

XIV International Economic History Congress, Helsinki 2006
Session 42

31/5/2006

La política económica del proteccionismo en Argentina, 1870-1914

Roy Hora^Y

I. Introducción

Este trabajo ofrece una visión panorámica de la economía política del proteccionismo en la Argentina en las tres últimas décadas del siglo XIX y hasta el estallido de la Primer Guerra Mundial. Se detiene, en particular, en los determinantes políticos que contribuyeron a moldear la política arancelaria durante ese período de auge exportador. Como es sabido, a lo largo de esas décadas la Argentina se benefició de un contexto internacional particularmente propicio, caracterizado por un incremento sostenido de los flujos transatlántico de bienes primarios, capital y fuerza de trabajo. Gracias al dinamismo de su economía de exportación, bendecida por la enorme reserva de tierra barata con que contaba la pampa, entre 1880 y 1914 la Argentina creció a una tasa notable, que en promedio se ubica por encima del 5 % anual, y acortó la brecha que la separaba en ingreso per cápita tanto de los países centrales como de los de nuevo poblamiento.¹ Este proceso de crecimiento trajo consigo profundas transformaciones en las estructuras productivas dentro y fuera del sector rural, que se modernizaron aceleradamente al calor de la expansión de la economía de exportación. El éxito de la Argentina agraria no impidió, sin embargo, que en esos mismos años comenzaran a ganar fuerza las voces que indicaban la necesidad de alentar una mayor diversificación de la estructura productiva, favoreciendo el desarrollo de sectores que resultaban menos dinámicos y competitivos que la economía de exportación, entre los que destacaban la industria manufacturera y las actividades de transformación. El instrumento privilegiado a través del cual se esperaba alcanzar este resultado era un incremento de la tarifa aduanera.

En efecto, y al igual que en otros países latinoamericanos donde la apertura plena al mercado mundial había sido acompañada por éxitos más modestos, en la Argentina del auge exportador los argumentos proteccionistas se hicieron sentir en una serie de discusiones (en el parlamento pero también en la prensa diaria y en las publicaciones de las asociaciones empresarias) sobre tarifas arancelarias y política comercial, y constituyeron un tópico de relevancia en la vida pública de la república oligárquica. Es indudable, sin embargo, que el punto de vista que insistía en las ventajas derivadas de proteger a la manufactura y demás actividades de transformación se tornó intelectualmente más convincente luego de la Primera Guerra Mundial, en parte como consecuencia de la mayor complejidad que para entonces ganaba la economía argentina, pero también porque la economía de exportación comenzaba a mostrar sus primeros signos de debilidad. Empero, fue recién en las décadas centrales del siglo XX que el proteccionismo, convertido en la verdad económica del día, se constituyó en una problemática de gran interés en los medios académicos. Para muchos

^Y (Universidad de San Andrés, CONICET). Domicilio: Vito Dumas 284, Victoria (1644), Pcia. de Buenos Aires. E-mail: rhora@udesa.edu.ar.

¹ Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *Entre la equidad y el crecimiento. Ascenso y caída de la economía argentina, 1880-2002*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004, p. 44.

observadores de las décadas de 1940 y 1950, la crisis del comercio internacional que signó al período central del siglo XX (que afectó duramente a las exportaciones de alimentos) puso de manifiesto los problemas que resultaban de lo que calificaban como la excesiva especialización de la economía argentina en la producción de bienes primarios de origen rural, y en consecuencia operó como una suerte de llamado de atención sobre la necesidad de poner en práctica políticas más autárquicas, y por tanto más capaces de impulsar tanto el crecimiento del sector manufacturero como la diversificación de la estructura económica. Desde los años sesenta, un poderoso estímulo adicional para emprender esta interrogación vino dado por la percepción, muy generalizada en los círculos académicos (que en esos años crecieron en importancia y visibilidad al calor de la profesionalización de los estudios de economía e historia económica), de que la industrialización argentina enfrentaba obstáculos cuya superación requería de una comprensión más acabada de su trayectoria, que ganaba en profundidad y perspicacia si se realizaba desde una perspectiva histórica.²

En este último período -el cuarto de siglo que sucedió al fin de la Segunda Guerra Mundial- maduró lo que hoy reconocemos como la visión tradicional sobre la política arancelaria y comercial de la era agroexportadora. En esos años, la política económica experimentó un cambio cualitativo respecto del pasado: sus objetivos desarrollistas, en particular referidos al sector industrial, fueron perseguidos con mecanismos tradicionales como la protección arancelaria, pero también a través de una amplia gama de instrumentos novedosos de política fiscal y crediticia, de incentivos y presiones sobre las firmas extranjeras para que radicaran sus operaciones industriales en el país, del establecimiento de empresas industriales estatales (o que combinaban aportes de capital privado y público) y de bancos de financiación destinados a promover emprendimientos industriales, etc. El clima intelectual decididamente industrialista que caracterizó a la posguerra, con su abierta desconfianza ante a las virtudes del crecimiento inducido por la expansión del sector exportador, moldeó los parámetros con los que se evaluó la política económica de una era por la que muchos analistas sentían escasa simpatía. Por contraste con el muy acentuado proteccionismo dominante en las décadas de 1950 y 1960, los investigadores tendieron a describir el período previo a la Depresión como una etapa de hegemonía del librecambio. Según la interpretación entonces dominante, la característica más saliente de la etapa agroexportadora era un nivel de aranceles muy reducido, que estaba destinado a desestimular la emergencia de un sector manufacturero capaz de competir con la producción importada. Se argumentó, incluso, que existió una suerte de “proteccionismo al revés”, que gravaba a los insumos con tasas más altas que a los bienes finales.

De acuerdo con la visión dominante en las décadas de la posguerra, los motivos por los cuales la Argentina había adoptado una política librecambista encontraban su explicación no en el terreno de las doctrinas económicas sino en el de las realidades de poder. Así, se afirmó repetidamente que hasta 1916 el orden político se caracterizaba por una acusada concentración de recursos en manos de los grandes terratenientes pampeanos, que conformaban tanto una elite gobernante como el sector más poderoso de la clase propietaria. Según esta visión, el control que este grupo ejerció sobre el Estado (un Estado que carecía de bases políticas por fuera de esta elite propietaria) le permitió imponer una política económica librecambista, destinada a profundizar la vinculación de la economía argentina con las naciones industrializadas del Hemisferio Norte. Estaba en el interés del

² Juan Carlos Korol e Hilda Sabato, “Incomplete Industrialization: an Argentine Obsession”, *Latin American Research Review*, 25:1 (1989).

