientras que en 1910 el arancel promedio representaba el 20.1 % del valor de mercado de las mercaderías importadas, en 1915 se había reducido al 13.7 %, llegando en 1920 a representar tan solo el 7.5 % del valor de mercado de las importaciones. La Argentina no contaba con otra fuente tributaria de una magnitud similar a las rentas aduaneras; la Tabla 14 (pág. 34) ilustra la relevancia de dichos ingresos en las finanzas del Gobierno Nacional.<sup>7</sup>

TABLA 13

DERECHOS DE IMPORTACION, 1910-1928.

* Año	* (A)	* (B)	* (C)
* 1910	* 21.6	* 20.1	* 0.93
* 1911	* 21.2	* 19.2	* 0.91

<sup>7</sup>La relevancia de las rentas aduaneras es claramente sustentada por el hecho que el 80 % de la variación en los ingresos del Gobierno Nacional entre 1913 y 1923 es explicada (en sentido estadístico) por los ingresos provenientes de dichas rentas.

*	1912	*	21.5	*	18.5	*	0.86
*	/))))))))))3))))))))))3))))))))))3))))))))))1						
*	1913	*	20.8	*	17.7	*	0.85
*	/))))))))))3))))))))))3))))))))))3))))))))))1						
*	1914	*	19.2	*	16.2	*	0.84
*	/))))))))))3))))))))))3))))))))))3))))))))))1						
*	1915	*	18.4	*	13.7	*	0.74
*	/))))))))))3))))))))))3))))))))))3))))))))))1						
*	1916	*	21.2	*	12.6	*	0.59
*	/))))))))))3))))))))))3))))))))))3))))))))))1						
*	1917	*	23.1	*	11.2	*	0.49
*	/))))))))))3))))))))))3))))))))))3))))))))))1						
*	1918	*	23.5	*	7.8	*	0.33
*	/))))))))))3))))))))))3))))))))))3))))))))))1						
*	1919	*	21.3	*	7.5	*	0.35
*	/))))))))))3))))))))))3))))))))))3))))))))))1						
*	1920	*	21.6	*	7.5	*	0.35
*	/))))))))))3))))))))))3))))))))))3))))))))))1						
*	1921	*	21.0	*	9.4	*	0.45
*	/))))))))))3))))))))))3))))))))))3))))))))))1						
*	1922	*	21.6	*	11.7	*	0.54
*	/))))))))))3))))))))))3))))))))))3))))))))))1						
*	1923	*	23.1	*	12.3	*	0.53
*	/))))))))))3))))))))))3))))))))))3))))))))))1						
*	1924	*	19.1	*	13.6	*	0.71
*	/))))))))))3))))))))))3))))))))))3))))))))))1						
*	1925	*	20.1	*	15.2	*	0.76
*	/))))))))))3))))))))))3))))))))))3))))))))))1						
*	1926	*	18.2	*	15.3	*	0.84
*	/))))))))))3))))))))))3))))))))))3))))))))))1						
*	1927	*	18.1	*	15.5	*	0.86

\*

1928	17.1	17.4	1.01
------	------	------	------

Fuente: Carlos Díaz Alejandro, 1975, op. cit.

donde,

(A): Derechos de importación percibidos como porcentaje del valor arancelario de las mercaderías.

(B): Derechos de importación percibidos como porcentaje del valor real de las mercaderías.

(C): Razón entre el valor arancelario de las importaciones y su valor real.

TABLA 14

INDICADORES FISCALES EN PERIODOS SELECCIONADOS.

Año	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
1913	40	5 37 5	3	5 20 5	5 54 5
1914	42	5 27 5	15	5 12 5	44
1919	54	5 40 5	14	5 11 5	5 28 5
1920	60	5 51 5	9	5 16 5	31

*	1922	*	70	*	5 45 5	*	25	*	5 19 5	*	42	*
			/))))))3))))))3)0))0)3))))))3)0))0)3))))))1									
*	1923	*	78	*	5 54 5	*	24	*	5 24 5	*	44	*
*		*		*	<b>944448</b>	*		*	<b>944448</b>	*		*
			.))))))2))))))2))))))2))))))2))))))2))))))2))))))-									

Fuente: Domingo Cavallo, Roberto Domenech y Yair Mundlak. Estadísticas de la Evolución Económica de Argentina, 1913-1984.

donde,

(A): Gastos del Gobierno Nacional.

(B): Ingresos del Gobierno Nacional.

(C): Déficit del Gobierno Nacional [(B)-(A)].

(D): Recaudación fiscal por impuestos a la importaciones.

(E): Ingresos arancelarios como proporción del total de los ingresos del Gobierno Nacional [(D)/(B)].