sector económica y políticamente más poderoso de la Argentina, que controlaba los resortes de la economía rural, insertar al país en la división internacional del trabajo como exportador de materias primas agrarias e importador de productos manufacturados, desestimulando su industrialización. La política comercial de Gran Bretaña, la potencia dominante a nivel global, que aspiraba a encontrar desemboque para su producción industrial en América Latina y otras regiones de la periferia, actuaba en sentido complementario, contribuyendo a mantener a la tarifa argentina en niveles reducidos, insuficientes para favorecer la producción doméstica de bienes manufacturados. Y dado que éste era un Estado pequeño y poco intrusivo, cuyo desarrollo se hallaba condicionado por los estrechos intereses de clase a los que servía, su reproducción institucional demandaba un modesto esfuerzo fiscal, que era compatible con un régimen de amplia libertad comercial. Dada esta configuración de poder, concluye este razonamiento, la protección a la industria no podía encontrar eco en las esferas oficiales (en el mundo político o la burocracia estatal), pues ellas eran hostiles a todo reclamo que no proviniese de la elite propietaria rural o del capital extranjero que constituía su socio natural. La hostilidad frente al desarrollo industrial se reforzaba, finalmente, por la ausencia de actores de la sociedad civil capaces de impulsar un programa de este tipo. Ello era resultado de la indiferencia del Estado y de las camarillas políticas del orden oligárquico a las demandas del empresariado industrial (a los que habitualmente se describe como inmigrantes sin mayores vínculos con las fuerzas políticas de la sociedad que los alojaba) o, alternativamente, del hecho de que éstos no habrían encontrado formas de organizarse para presentar sus reclamos.³

Un influyente estudio de Carlos Díaz Alejandro, publicado a fines de la década de 1960, puso en cuestión aspectos fundamentales de esta interpretación. En un trabajo sólido e innovador, que marcó un punto de inflexión en los estudios de historia económica argentina, este autor ofreció evidencias empíricas sustantivas que desmentían la tesis de que ese paraíso librecambista había sido puesto en cuestión recién con la llegada de la Crisis del Treinta. Si bien la Argentina agroexportadora poseía un sector de exportación extremadamente dinámico, afirmó Díaz Alejandro, no resulta legítimo deducir de ello que la política arancelaria necesariamente debía tener una orientación librecambista. Del mismo modo, argumentó que la economía argentina de las décadas del cambio de siglo era más compleja de lo que habitualmente se afirmaba; además del sector rural, también poseía un sector manufacturero que estaba lejos de ser insignificante. Este autor demostró que, al igual que en otros Estados proteccionistas de esa era, sólo ciertos bienes de capital y materias primas que el país no estaba en condiciones de producir, y que ayudaban a mantener bajos sus costos de producción, ingresaban sin restricciones y libres de impuestos (entre los más importantes estaban el equipamiento ferroviario, el carbón y otros combustibles, la maquinaria agrícola y las bolsas destinadas a almacenar la cosecha, y los

³ Representativos de esta línea de indagación son los trabajos de Aldo Ferrer, *La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales* (Buenos Aires, 1963); Guido Di Tella y Manuel Zymelman, *Las etapas del desarrollo económico argentino* (Buenos Aires, 1967); Oscar Cornblit, "Inmigrantes y empresarios en la política argentina", *Desarrollo Económico*, 6:24 (1967); Roberto Cortés Conde, "Problemas del crecimiento industrial argentino. 1880-1914" en Torcuato Di Tella y Gino Germani, *Argentina sociedad de masas* (Buenos Aires, 1967); Roberto Cortés Conde, "El boom argentino: ¿una oportunidad desperdiciada?", *Rivista Storica Italiana* (1965), reproducido en Torcuato S. Di Tella y Tulio Halperin Donghi (editores), *Los fragmentos del poder* (Buenos Aires, 1969); Carl E. Solberg, "Tariffs and Politics in Argentina, 1916-1930", *Hispanic American Historical Review*, 53:2 (1973); José Panettieri, *Aranceles y protección industrial, 1862-1930* (Buenos Aires, 1983).

metales ferrosos). Respecto de los demás bienes importados, la legislación solía imponer tasas de entre el 5 y el 20 por ciento para los artículos que no se elaboraban localmente, y de entre el 30 y el 50 por ciento para los bienes que competían con la producción argentina. Las variaciones en el tipo de cambio introducían un elemento que agregaba complejidad a este panorama, pero en general éstas tendían a complementar más que a anular los estímulos para la sustitución de importaciones.⁴

En la visión de Díaz Alejandro, pues, la política arancelaria y el nivel del tipo de cambio real de la Argentina del cambio de siglo dieron forma a una política económica signada por elevados niveles de protección. Díaz Alejandro sugirió, por otra parte, que este fenómeno no era ignorado por los contemporáneos, que en su mayoría tendían a coincidir con la idea de que la Argentina era una nación declaradamente proteccionista. Y además mostró que lo era incluso en comparación con otros países que estaban lejos de ser liberales en sus relaciones económicas internacionales. Para ello recurrió a un conocido estudio de la Liga de las Naciones que indicaba que para la década de 1920 las tarifas argentinas resultaban superiores a los existentes en Canadá, Francia, Alemania o Italia, y similares a los vigentes en Australia. Ello colocaba a la Argentina, una de las economías de exportación más exitosas de la etapa que se cerró hacia 1930, en el curioso lugar de una de las naciones más proteccionistas del mundo en ese tiempo.

Quizás porque esta conclusión se oponía a un amplio consenso historiográfico que concebía a la era agroexportadora como una etapa de mercados abiertos, algunas de sus consecuencias no salieron inmediatamente a la luz. Ello se advierte en la dificultad de los historiadores para integrar las evidencias que indicaban elevados niveles de protección en un relato coherente sobre la historia económica y política de ese período, perceptible incluso en las contribuciones más relevantes de esos años. Así, por ejemplo, el decisivo de Ezequiel Gallo sobre el crecimiento de la industria en período 1880-1930 (que rompió con la idea de oposición entre los procesos de expansión agraria y de crecimiento industrial, y en cambio enfatizó su complementariedad), aun cuando argumentaba que “la mayor parte de la opinión pública percibía que el nivel de las tarifas era excesivo”, de todas maneras creía necesario interrogarse en primer lugar por los factores que habrían impedido que la política arancelaria fuese más y no menos proteccionista.⁵

Un estudio reciente de John Coatsworth y Jeffrey Williamson, que por primera vez presenta un sólido marco comparativo para evaluar el proteccionismo argentino entre la década de 1860 y la Gran Depresión, pone de manifiesto la relevancia de este último interrogante. Estos autores analizan los niveles de protección arancelaria vigentes en las principales naciones de América Latina, y los comparan con los de otras regiones del globo. Coatsworth y Williamson concluyen que las tarifas latinoamericanas (y dentro de ellas las argentinas), resultan significativamente más elevadas que las existentes en el centro y la periferia de Europa, los países de nuevo poblamiento, y los Estados de Asia y el Medio Oriente. De esta manera, arriban a la conclusión de que incluso en esa etapa signada por la expansión de sus economías exportadoras, Argentina se contaba entre los países más

⁴ Carlos Díaz Alejandro, *Essays on the Economic History of the Argentine Republic* (New Haven, 1970), pp. 277-300.

⁵ Ezequiel Gallo, “La expansión agraria y el desarrollo industrial en la Argentina (1880-1930)”, *Anuario del IEHS*, 13 (1988) (edición original en inglés de 1970), p. 19.

proteccionista del planeta.⁶

Este breve recorrido historiográfico sugiere que la discusión sobre las tarifas arancelarias argentinas en la etapa previa a la Depresión ha experimentado, en el curso de las últimas cuatro décadas, un giro de ciento ochenta grados. Si bien algunos autores todavía describen una política comercial “basada en el libre comercio”,⁷ en la actualidad esta interpretación carece de adecuado sustento empírico, y ha sido desplazada por otra que resalta lo que, respecto a otras regiones del globo, aparece como su “proteccionismo extremo”. La importancia de esta afirmación, que de todas maneras debe ser mejor constatada, no debe hacernos olvidar que todavía permanecen oscuros muchos de los motivos que contribuyeron a definir niveles tan elevados de protección en Argentina y los demás Estados latinoamericanos.⁸ Es preciso señalar que trabajos como los de Díaz Alejandro y Coatsworth y Williamson resultan más convincentes a la hora de ofrecer evidencias que muestran cuán elevadas resultaban las tarifas arancelarias que cuando intentan ofrecer explicaciones específicas para entender este fenómeno.

En el caso particular que nos ocupa, esta explicación es aún más necesaria puesto que entre 1870 y 1930 la Argentina se reveló como la economía exportadora más exitosa de toda América Latina a la vez que (lo que es aún más sorprendente) como una de las más dinámicas del planeta. En una etapa en la que la formidable expansión de la economía pampeana le permitió crecer más rápido que países latinoamericanos como Brasil o México, pero también que Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos o Alemania, la Argentina no disminuyó sino que por el contrario incrementó su autarquía económica.⁹ En un contexto en el que las ventajas de una mayor apertura a las fuerzas creadoras y destructoras del mercado mundial parecen haber bastante más evidentes que en otros momentos de su trayectoria, el giro de la Argentina agroexportadora hacia el proteccionismo se revela particularmente intrigante.

En este trabajo intentaremos ofrecer algunas respuestas para resolver esta aparente paradoja. Nos concentraremos en los años que corren entre 1870 y 1914, pues fue en esa etapa -cuando la industria dio su primer gran paso adelante- que el régimen de política comercial argentino adquirió los rasgos que lo caracterizarían hasta fines de la década de 1930. En primer lugar, ofreceremos un somero panorama de la evolución y características del sector manufacturero, pues éste fue el principal beneficiario de la tarifa arancelaria. Este cuadro sirve de base para la discusión que abordaremos en el apartado central del trabajo, en el que presentaremos una visión sintética de las fuerzas que contribuyeron a dar forma a la política proteccionista. Allí intentaremos responder a la pregunta por los motivos que explican el incremento de la protección arancelaria durante esa era de veloz crecimiento de la economía de exportación. Como intentaremos argumentar, este fenómeno se encuentra

⁶ John Coatsworth y Jeffrey Williamson, “Always Protectionist? Latin American Tariffs from Independence to Great Depression”, *Journal of Latin American Studies* 36:2 (2004).

⁷ Véase, por ejemplo, Mario Rapoport y Claudio Spiguel, *Política exterior argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*, (Buenos Aires 2005), p. 14.

⁸ La verificación de esta hipótesis requiere estudios adicionales. De hecho, ni Díaz Alejandro ni Coatsworth y Williamson se interrogaron sobre los niveles reales o la efectividad de la protección arancelaria. Para acercarse a una evaluación de la protección aduanera efectiva es preciso considerar no sólo los aranceles nominales sino el efecto combinado de cuatro elementos: derechos aduaneros, tasa de cambio, precios de importación y precios internos.

⁹ Angus Maddison, *Dynamic Forces in Capitalist Development* (Oxford, 1991).

vinculado a las transformaciones en el mapa de poder que la Argentina experimentó en esas décadas y al desarrollo de una economía más compleja. Contra lo que se ha afirmado muchas veces, el formidable crecimiento de la economía de exportación en las décadas del cambio de siglo no se tradujo en un incremento paralelo del poder del sector agroexportador; por el contrario, en esos años la Argentina experimentó cambios políticos y sociales que tornaron más diversos los intereses que incidían en la formulación de la política económica.

II. La primera fase de crecimiento industrial

a. Tres momentos del desarrollo de la industria

La presencia de la industria en el panorama productivo argentino data del último cuarto del siglo XIX. Hasta ese entonces, la actividad manufacturera se encontraba dominada por pequeños talleres, y en rigor resulta difícil atribuirle rasgos verdaderamente industriales. Las relaciones salariales se habían extendido en la región pampeana desde muy temprano, y la economía se hallaba muy monetizada, y la población muy urbanizada, para los estándares latinoamericanos.¹⁰ El tipo de economía que caracterizaba a las praderas pampeanas, intensivo en tierra y volcado hacia el mercado, creaba un contexto propicio para el desarrollo de las actividades de transformación. A diferencia de México o Brasil, la Argentina carecía de una fuerza de trabajo campesina o servil que constituyese un obstáculo significativo para la expansión del mercado, la instauración de la disciplina fabril o la constitución de una fuerza de trabajo calificada. Sin embargo, con una población total de apenas 1,7 millones hacia 1870, los mercados eran demasiado pequeños y los costos laborales y de transporte demasiado elevados como para hacer rentable la instalación de unidades de producción de gran escala. Las tasas de interés, que se ubicaban bien por encima del 10 por ciento anual, así como la ausencia de fuentes locales de energía barata, creaban obstáculos adicionales al desarrollo fabril. No se equivocaba Ricardo Napp cuando en 1875 afirmaba que “no puede prosperar la verdadera industria -la elaboración de productos naturales en fábricas- en un país donde sólo hay un habitante para cada dos kilómetros cuadrados, en que la mano de obra es muy cara y en que falta capital y conocimientos técnicos.”¹¹ Si bien los gravámenes a los productos importados (que pagaban derechos que oscilaban entre un 15 y un 40 % de su valor) ofrecían cierto grado de protección a la producción local, éstos no eran suficientes por sí solos para desencadenar un proceso de transformación cualitativo que sacara a la producción manufacturera del taller artesanal y la llevara a la fábrica. Sólo los saladeros, que elaboraban productos pecuarios (en primer lugar carne salada) para la exportación, habían dado lugar a la emergencia de unidades de producción de mayor tamaño, aunque pobremente dotados en instalaciones fijas y capital, y signadas por una división técnica del trabajo rudimentaria. El hecho de que estas empresas fuesen prácticamente las únicas unidades de producción de cierta envergadura resulta indicativo de las constricciones que signaban el escenario industrial argentino hasta entrado el último tercio del siglo XIX. Sólo aquellas empresas que elaboraban y exportaban las abundantes y baratas materias primas que producía el sector rural pampeano, y que lo hacían con muy limitados requerimientos de capital, parecen haber estado en condiciones de