Por lo tanto, dado que las rentas aduaneras, que representaban en 1913 el 54 % de los ingresos del Gobierno Nacional, se habían reducido en 1919 a tan solo el 28 %, la modificación de la legislación arancelaria de 1905 se tornaba inevitable, resultando imprescindible actualizar los valores de aforo de las distintas mercaderías importadas. Por ende, resulta posible afirmar que la Ley 11,281 de 1923, al igual que la Ley 11,022 de 1920, configuraba un claro intento de normalización, pensando ante todo en recuperar una importante fuente de rentas; estrategia consistente con la tradición Argentina del siglo XIX de utilizar los aranceles no como un instrumento de protección, sino como una fuente de ingresos fiscales.

En síntesis, resulta lícito concluir que la evidencia presentada aparenta satisfacer la hipótesis que la política comercial llevada a cabo por los primeros gobiernos surgidos bajo el marco de la Ley Saenz Peña no se diferenció de la

seguida por los gobiernos que rigieron el país con anterioridad a su sanción. Este hecho, el cual a primera vista aparenta refutar la hipótesis propuesta, en realidad la satisface; dado que un análisis mas profundo de la evidencia relevante del período demuestra que la Ley Saenz Peña no produjo, en el corto plazo, cambios significativos en las reglas del juego y por ende no era de esperarse que se verificaran cambios en el equilibrio resultante. Dedicaré la segunda parte de la sección a proveer evidencia en sostén de esta última hipótesis; con ese fin ilustraré primero su plausibilidad y luego centraré el análisis en sus efectos potenciales y reales.

La promulgación de la Ley Saenz Peña produjo, inmediatamente, cambios importantes en el funcionamiento del sistema político, a través de la pérdida del poder por parte de los partidos tradicionales y el acceso al gobierno de la Unión Cívica Radical. Sin embargo, este cambio no juega, dentro del marco conceptual desarrollado por Arthur Bentley, ningún rol en si mismo; los partidos políticos son al fin y al cabo tan solo un instrumento a través del cual ejercen su influencia los diversos grupos de interés<sup>8</sup>. Por lo tanto, si las reglas del juego bajo las cuales competían dichos grupos no habían sido alteradas, es de esperarse (a los fines que el resultado del mismo no resulte modificado) que los grupos beneficiados bajo las reglas del juego imperantes con anterioridad a la sanción de la ley Saenz Peña se encuentren representados dentro del nuevo partido gobernante de igual forma a como lo estuvieron en el pasado; de no ser así, esto resultaría inconsistente con la hipótesis propuesta.

---

<sup>8</sup>Por ejemplo, Bentley afirma,

"The important facts to observe are that continuing parties, organized outside of the legislature, bear a relation to the people who compose them, or more precisely to the group interests that function through them, which is in type similar to the relation which a legislature or other branch of the government itself bears to interest groups; and further that they bear a relation to executive, legislature, or judiciary, similar to the relations these bear to one another." (Arthur Bentley, 1908, pág. 400)

A los fines de analizar esta hipótesis examinaremos en que medida estaban representados miembros de la Sociedad Rural Argentina, club exclusivo para ganaderos (grupo de presión tradicionalmente beneficiado bajo las reglas del juego vigentes con anterioridad a la sanción de la Ley Saenz Peña) en los gabinetes de Roque Saenz Peña, Victorino de la Plaza, Hipólito Yrigoyen y Marcelo T. de Alvear (ver Peter Smith, 1969).

En general, la Sociedad Rural poseía un poder político tremendo. Tres de los cuatro Presidentes que gobernaron al país desde 1910 hasta 1928 eran socios y de los 41 nombramientos efectuados para los 8 cargos del gabinete en el mismo período 23 se otorgaron a miembros. Los radicales nombraron a muchos miembros de la Sociedad Rural, de forma similar a como tradicionalmente lo hicieron los gobiernos conservadores (ver Tabla 15, pág. 37). En total, durante el primer período de Hipólito Yrigoyen y la administración de Marcelo T. de Alvear se nombraron 21 Ministros, de los cuales 12 pertenecían a la Sociedad Rural<sup>9</sup>; este hecho respalda la hipótesis propuesta dado que el sector agropecuario mantuvo su representación en el nuevo partido gobernante, sin perder su influencia a pesar del cambio en el sistema político.

Nuestro próximo paso consistirá en analizar el origen partidario de las iniciativas legislativas en favor del sector; lo cual nos permitirá arribar a una conclusión similar.

#### TABLA 15

##### CARGOS DEL GABINETE OCUPADOS POR MIEMBROS DE LA SOCIEDAD RURAL.

---

<sup>9</sup>El Ministerio de Agricultura fue ejercido por un miembro de dicha Sociedad durante estos 12 años, al igual que lo había sido durante los gobiernos conservadores que rigieron al país con anterioridad a la sanción de la Ley Saenz Peña; este hecho lleva a Peter Smith a afirmar que durante este período la actividad del gobierno respecto al sector agropecuario fue dejada en manos de representantes del propio sector en lugar de ser utilizada como un instrumento en contra del mismo.

Presidente	Período	(A)	(B)	(C)
Saenz Peña	1910-1914	12	8	5 66.7 5
De la Plaza	1914-1916	8	3	5 37.5 5
Yrigoyen	1916-1922	8	5	5 62.5 5
Alvear	1922-1928	13	7	5 53.9 5

Fuente: Peter Smith. Politics and Beef in Argentina, Patterns of Conflict and Change. Columbia University Press, New York, 1969.

(A): Número total de ministros designados.

(B): Número de ministros designados miembros de la Sociedad Rural.

(C): Participación de miembros de la Sociedad Rural en el total de ministros designados, [(B)/(A)].

La Tabla 16 (pág. 38) describe el origen partidario de las iniciativas presentadas en el Congreso en favor del sector ganadero. El 70 % de las iniciativas propuestas en el Congreso en favor de los ganaderos, durante el primer ejercicio de Yrigoyen, fueron presentadas por miembros de la U.C.R.; asimismo lo fueron el 52 % de las presentadas durante la administración de Alvear. Por otra parte, aproximadamente las tres cuartas partes de las iniciativas propuestas en el Congreso, por miembros de la U.C.R., en favor de los ganaderos provenían de delegados de importantes áreas rurales. La provincia de Buenos Aires suma mas de un tercio de las iniciativas radicales, las provincias ganaderas del norte (Córdoba, Santa Fé, Entre Ríos y Corrientes) contribuyeron en forma conjunta con otro tercio. Desde un punto de vista geográfico, es evidente que el partido radical dio amplia representación a sus electores ganaderos. Mas aún, muchos de estos proyectos fueron propuestos

directamente por propietarios ganaderos. Según una estimación cautelosa, casi el 20 % de las propuestas radicales eran de congresales que pertenecían a la Sociedad Rural Argentina; con toda probabilidad otro 20 % provenía de hombres que tenían parientes en la Sociedad (ver Smith, 1969). Por lo tanto, resulta lícito concluir que la U.C.R. aparenta haber estado tan íntimamente ligada al sector ganadero como lo estaban los grupos conservadores.

TABLA 16

ORIGEN PARTIDARIO DE LAS INICIATIVAS EN FAVOR DE LOS

GANADEROS, 1916-1928.

(en porcentajes)

Período	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
1916-1922	25	5 70 5	18	8	4
1922-1928	52	5 52 5	38	4	6
TOTAL	77	5 58 5	32	5	5

Fuente: Peter Smith, 1969, op. cit.

- (A): Número de iniciativas.
- (B): Unión Cívica Radical.
- (C): Partido Conservador.
- (D): Partido Demócrata Progresista.
- (E): Partido Socialista.

Finalmente, a los fines de proveer una pieza de evidencia adicional en respaldo de esta conclusión analizaré la posición de Hipólito Yrigoyen y Marcelo T. de Alvear frente a distintos problemas enfrentados por el sector (ver Peter Smith, 1967).

Con frecuencia se ha tendido a diferenciar a Hipólito Yrigoyen, celebrado como un ejemplo de la ascendente clase media Argentina, de Marcelo T. de Alvear, vinculado a la aristocracia ganadera. Sin embargo, los orígenes de uno y otro no cumplen ningún rol dentro de nuestro marco de análisis; como hemos explicitado con anterioridad (ver pág. 6), al considerar a la política económica como el equilibrio resultante de la competencia llevada a cabo entre los distintos grupos de interés, la misma resulta independiente del partido político que se encuentre en el gobierno; en realidad el partido gobernante será el que este dispuesto a llevar a cabo dicha política, por ende los orígenes de ambos Presidentes no cumplen ninguna función a la hora de explicar la misma. A pesar de ello, el rol jugado por Hipólito Yrigoyen y Marcelo T. de Alvear en la crisis que enfrentó el sector ganadero en la posguerra ha sido interpretado con frecuencia como evidencia de la distinta posición asumida por ambos Presidentes frente al sector.

Al estallar la guerra los países beligerantes comenzaron a demandar grandes cantidades de productos cárnicos baratos para sus tropas: carnes enlatadas y congeladas (ver David Rock, 1989). Al bajar la calidad de los pastizales necesarios para engordar el ganado, se establecieron gran cantidad de estancias dedicadas a la cría de ganado para conserva (llegándose a extender la actividad hasta regiones periféricas como Entre Ríos

y Corrientes). Este auge finalizó con la crisis de la posguerra, disminuyendo considerablemente la demanda de carne congelada y enlatada, quedando el escaso comercio de carnes resultante dedicado a carnes enfriadas de alta calidad (ver Tabla 17, pág. 40).