¹⁰ Ricardo Salvatore, *Wandering Paysanos. State Order and Subaltern Experience in Buenos Aires during the Rosas Era (1820-1860)* (Durham, 2003).

¹¹ Ricardo Napp, *La República Argentina* (Buenos Aires, 1875).

operar a gran escala.¹²

Esta situación comenzó a modificarse en la década de 1880, cuando el capitalismo argentino experimentó un marcado proceso expansivo, que trajo como consecuencia una aceleración sustancial del proceso de formación de capital industrial. En esos años, la economía creció velozmente, impulsada por el notable dinamismo que alcanzó la actividad agraria, y auxiliada por la llegada masiva de inmigrantes (que pasó de unos 260.000 ingresos en 1871-80 a 840.000 en 1881-90) y capitales, que se volcaron en la construcción de grandes obras de infraestructura (en particular en ferrocarriles y puertos). El sostenido aumento de la demanda doméstica de productos manufacturados, así como también el incremento de la demanda de bienes agrarios más sofisticados que la carne salada (como la carne congelada y las harinas) destinados a los mercados externos, crearon condiciones que hicieron posible la aparición de las primeras plantas industriales de envergadura en aquellas actividades donde existían claras economías de escala o posibilidades de controlar importantes segmentos del mercado. Las primeras de ellas surgieron en sectores vinculados con la producción de bienes de consumo no durable y el procesamiento de la producción agropecuaria para exportación. Como advirtió el ingeniero Eusebio García, el agudo comentarista del censo industrial de 1914, fue en esa década que comenzaron a emerger plantas con procesos de producción estandarizados en los sectores de alimentos, cigarrillos, textiles y bebidas.¹³ En esos años, además, la expansión del sector manufacturero fue auxiliada por un aumento de la protección arancelaria, que resultó de particular importancia para el despegue de ciertas actividades (como la producción de azúcar y vino). El crecimiento de lo que para la escala local eran grandes empresas tornó más visible la presencia de la industria en la vida argentina, lo que a su vez inspiró los primeros esfuerzos (mayormente celebratorios) destinados a analizar su origen y sus promesas.¹⁴ Visto en perspectiva, el tipo de crecimiento manufacturero que tomó cuerpo en la Argentina de ese tiempo ejemplifica un proceso de desarrollo más general que se advierte también (aunque algo más tardíamente, y con sus propias peculiaridades) en San Pablo, el otro gran polo industrial de América del Sur, donde la demanda agregada generada por la expansión de la economía cafetalera creó condiciones favorables para el crecimiento de otras actividades de transformación.¹⁵ De acuerdo a estimaciones recientes, el producto industrial creció a lo largo de la década de 1880 a una tasa anual del 7 %.¹⁶ Si bien partió de una base muy baja, su despegue fue promisorio.

La década de 1880 se cerró con una profunda crisis que se inició en el sector financiero, pero que rápidamente alcanzó al conjunto de la economía. Tras una breve caída, que coincidió con el momento más intenso de la Crisis del Noventa, la industria creció a una

¹² Para un somero panorama de la actividad manufacturera antes de 1880, véase Hilda Sabato y Luis Alberto Romero, *Los trabajadores de Buenos Aires. La experiencia del mercado, 1850-1880* (Buenos Aires, 1992), pp. 66-74. También Juan Carlos Nicolau, *Industria argentina y aduana* (Buenos Aires, 1975).

¹³ Eusebio E. García, “Censo de las Industrias Nacionales”, en *Censo Nacional de 1914*, Tomo VII (Buenos Aires, 1917), p. 17. Véase también Adolfo Dorfman, *Historia de la industria argentina* (Buenos Aires, 1986).

¹⁴ Manuel Chuco, *Los pioneros de la industria nacional* (Buenos Aires, 1886).

¹⁵ Warren Dean, *The Industrialization of Sao Paulo, 1880-1945*, (Austin, 1969); Wilson Suzigan, *Indústria Brasileira. Origem e Desenvolvimento* (Campinas, 2000).

¹⁶ Roberto Cortés Conde, “Los comienzos de la industrialización en Argentina”, en Roberto Cortés Conde, *La economía argentina en el largo plazo (siglos XIX y XX)* (Buenos Aires 1997), pp. 206-7.

tasa formidable, cercana al 11 % anual. El contexto de la década de 1890 dio lugar a una fase de desarrollo industrial de naturaleza parcialmente distinta a la de la década anterior. Desde 1890 la industria recibió su mayor impulso no tanto de la expansión del mercado local y la inversión en nuevas plantas sino de la devaluación de la moneda y del incremento de la protección arancelaria. La crisis contrarrestó la tendencia a la apreciación de la moneda local que resulta característica de las economías que experimentan un aumento sostenido de las exportaciones y la inversión extranjera. Para 1891, la moneda local había perdido casi dos tercios del valor que poseía antes de la crisis, y sólo comenzó a apreciarse lentamente entrada la segunda mitad de la década. Un tipo de cambio tan devaluado tornó más competitiva la producción local que disputaba el mercado con la producción importada, en particular en aquellas ramas en las que la dependencia de insumos provenientes del exterior no era significativa. Como en su momento advirtió Emilio Hansen, la sobreoferta de trabajo que acompañó a la crisis también favoreció a los fabricantes, pues mantuvo reprimidos los costos laborales aún más que los precios de la producción industrial (que en muchos casos se fijaban por los de la competencia extranjera).¹⁷ Las mismas circunstancias que favorecieron a la producción doméstica sobre la importada tuvieron, sin embargo, algunos efectos negativos, en tanto aumentaron el costo de los bienes de capital, que para entonces eran en su inmensa mayoría importados. Como señalaron distintos observadores, en la década de 1890 no se registraron grandes inversiones, lo que se evidencia en la ausencia de nuevas plantas. Por otra parte, la política arancelaria tuvo mayor incidencia en la expansión de la industria que en la década anterior. En un contexto signado por fuertes restricciones para acceder al mercado internacional de capitales, que afectaban tanto al Estado como al sector privado, el gobierno elevó las tarifas aduaneras con el triple objetivo de hacerse de fondos, equilibrar la balanza comercial y apoyar el desarrollo industrial. Combinados, la depreciación de la moneda y el alza de las tarifas constituyeron poderosos alicientes para el desarrollo de la manufactura argentina, que comenzaron a sentirse ya a mediados del primer quinquenio. En 1893, por ejemplo, un cronista de los progresos de la industria afirmaba que “la evolución que se está operando en las fuerzas vivas de este país tiende á convertirlo en pocos años en una gran potencia industrial”.¹⁸ De hecho, a lo largo de ese decenio la industria doméstica logró crecer a una tasa significativamente mayor que la del sector rural, que hasta 1895 se vio afectado por varios años de bajos precios internacionales y pésimas condiciones climáticas.¹⁹

Para el cambio de siglo, las incertidumbres respecto al futuro que caracterizaron a los años de la Crisis del Noventa habían terminado de despejarse, y la economía argentina entraba en una nueva etapa de sostenida expansión, que no se interrumpió hasta las vísperas de la Guerra Mundial. El sector rural, vigorizado gracias a un sostenido aumento del volumen y el valor de las exportaciones de lanas, y especialmente de granos y carnes refinadas, impulsó este proceso de crecimiento que dinamizaba a la economía argentina en su conjunto. Al igual que en la década de 1880, desde el cambio de siglo la industria se benefició con el incremento de la demanda generada por la expansión del sector agropecuario, que en ese período confirmó su lugar como el auténtico motor de la economía argentina. La restauración del flujo de inmigrantes y capitales, interrumpido por la

¹⁷ Emilio Hansen, *Memoria del Ministerio de Hacienda de 1892*.

¹⁸ Dimas Helguera, *La Producción Argentina en 1892* (Buenos Aires, 1893), p. VII.

¹⁹ Roberto Cortes Conde, “Los comienzos de la industrialización en Argentina”; Roy Hora, *Los terratenientes de la pampa argentina. Una historia social y política, 1860-1945* (Buenos Aires, 2005), pp. 107-8.

crisis, también colaboró. El arribo de inmigrantes dobló las cifras alcanzadas en los años ochenta (1.740.000 en la década de 1901-10, sobre una población que para 1900 alcanzaba los 4,6 millones). Algo similar sucedió con el flujo de inversiones extranjeras, que se aceleró luego de la reestructuración de la deuda pública y la sanción de un régimen monetario convertible en 1899-1901. Todo ello trajo como consecuencia una rápida ampliación de la demanda de bienes industriales que, en un contexto más propicio para invertir en bienes de capital, estimularon la instalación de nuevas plantas y la modernización de las existentes. Estos fenómenos contribuyeron a sostener el intenso proceso de desarrollo manufacturero de ese período, que entre 1900 y 1913 alcanzó un promedio anual del orden del 8 por ciento en promedio.²⁰

b. Características de la industria

El estallido de la Primera Guerra Mundial cerró una etapa en la historia económica de las naciones latinoamericanas. Ese momento ofrece un buen punto de mira para evaluar la trayectoria recorrida por la industria argentina a lo largo de sus primeros treinta años de existencia. Para entonces, la producción manufacturera había crecido velozmente desde sus modestos orígenes en el umbral del último cuarto del siglo XIX, a una tasa que en promedio se estima en 9 por ciento anual. De acuerdo con los datos que ofrecen los censos nacionales, entre 1895 y 1913 el capital invertido en la industria había crecido casi cuatro veces, saltado de unos \$ 460 a \$ 1.787 millones. En vísperas de la Gran Guerra, la industria había realizado importantes progresos en el terreno de la sustitución de importaciones, y la producción nacional cubría más del 70 % de la demanda local de bienes manufacturados.²¹ En ese momento, la industria argentina era por lejos la más desarrollada de América Latina, tanto en términos de su contribución al producto bruto total como por el valor de la inversión o el valor agregado por habitante.²² Este escenario autorizaba triunfalismos como el del ingeniero García, quien afirmaba que “el progreso alcanzado por nuestras industrias ha sido realmente extraordinario, si se tiene en cuenta que hace apenas cuarenta años este país no tenía industrial alguna.”²³

De todas maneras, la industria todavía mantenía una estructura relativamente simple, y sus mayores triunfos habían tenido lugar en rubros livianos, vinculados a la producción de bienes de consumo. De acuerdo a los datos provistos por el Censo Nacional de 1914, para 1913 la producción local satisfacía el 90 % de la demanda local de alimentos, el 88 % de la indumentaria, el 80 % de la construcción, y el 70 % de la demanda de muebles y rodados. Es indudable que este panorama, además de reflejar un patrón de industrialización basado en la abundancia de materias primas de origen agroganadero y la protección con que la ubicación geográfica bendecía a los industriales argentinos, ponía de manifiesto la primacía de los bienes livianos entre las demandas de los consumidores nativos, que eran todavía muy sencillas. De hecho, pese a la importante inversión en infraestructura que tuvo lugar en ese período, que demandó gran cantidad de insumos importados, los artículos de consumo también predominaban entre los bienes introducidos desde el extranjero (alimentos, bebidas,

²⁰ Cortés Conde, “Los comienzos de la industrialización en Argentina”.

²¹ Eusebio E. García, “Censo de las industrias nacionales”, en *Censo Nacional de 1914*, Tomo VII (Buenos Aires, 1917), p. 49.

²² Victor Bulmer Thomas, *Economic History of Latin America since Independence* (Cambridge 1994), pp. 136-7.