A causa de la organización de la industria de la carne, las pérdidas se distribuyeron de un modo desigual, protegiendo los frigoríficos sus márgenes de ganancias mediante la disminución del precio que abonaban a los productores. Por otra parte, dentro del mismo sector ganadero el efecto de la crisis no fué parejo; mientras que los invernaedores, propietarios de tierras de alta calidad, en las cuales se llevaba a cabo el engorde de los novillos de 10 a 12 meses de edad hasta los 24 o 30 meses, no fueron básicamente perjudicados y continuaron defendiendo el libre comercio, los criadores, propietarios de tierras de menor calidad, dedicadas a criar el novillo desde el nacimiento hasta los 10 o 12 meses y a producir hacienda de baja calidad resultaron fuertemente perjudicados. La Sociedad Rural presionó al gobierno para que interviniese, lo cual condujo en 1923 a la sanción de una legislación que recogía la mayoría de sus propuestas; entre ellas el establecimiento de un precio mínimo (Peter Smith, 1967, pág. 815).

El rol jugado por Yrigoyen y Alvear frente a la crisis no fué similar. Mientras que durante la administración de Yrigoyen se promovieron distintos proyectos legislativos en ayuda de los ganaderos, el Presidente mantuvo una posición ambigua, reduciéndose la misma a proponer un censo ganadero y a establecer un plan de créditos para los productores al acentuarse la crisis. Por su parte, el gobierno de Alvear comenzó, a partir de su asunción en Octubre de 1922, a ejercer una clara acción en favor de los ganaderos, enviando varios proyectos al Congreso, y apoyando claramente la legislación que se habría de sancionar en 1923. El hecho que Alvear haya apoyado consistentemente las demandas del sector ganadero, mientras que Yrigoyen tomaba una posición ambigua, ha sido interpretado como evidencia de la distinta posición asumida por ambos Presidentes frente al sector. Sin embargo, la evidencia histórica no sostiene esta interpretación.

COMERCIO ARGENTINO DE CARNES, 1918-1921.

(miles de toneladas)

* Año	* Carne * Enfriada	* Carne * Congelada	* Carne * Envasada	* Total
* 1918	* 1	* 567	* 193	* 5 764 5
* 1919	* 5 2 5	* 482	* 5 126 5	* 5 618 5
* 1920	* 5 51 5	* 454	* 5 12 5	* 5 513 5
* 1921	* 148	* 333	* 16	* 5 502 5

Fuente: Guido Di Tella y Manuel Zymelman [2]. Los Ciclos Económicos Argentinos, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1973.

Hasta 1922 la Sociedad Rural fué conducida por Joaquín de Anchorena y Ernesto Bosch, quienes rechazaban de plano cualquier tipo de intervención estatal. En 1922 se renovó la Comisión Directiva, triunfando la lista encabezada por Pedro Pagés, representante de los criadores (el grupo mas perjudicado por la crisis). La nueva Comisión abandonó la política seguida por su antecesora, presionando fuertemente al gobierno para que interviniese y exigiendo el establecimiento de un precio mínimo oficialmente regulado para la hacienda. Por lo tanto, no resulta correcto inferir que Yrigoyen y Alvear tuvieron una posición distinta frente a la crisis que enfrentó el sector ganadero, dado que la posición del mismo sector no fué homogénea durante las dos administraciones, comenzando a exigir la intervención del gobierno recién en 1922 (año en que asumió la Presidencia Marcelo T. de Alvear).

A los fines de eliminar cualquier duda respecto al tratamiento conferido por Hipólito Yrigoyen al sector, resulta de utilidad describir el rol que le cupo en el conflicto suscitado en los frigoríficos en 1917. A fines de 1917 se produjo un conflicto de importancia en los frigoríficos; previendo que los trabajadores querían organizarse bajo la F.O.R.A (Federación Obrera Regional Argentina) los directores de Armour y Swift comenzaron a despedir a los líderes. En represalia los trabajadores se declararon en huelga, abandonando 11,000 hombres sus puestos de trabajo. Las demandas de los trabajadores no eran exageradas, las mismas consistían, básicamente, en una jornada de trabajo de ocho horas, el pago de horas extras y el derecho a organizarse sindicalmente. La Sociedad Rural apoyó rápidamente a la dirección de los frigoríficos, exhortando a Yrigoyen a actuar contra la huelga. El apoyo de los ganaderos estaba fundado en claros intereses económicos; la huelga había paralizado los embarques hacia el exterior por lo cual los productores resultaban perjudicados al no tener mercados para su ganado. Mas aún, de triunfar los trabajadores en sus demandas los salarios más altos resultantes serían en parte trasladados hacia los productores, quienes habrían de recibir menores precios por su hacienda. Hipólito Yrigoyen, no solo escuchó a los frigoríficos y a los ganaderos sino que respondió a esta presión enviando a la Marina a romper la huelga.