²³ Eusebio E. García, “Censo de las industrias nacionales”

tabaco e indumentaria daban cuenta de más de la mitad del valor de las importaciones); sólo en la década de 1920, que sería testigo de una importante transformación cualitativa del proceso de desarrollo industrial, los bienes de consumo caerían por debajo del tercio del total, a favor de los bienes intermedios y de capital.²⁴

En sectores de mayor complejidad, que requerían grandes inversiones de capital y/o que requerían fácil acceso a materias primas de origen mineral, los avances habían sido modestos. La ausencia de yacimientos de carbón y hierro había frenado el avance de la metalurgia y la siderurgia, colocándola por detrás de la de otros países de la región de menor desarrollo industrial. La Argentina no contaba con ninguna empresa como la mexicana Fundidora Monterrey; la metalurgia nacional, que se concentraba en talleres de reparación y de obra que gozaban de algo muy cercano a la protección absoluta, apenas cubría el 33 % de la demanda de objetos de metal.²⁵ Algo similar sucedía con la industria química, donde la producción importada dominaba casi dos tercios (62 %) de la demanda local. Finalmente, la industria argentina era especialmente débil en el sector textil, pues la producción local sólo alcanzaba para satisfacer el 22 % de la demanda interna. Las empresas textiles argentinas habían realizado avances en la elaboración de tejidos de lana, y para fines de la década de 1880 ya existían algunas plantas modernas en este sector, que se beneficiaban del acceso a materia prima barata²⁶; pero en la era del algodón, la ausencia de esta fibra mantuvo a la industria textil en una posición de gran debilidad, en la que la mecanización y el valor de lo producido eran bajos. Este era, sin duda, el sector en el que, comparado con México y Brasil, la manufactura argentina presentaba mayor atraso relativo.²⁷ Esta situación sólo comenzaría a superarse con la expansión del cultivo del algodón en el noroeste del país en el período de entreguerras.

La distribución del capital industrial reflejaba este cuadro que nos habla de una industria de crecimiento veloz pero de bases todavía primitivas. La producción de alimentos reclamaba el 42,7 % del capital total (un porcentaje muy elevado, que denota la importancia de la elaboración de productos destinados a la exportación tales como harinas y carnes); la industria vinculada a la construcción daba cuenta de otro 12,1 %. En cambio, la industria de la vestimenta representaban sólo el 5,6 % del capital total, la de metalurgia y anexos un 6 %, y la de productos químicos apenas un 2,2 %.²⁸ Por otra parte, y dado que había partido de una base tan baja, sus limitaciones eran todavía significativas, como le revela el hecho de que en vísperas de la Guerra Mundial el capital total invertido en la industria (unos \$ 1.780 millones) representaba una cifra que apenas excedía el valor de dos años de exportaciones argentinas (que alcanzaban los \$ 800 millones anuales), casi en su totalidad compuestas por bienes agropecuarios.²⁹

Resulta difícil ofrecer un cuadro fidedigno acerca de las características del sector

²⁴ Dorfman, *Historia de la industria argentina*, p. 239.

²⁵ Sobre Fundidora Monterrey, véase Stephen Haber, *Industry and Underdevelopment. The Industrialization of Mexico, 1890-1940* (Stanford, 1989), pp. 45-6. Algunos antecedentes sobre la industria metalúrgica en *Segundo Censo Nacional*, Vol. III, p. CXIII.

²⁶ Adriano Prat, "Informe sobre tejidos de la lana", en *La República Argentina en la Exposición Universal de París de 1889* (Buenos Aires, 1890), tomo II, pp. 257-68.

²⁷ García, "Censo de las Industrias nacionales", p. 49.

²⁸ *Ibidem*, p. 49.

²⁹ *Segundo Censo Nacional* (1895), Vol. III; *Tercer Censo Nacional* (1914), Vol. VII y VIII. Díaz Alejandro, *Essays*, p. 5

industrial en su conjunto para el período en consideración. Uno de los rasgos que lo caracterizaba era, precisamente, su heterogeneidad. De todas maneras, y a riesgo de incurrir en simplificaciones excesivas, es posible afirmar que, en lo que se refiere al tamaño de las firmas, la industria poseía una estructura dual. Como ya señalamos, la fuerte expansión de la economía argentina durante este período de crecimiento inducido por las exportaciones agropecuarias generó condiciones que hicieron posible la aparición de un conjunto reducido de grandes unidades de producción, surgidas las primeras de ellas durante la década de 1880. Esas firmas hicieron suyas porciones significativas del mercado en rubros en donde era posible la producción estandarizada, tales como alimentos y bebidas, envases de vidrio y cigarrillos. Pero a diferencia de la moderna industria mexicana que describe Stephen Haber, que nació grande y concentrada, y en muchos casos también verticalmente integrada, en Argentina este sector fue desde el inicio más complejo, pues estaba conformado en parte significativa por firmas que tuvieron su origen en establecimientos de reducidas dimensiones, que crecieron en el curso de los años gracias a la reinversión de utilidades.³⁰ El mayor tamaño del mercado argentino así como el carácter más abierto y meritocrático del medio social, característico de esta sociedad de inmigración, parecen haber contribuido a crear un contexto más propicio para el desarrollo del talento empresarial, las más de las veces reclutado entre extranjeros con más destrezas e ingenio que capital o conexiones (y en este punto también se advierte un contraste con el caso mexicano, donde la gran industria se hallaba dominada por un pequeño grupo de poderosos financistas, que contaba con inversiones en distintas esferas de actividad, dentro y fuera del sector manufacturero³¹).

Aun cuando es difícil ofrecer una estimación precisa sobre la importancia de este segmento, no pueden caber dudas sobre su relevancia. La empresa Bagley, que creció desde sus modestos orígenes en 1864 como fabricante de licor hasta convertirse, dos décadas más tarde y gracias al favor que encontraron sus galletitas, en uno de los gigantes del rubro de la alimentación, ofrece un ejemplo típico de pasaje desde el taller a la fábrica (que estuvo lejos de ser el único en este rubro).³² Una trayectoria similar se observa en el caso de Cristalerías Rigolleau, nacida como un pequeño taller en 1882 y que para el nuevo siglo se convirtió en el principal fabricante de vidrio del país.³³ Lo mismo puede decirse de la gran fábrica textil de Adrián Prat, cuyo edificio, según se lo describía en 1899, “revela por sus distintos gustos arquitectónicos haber sido formada poco á poco, ensanchándose á costa de los edificios vecinos”.³⁴ Y otro tanto sucedió con Jacobo Peuser, que se inició en la década de 1860 como empleado en un taller de litografía y llegó a poseer, para el fin de siglo, la principal empresa gráfica argentina.³⁵ Los ejemplos pueden multiplicarse.

Otras empresas, en general más poderosas, nacieron o se expandieron velozmente gracias a una súbita inyección de capitales, habitualmente de origen financiero o venido de Europa, o a acuerdos de reparto del mercado. Estas firmas de gran tamaño buscaron

³⁰ Haber, *Industry and Underdevelopment*, pp. 44-62.

³¹ *Ibid.*, pp. 67-83; Mario Cerutti, *Burguesía, capitales e industria en el norte de México. Monterrey y su ámbito regional (1850-1910)* (México DF, 1992); Alexander Saragoza, *The Monterrey Elite and the Mexican State, 1880-1940* (Austin, 1988).

³² *Bagley: 100 años produciendo calidad* (Buenos Aires, 1964). Las empresas Terrabusi y Canale reconocen trayectorias similares en el sector de alimentación.