Peter Smith nos provee de varios ejemplos adicionales. Todos estos ejemplos proporcionan una visión de conjunto que sugiere que cualquier identificación de los radicales con los sectores de la clase media es simplista y errada, puesto que a través de las diversas situaciones los dirigentes radicales defendieron los intereses ganaderos de igual forma que los gobiernos conservadores lo habían hecho en el pasado.

Una última pieza de evidencia en sostén de la plausibilidad de la hipótesis propuesta lo constituye la posición tomada por Marcelo T. de Alvear frente a la crisis de la posguerra. El estallido de la Primera Guerra Mundial disminuyó considerablemente el comercio internacional. La drástica disminución de las importaciones estimuló la producción de algunos bienes de consumo, pero el deterioro en el suministro de insumos importados, indispensables para la actividad interna (por ejemplo, carbón y maquinarias), evitó que la naciente industria nacional pudiera sacar provecho de la protección otorgada por la guerra. Sin embargo, en la posguerra (1920-

1923) se produjo una importante expansión del sector industrial motivada en la protección provista por la desvalorización de la moneda, generada por la crisis mundial de 1920.

El auge de la guerra había continuado en casi toda la economía mundial hasta 1920. Este auge culminó al comenzar a llegar a Europa las materias primas que se habían acumulado durante la guerra y al recuperarse la industria europea del conflicto. La situación de exceso de oferta resultante empeoró aún más al seguir varios países políticas fuertemente deflacionarias; cayendo el índice de ventas al por mayor en U.S.A, entre Abril de 1920 y Abril de 1921, de 266 a 154 puntos, en Gran Bretaña, de 323 a 206 y en Francia, de 600 a 354 puntos.

La Argentina resultó considerablemente afectada por la crisis; la caída en el precio del ganado, de 11 chelines por libra en 1918 a 3.50 en 1922, provocó una disminución en el valor de las exportaciones, entre 1920 y 1921, de casi un 25 % (ver Tabla 18, pág. 43). La escasez de divisas resultante condujo a la desvalorización de la moneda, la cual favoreció a la incipiente industria nacional, dado el importante incremento registrado en el precio de las mercaderías importadas. A principios de 1924 la crisis llegó a su fin, revalorizándose la moneda y desapareciendo la protección que primero la guerra y luego el alto costo de las importaciones habían provisto a la industria nacional; esto motivó que el potencial establecimiento de tarifas, con el objeto de proteger a las industrias surgidas durante los últimos 10 años, se convirtiera en un tema de singular importancia.

Un claro ejemplo de las industrias sobreexpandidas durante la guerra lo constituía la industria del calzado. Al estallar la Primera Guerra Mundial la industria del calzado producía anualmente 8,500,000 pares, desarrollándose considerablemente durante el conflicto, protegida por el deterioro del comercio internacional, llegando a duplicar el nivel de su producción. Una vez finalizada la contienda, la industria volvió a enfrentar la competencia de productores extranjeros, por lo cual comenzó a realizar intensas presiones dedicadas a lograr la sanción de una legislación que incrementase el nivel de protección arancelaria que la misma poseía (ver Carl Solberg, 1973). Dicho esfuerzo fué coronado con el éxito en 1918, al proponer el gobierno una nueva legislación tendiente a duplicar el valor de

aforo del calzado importado, la cual fue aprobada por ambas Cámaras del Congreso, convirtiéndose en Ley.

TABLA 18

DATOS SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL.

Exportaciones				Año				Precio			
Años	(A)	(B)		Años				Años			
1914	404	49		1918	5	11.00	5	1918	5	11.00	5
1916	505	54		1919		10.00		1919		10.00	
1918	756	56		1920	5	1,172	5	1920	5	8.25	5
1920	5	64	5	1921		5.50		1921		5.50	
1922	5	675	5	1922	5	3.50	5	1922	5	3.50	5
1924	947	94		1928	1,048	104		1928	1,048	104	

Fuente: Ver Tabla 10.

Fuente: Ver Tabla 17.

(A): Valor corriente, en millones de pesos.

(B): Volúmen físico, 1937 = 100.

Precio: Chelines por libra.

El rol de Yrigoyen en la sanción de la nueva legislación fué públicamente reconocido por la misma industria, a través de un comunicado del Centro de Fabricantes de Calzado. Si bién de una primera lectura de la actuación de Yrigoyen en el establecimiento de esta tarifa se podría inferir que intentó favorecer el desarrollo industrial mediante la protección de la industria infantil mas importante con que contaba el país, una lectura más detenida de la evidencia del período nos lleva a una conclusión diametralmente opuesta.