³³ Paul H. Lewis, *La crisis del capitalismo argentino* (Buenos Aires, 1993), pp. 86-7.

³⁴ Cristóbal M Hicken, “La fábrica Nacional de Paños de A. Prat”, *Anales de la Sociedad Científica Argentina*, XLVIII, 1899, pp. 168.

³⁵ *Jacobo Peuser. Rasgos Salientes de su vida y de su obra* (Buenos Aires, 1943).

posicionarse en mercados oligopólicos, o en rubros en los que existían grandes economías de escala. El caso más paradigmático es, quizás, el de las firmas procesadoras de ganado para la exportación, conocidas en Argentina como frigoríficos, que nacieron grandes en dos oleadas de inversión, en las décadas de 1880 y 1900, y en las que la presencia del capital extranjero (primero británico y luego estadounidense) fue dominante.³⁶ Fenómenos similares se observan también en otros sectores. Quilmes y Bieckert, dos grandes fábricas de cerveza, desde la década de 1880 dominaron el mercado de esta bebida, desplazando a un sinnúmero de pequeñas cervecerías.³⁷ No muy distinto resulta el caso de la producción de fósforos, que también experimentó un intenso proceso de concentración a poco de nacer en la década de 1880. En los últimos años de ese decenio, la fuerte competencia entre las principales empresas de este sector condujo a un acuerdo por el cual se convino el cierre de algunas plantas, y la organización de la Compañía General de Fósforos, que pasó a dominar el mercado.³⁸

Las grandes empresas, cuya maciza presencia pronto se hizo visible en el tejido suburbano por el tamaño de sus edificios y el humo que despedían sus chimeneas, se destacaban sobre una miríada de fábricas de menor tamaño, así como de talleres de reducidas dimensiones y poco capitalizados. Aun cuando las firmas pequeñas perdieron peso relativo como consecuencia del avance de las grandes fábricas, la veloz expansión que la economía argentina experimentó en ese período creó condiciones que permitieron que este tipo de empresas prosperaran y aumentaran en número. De hecho, entre 1895 y 1913 la cantidad de establecimientos industriales registrados en los censos nacionales pasó de unos 22.200 a cerca de 48.800; el grueso de estas empresas poseía un tamaño muy reducido.³⁹ De acuerdo a los datos provistos por este último censo, cada firma tenía un promedio de 8,4 empleados. En la ciudad de Buenos Aires se advierte un panorama ligeramente más concentrado que el del promedio del resto del país, puesto que aquí los empleados pasaron de 7 en 1887 a 14 en 1913.⁴⁰ Aún así, el predominio numérico de las firmas pequeñas, aunque difícil de cuantificar con precisión, seguía siendo abrumador. De allí que algunos analistas de la industria tuvieron dificultades para advertir la presencia de las grandes empresas, considerando a las firmas de reducidas dimensiones como representativas del conjunto del sector manufacturero.

Por otra parte, las firmas manufactureras argentinas se distinguían de acuerdo a los mercados en los que colocaban su producción. Algunas de ellas, en general de mediano o gran tamaño, elaboraban productos primarios destinados a la exportación. Saladeros, molinos harineros, lavaderos de lana y frigoríficos se cuentan en este grupo. Estas empresas (muchas de las cuales se encontraban en manos de inversores extranjeros, especialmente las dedicadas al procesamiento de carnes) generaban eslabonamientos hacia delante que agregaban valor a la producción primaria exportable, y de este modo reforzaban la orientación exportadora de la economía rural. Por este motivo, no extraña que, en general, los empresarios rurales alentaran su expansión (aun cuando sólo excepcionalmente invirtieran en él). Este sector representaba, para el cambio de siglo, quizás un quince por

³⁶ Simon Hanson, *Argentine Meat and the British Market. Chapters in the History of the Argentine Meat Industry* (Stanford, 1938).

³⁷ Cervecería Bieckert S.A., *Centenario Bieckert, 1860-1960. Historia de una cerveza centenaria* (Buenos Aires, 1960); *BUIA*, II: 6 febrero 1889, p. 3.

³⁸ Chueco, *Los pioneros*, p. 398.

³⁹ *Segundo Censo Nacional* (1895), Vol. III; *Tercer Censo Nacional* (1914), Vol. VII.

⁴⁰ Dorfman, *Historia de la industria argentina*, p. 289.

ciento de la producción industrial argentina.

Un segundo grupo de firmas destinaba el grueso de su producción al mercado interno. Dentro del mismo es posible distinguir dos sectores: el que manufacturaba bienes no transables y el que producía bienes transables. El primero, para el cual el emplazamiento geográfico resultaba determinante, elaboraba, por ejemplo, alimentos y bebidas que no soportaban altos costos de transporte desde el extranjero. Un ejemplo típico es el de la industria cervecera que, naturalmente aislada de toda competencia extranjera, dio lugar a la expansión de las dos grandes firmas (Quilmes y Bieckert) que, como hemos señalado más arriba, para fines de la década de 1880 ya se repartían el grueso del mercado. El segundo, en cambio, se veía forzado a competir con la producción extranjera. Al igual que en otras naciones de América Latina, este sector solía trabajar con costos de producción superiores a los de la producción importada. Problemas de eficiencia en el uso de la tecnología industrial, ausencia de energía barata y, quizás más importante, el elevado costo de la fuerza de trabajo en esta sociedad de inmigración, parecen las principales causas de los problemas de competitividad de este sector de la industria. Es por ello que en muchos casos su supervivencia dependió de la protección aduanera y, en definitiva, de los apoyos políticos que estaba en condiciones de movilizar para asegurársela. La industria textil, la química, la de indumentaria, la vitivinícola, la aceitera y la azucarera, ofrecen ejemplos típicos de esta situación.⁴¹

Finalmente, una última distinción de importancia se refiere a la localización geográfica de las firmas manufactureras. Más de la mitad del capital invertido en la industria estaba concentrado en la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores, próximo al mercado más dinámico y más rico del país. Aunque de menor relevancia, fenómenos similares de concentración industrial se observan en torno a Rosario. Estas dos aglomeraciones urbanas, las más importantes de la región pampeana y de todo el país, representaban alrededor de tres cuartos del capital industrial del país. Pero también existían algunos nichos industriales en el interior no urbano, que se vinculaban estrechamente con la elaboración de la producción agrícola local. Con cerca de la mitad de la población del país, el interior apenas contaba con una cuarta parte de la producción industrial total. Los núcleos industriales más importantes del interior estaban representados por la industria azucarera, que tenía su centro en las provincias del norte (concentrada en Tucumán, pero que también hacía sentir su efecto sobre Salta, Santiago del Estero y Jujuy), y la vitivinícola, cuyo corazón se encontraba en la región cuyana (en Mendoza y San Juan, con alguna influencia sobre Catamarca y La Rioja). La importancia de estas agro-industrias radica no tanto en su contribución a la producción industrial total (que de todos modos era significativa, pues para 1913 alcanzaba al 21 % del total) sino en su capacidad para dinamizar la economía de provincias o regiones enteras, proveyendo ingresos sustanciales para sus sectores dominantes a la vez que empleo para los sectores más humildes.⁴² Estas actividades tenían

⁴¹ Díaz Alejandro, *Essays*, pp. 209-214, Victor Bulmer-Thomas, *The Economic History of Latin America since Independence* (Cambridge, 1994), pp. 130-149.