Durante la guerra la exportación de cuero había caído considerablemente (alrededor de un 20 % desde el comienzo de las hostilidades), esto convirtió a la industria del calzado en un mercado de gran importancia para los productores ganaderos. Al finalizar el conflicto, y ante la posibilidad de ver reducido este mercado, los productores ganaderos apoyaron, a través de la Sociedad Rural, la legislación tendiente a incrementar la protección recibida por la industria del calzado.

Por ejemplo, Pedro Pagés, importante criador y Presidente de la Sociedad Rural entre 1922 y 1926, solicitaba, en su exposición ante la Cámara de Diputados del 1 de Agosto de 1917, que se otorgase protección a las llamadas "industrias naturales"; denominación aplicada a las industrias que utilizaban materias primas provistas por el sector agropecuario (la industria del calzado, la industria textil, etc.).

Por lo tanto, la protección provista a la industria del calzado resulta compatible con nuestro marco conceptual, dado que la misma benefició y fué explícitamente apoyada por el sector ganadero, grupo de interés tradicionalmente beneficiado bajo las reglas del juego vigentes con anterioridad a la reforma de la legislación electoral. Esta conclusión es sustentada por la posición adoptada por los Diputados representantes de la Unión Cívica Radical y del Partido Socialista frente a la votación de esta legislación (ver Tabla 19, pág. 45); dicho

análisis ilustra claramente el apoyo provisto por el sector ganadero a la sanción de la iniciativa.

Los 9 Diputados representantes del Partido Socialista, el cual basaba su caudal electoral en el voto obrero de la Capital Federal, rechazaron unánimamente la iniciativa. Por su parte, 19 de los 24 representantes de la U.C.R. la apoyaron; votando favorablemente la totalidad de los Diputados Radicales (10) representantes de las Provincias ganaderas del Litoral (Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes). Mas aún, de los 12 Diputados miembros de la Sociedad Rural que emitieron su voto, 10 lo hicieron a favor de la iniciativa y solamente 2 en contra; 7 de los 10 representaban a la Unión Cívica Radical.

En síntesis, el hecho que la Unión Cívica Radical no hiciera nada que afectase los intereses del sector ganadero, sector tradicionalmente beneficiado bajo las reglas del juego vigentes con anterioridad a la sanción de la ley Saenz Peña, ilustra la plausibilidad de la hipótesis propuesta; dado que al no haber sido alteradas las reglas bajo las cuales competían los diversos grupos de presión, no es de esperarse que los grupos beneficiados bajo el viejo orden dejasen de estar representados en el nuevo partido gobernante o bién que el mismo afectase los intereses del sector.

TABLA 19

POSICION DE LA UNION CIVICA RADICAL Y DEL PARTIDO SOCIALISTA FRENTE

A LA INICIATIVA DE PROTECCION PARA LA INDUSTRIA DEL CALZADO.

+))))))))))))))))0))))))))))))0))))))))))))),

*	*	Partido		*
*	*	U.C.R.	* Socialista	*
* Región	/))))))0))))))3))))))0))))))1			
*	* SI	* NO	* SI	* NO
/))))))))))))))))3))))))3))))))3))))))3))))))3))))))1				
*	*	*	* 644444P444447	*

* Capital Federal *	5	* 1	* 5 0	* 9 5 *
* * * * *			* 944444P444448 *	
/)))))))))3))))3))))3))))3))))3))))3))))1				
* Provincias *	*644444P444447 *			* *
* del *	*5 10	* 0 5 *	---	* --- *
* Litoral *	*944444P444448 *			* *
/)))))))))3))))3))))3))))3))))3))))3))))1				
* Provincias *				* *
* del *	* 4	* 4	---	* --- *
* Interior *				* *
/)))))))))3))))3))))3))))3))))3))))3))))1				
* * * * *				* *
* TOTAL *	* 19	* 5	* 0	* 9 *
* * * * *				* *
.)))))))))2))))2))))2))))2))))2))))-				

Fuente: Carl Solberg. "The Tariff and Politics in Argentina 1916-1930," The Hispanic American Historical Review, Vol.53, N.2, May 1973.

Provincias del Litoral: Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes.

Dedicaré el resto de la sección a analizar los efectos potenciales y reales de la reforma electoral, con el objeto de justificar la afirmación que la sanción de la Ley Saenz Peña no produjo, en el corto plazo, cambios significativos en las reglas bajo las cuales competían los diversos grupos de presión.

La primera contienda electoral realizada bajo el marco de la nueva legislación ocurrió en la elección de Diputados Nacionales llevada a cabo el 7 de Abril de 1912, en la Provincia de Santa Fé. La Tabla 6 (pág. 14) compara la participación en dicha elección respecto a la alcanzada en la elección de Gobernador realizada una semana antes y la cual, por tratarse de una elección provincial, no fué realizada bajo el marco de la Ley Saenz Peña. La incidencia de la nueva ley resultó clara; mientras que en la elección de Gobernador sufragó el 59.9 % del padrón electoral, en la elección de Diputados Nacionales la participación se incrementó al 75.6 %. Sin embargo, si bién la Tabla 6 reporta un claro incremento en el número de votantes empadronados que participaron en el acto

eleccionario, la ley Saenz Peña estuvo lejos de provocar, en el corto plazo, la participación de amplias masas de la población en el proceso electoral. Por ejemplo, la Tabla 20 (pág. 47) nos muestra que la participación en la elección Presidencial de 1916 (primera elección Presidencial llevada a cabo después de la reforma de 1912), definida sobre la totalidad de la población, superó a la verificada en la anterior elección por 6 puntos (8.8 % en la elección Presidencial de 1916 vs. 2.8 % en la de 1910), pero ambos niveles de participación se encuentran muy distantes de los alcanzados en cualquiera de las elecciones Presidenciales realizadas a partir de 1951 (nunca inferior al 42 %).

El tenue efecto provocado, en el corto plazo, por la reforma electoral se debe a que si bien la nueva legislación incrementó la participación de los votantes empadronados, amplias franjas de la población no reunían las condiciones necesarias para formar parte de dicho padrón; esto se debía a dos importantes limitaciones que la reforma de 1912 poseía:

A) La reforma no consideraba siquiera la posibilidad del voto femenino, el cual fue sancionado por el Congreso en Septiembre de 1947. Sin embargo, como se puede apreciar en la Tabla 20, si bien el acto eleccionario de 1951 presenta un importante incremento en la participación alcanzada (una variación de 25 puntos respecto a la elección presidencial de 1946), esta última elección presenta en sí misma una participación electoral (17.2 % del total de la población) claramente superior a las alcanzadas en las elecciones presidenciales de 1916 y 1922 (8.8 % del total de la población), elecciones en las cuales la Ley Saenz Peña ya se encontraba en vigencia. Esto nos lleva a señalar la segunda limitación que la nueva ley poseía,

B) La reforma no extendía el derecho de voto a los no ciudadanos, ni el gobierno realizó intento alguno para simplificar los complicados procedimientos de nacionalización.







```

* (A) * 1,737 * 3,955 * 7,885 *15,894 *20,011 *23,364 *
/)))))3))))3))))3))))3))))3))))3))))3))))3))))1
* (B) * 1,527 * 2,948 * 5,527 *13,458 *17,644 *21,448 *
/)))))3))))3))))3))))3))))3))))3))))3))))3))))1
* (C) * 1,527 * 2,948 * 5,494 *13,270 *17,406 *20,912 *
/)))))3))))3))))3))))3))))3))))3))))3))))3))))1
* (D) * ----- * ----- * 33 * 188 * 238 * 268 *
/)))))3))))3))))3))))3))))3))))3))))3))))3))))1
* (E) * 210 * 1,007 * 2,358 * 2,247 * 2,366 * 2,210 *
.)))))2))))2))))2))))2))))2))))2))))2))))2))))-
+))))0))))0))))0))))0))))0))))0))))0))))0))))),

* * * *6444447* * * *
* (F) * 0 * 0 *5 1.4 5* 7.7 * 9.1 * 10.8 *
* * * *9444448* * * *
/)))))3))))3))))3))))3))))3))))3))))3))))3))))1
* * * *6444447* * * *
* (G) * 12.1 * 25.5 *5 29.95* 14.13 * 11.8 * 9.5 *
* * * *9444448* * * *
.)))))2))))2))))2))))2))))2))))2))))2))))2))))-

```

Fuente: Vicente Vazquez Presedo, op. cit.

- (A): Población total, [(B)+(E)].
- (B): Población Argentina, [(C)+(D)].
- (C): Población Argentina nativa.
- (D): Población Argentina naturalizada.
- (E): Población extranjera.
- (F): Proporción de Argentinos naturalizados en relación a la totalidad de extranjeros, (D)/[(D)+(E)].
- (G): Proporción de extranjeros en relación a la población total, [(E)/(A)].

El efecto producido por el gran número de extranjeros no naturalizados se percibe claramente al discriminar el nivel de participación alcanzado en la elección Presidencial de 1916

entre los diversos distritos electorales. En dicha elección, en los distritos decisivos (Capital Federal, Santa Fé, Córdoba y Buenos Aires), a pesar de la vigencia de la Ley Saenz Peña, si bien el porcentaje de votantes sobre la población masculina mayor de 18 años nativa y nacionalizada no fue en ningún caso inferior al 50 % (alcanzando en el caso de la Capital Federal el 68.3 %), el porcentaje de votantes sobre la población masculina mayor de 18 años total (Nativos + Argentinos Naturalizados + Extranjeros) no superó nunca el 31 %, promediando en los cuatro distritos seleccionados tan solo el 25 % (ver Tabla 23, pág. 51).

Por lo tanto, resulta posible afirmar que a pesar de la universalidad y obligatoriedad del sufragio masculino establecida por la ley Saenz Peña, y la erradicación de los peores tipos de engaños políticos y fraudes electorales, la democracia de masas en la Argentina no habría de llegar en forma inmediata. Esta conclusión puede ser ilustrada mediante el Gráfico 6 (pág. 52), en el cual se identifican con claridad tres períodos perfectamente diferenciados:

(1) El período comprendido entre 1874 y 1910 (última elección regida por la antigua legislación electoral). Durante el cual el nivel de participación no superó jamás el 3 % del total de la población (ver Tabla 5, pág. 13).

(2) El período comprendido entre 1916 (primera elección regida por la Ley Saenz Peña) y 1946 (última elección sin la participación del voto femenino). Durante el cual el nivel de participación fue gradualmente incrementándose conforme la proporción de extranjeros en la población total fue disminuyendo, al atenuarse el flujo inmigratorio y aumentar la proporción de extranjeros que se naturalizaron.

(3) El período comprendido desde 1951 hasta la actualidad. Durante el cual el nivel de participación electoral no cayó jamás del 42 % del total de la población.



```

/)))))))3))))))3))))))3))))))3))))))3))))))3))))))1
*           *           *           *64444447 *64444447 *
* Santa Fe * 8.8 * 44.0 *5 54.7 5 *5 24.0 5 *
*           *           *           *94444448 *94444448 *
/)))))))3))))))3))))))3))))))3))))))3))))))3))))))1
*           *           *           *64444447 *64444447 *
* Córdoba * 9.3 * 59.1 *5 51.1 5 *5 30.2 5 *
*           *           *           *94444448 *94444448 *
.)))))))2))))))2))))))2))))))2))))))2))))))2)))))))-
    
```

Fuente: Ezequiel Gallo y Roberto Cortéz Conde, op. cit.

- (A): Cantidad de votantes.
- (B): Población total.
- (C): Población masculina mayor de 18 años total, [(D)+(E)].
- (D): Población masculina mayor de 18 años nativa y naturalizada.
- (E): Población masculina mayor de 18 años extranjera.
- (F): Proporción de votantes sobre la población total, [(A)/(B)].
- (G): Proporción de población nativa y naturalizada respecto de la población masculina mayor de 18 años, [(D)/(C)].
- (H): Proporción de votantes sobre la población masculina mayor de 18 años nativa y naturalizada, [(A)/(D)].
- (I): Proporción de votantes sobre la población masculina mayor de 18 años, [(A)/(C)].

GRAFICO 6

Fuente: Statistical Abstract of Latin America, op. cit.

En síntesis, resulta lícito afirmar que existen concretas diferencias entre las reglas del juego bajo las cuales competían los diversos grupos de interés con anterioridad a la reforma de la legislación electoral y aquellas que rigieron esta competencia con posterioridad a 1951, dado que la sanción de la Ley Saenz Peña introdujo un cambio significativo en dichas reglas. Sin embargo, resulta también lícito sostener que este cambio no fue instantáneo, esto se debió básicamente a la alta proporción de extranjeros en la población total (ver Gráfico 7, pág. 53),<sup>o</sup> aún mayor en la población masculina adulta por un lado, y a la baja proporción de extranjeros que se hubieran naturalizado por el otro (ver Gráfico 8, pág. 54). Dado que este fue el requisito para que los residentes en el país adquirieran derechos cívicos es también el hecho crítico en el proceso de ampliación de la participación política; proceso que fue, en el corto plazo, bastante menor que lo supuesto, aunque ello se deba a la apatía, desinterés u obstáculos que tuvieron o encontraron los extranjeros para adquirir la ciudadanía.

GRAFICO 7

Fuente: Vicente Vazquez Presedo, op.cit.

En conclusión, la evidencia presentada en esta sección resulta compatible con la hipótesis propuesta. La sanción de la Ley Saenz Peña, si bien produjo inmediatamente cambios importantes en el funcionamiento del régimen político no alteró, en el corto plazo, las reglas bajo las cuales competían los diversos grupos de presión; por lo tanto, en términos de nuestro marco conceptual, era de esperarse que no se verificaran cambios en el equilibrio resultante y por ende en las políticas gubernamentales derivadas del mismo.

En la próxima sección centraremos nuestro análisis en el ciclo de gobiernos democráticos y militares que han regido a la

Argentina desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, con el objeto de confrontar nuestro marco conceptual con un cambio sistemático en las reglas que rigen la competencia entre los diversos grupos de presión en la República Argentina.

GRAFICO 8