⁴² La economía azucarera argentina, centrada en Tucumán, constituye quizás el ejemplo más notable de este fenómeno. La producción de este dulce concentraba parte de sus beneficios entre los grandes industriales del azúcar, pero también permitía la extensión de la renta azucarera a los pequeños y medianos productores de caña, así como a los asalariados, cuyos ingresos eran superiores a los habituales en otras economías sacaríferas de América Latina. Cf. José Antonio Sánchez Román, *La Dulce Crisis: estado, finanzas, e industria azucarera en Tucumán, Argentina, (1853-1914)*, Sevilla, 2005.

lugar en regiones de clima tropical o semidesértico, en donde no podía desarrollarse el tipo de producción agroganadera que caracterizaba a las praderas templadas y abundantemente regadas por precipitaciones del centro-este del país. Por este motivo, la supervivencia y expansión de esas agroindustrias se convirtió desde el inicio en un asunto de enorme importancia para las elites de las regiones periféricas, donde por otra parte el poder político y el económico aparecían más fundidos que en las provincias pampeanas, que eran social y políticamente más modernas.

III. Los proteccionismos

Los industriales de la Argentina agroexportadora constituían un actor económica y socialmente subordinado, cuyos recursos económicos eran significativamente menores que los de los magnates territoriales que dominaban los estratos superiores de la burguesía nativa. Al observar los patrimonios de los grandes terratenientes con algún detalle, también se advierte que la elite económica argentina de las décadas del cambio del siglo XIX al XX se encontraba más especializada en la actividad rural de lo que entonces resultaba habitual en otros países de América Latina (como el México de Porfirio Díaz o, hasta cierto punto, el Brasil de la República Vieja), donde la incursión simultánea en distintos terrenos de actividad parece haber sido habitual entre los grandes hombres de negocios. En la Argentina, apenas un puñado de grandes comerciantes y financistas con importantes inversiones en diversas esferas llegaron a acumular fortunas de rango similar a las de los terratenientes que coronaban a cúspide de la burguesía local, cuyos patrimonios se ubicaban por encima de los \$ 15 millones m/c y, en algunos casos, superaban los \$ 30 millones m/c (el equivalente a unos 13 millones de dólares, o unas 2,6 millones de libras).⁴³ El resto de las fortunas industriales solían ser bastante más modestas, y rara vez superaban los \$ 3 millones. Tan lejos estaban los industriales de la cúspide de la sociedad argentina que luego de tres décadas de intenso crecimiento manufacturero, incluso para sus propios dirigentes gremiales era indudable que los grandes estancieros de la pampa conformaban “el núcleo ... más selecto, el más pudiente, el que puede satisfacer con toda amplitud sus deseos ó sus caprichos”, y que las familias terratenientes constituían “el exponente más alto de la cultura ciudadana, la cúspide de la pirámide social, el punto de mira hacia el cual convergen las miradas de las capas inferiores”.⁴⁴

La posición social y económicamente subalterna que ocupaban los industriales del cambio de siglo muchas veces ha llevado a concluir, erróneamente, que estos empresarios carecían de toda influencia política. Hay que señalar, en primer lugar, que para muchos de ellos, en especial para aquéllos cuyos productos competían con la producción extranjera, los vínculos con el poder político resultaban más cruciales que para los grandes terratenientes y los demás productores agrarios de la pampa. Si algún segmento del empresariado necesitaba del apoyo del Estado, éste no era el rural sino el industrial. El hecho de que el grueso de la producción agraria se colocara en mercados externos, sobre cuyas cotizaciones los productores o el Estado no tenían modo de ejercer influencia, objetivamente limitó las demandas de políticas públicas destinadas a intervenir en el mercado para apoyar a este

⁴³ Roy Hora, ¿Landing bourgeoisie or business bourgeoisie? On the peculiarities of the Argentine economic elite, 1880-1945”, *Journal of Latin American Studies*, 34:III (agosto de 2002).

⁴⁴ Luis Pascarella, “Capitalismo y proletariado argentino”, *BUJA*, XXIII:491, 15 noviembre 1909, p. 2.

sector decisivo de la vida argentina. Y dado que los exportadores argentinos no competían entre sí por porciones del mercado (una situación típica de productores de *commodities* agrarios para mercados externos), por lo menos hasta la década de 1920 las demandas de los líderes ruralistas solían interpelar a los poderes públicos con invocaciones de tipo universalista, que formulaban en nombre del conjunto de los productores agrícolas o ganaderos. De todas maneras, fue la competitividad internacional del sector rural pampeano la que tornó a los ganaderos y agricultores muy poco dependientes de la protección del Estado. Las condiciones naturales excepcionalmente favorables que caracterizaban a la producción en la pampa, que les permitía producir con costos más bajos que los de sus competidores de otras regiones del mundo, volvió a los productores agrarios relativamente indiferentes al marco político en el que desenvolvían sus labores.

En estos puntos, el contraste con el sector manufacturero, menos competitivo y de estructura más heterogénea, resulta manifiesto. Pues éste no sólo colocaba el grueso de su producción en el mercado interno sino que para hacerlo debía desplazar a la competencia extranjera de los distintos nichos en los que esta última ocupaba posiciones. Por este motivo, resultaba imprescindible que la protección a la industria por parte del poder público fuese a la vez más generosa y más específica: debía tomar en cuenta las demandas generales del sector pero también los reclamos particulares que surgían de cada uno de los segmentos de actividad.

Las diferencias entre agro e industria definía dos tipos bien distintos de relación entre empresarios y Estado. Entre las principales demandas de los productores agrarios destacan las que se referían a la vigencia de condiciones generales que estimularan el crecimiento económico y la concentración de sus beneficios en los grupos propietarios: bajos impuestos, inversión pública para construir y mantener un sistema de transportes eficiente y barato, una justicia que reprimiera los delitos contra la propiedad, una política comercial favorable a la apertura de nuevos mercados externos, un tipo de cambio favorable a los exportadores, etc. Estos reclamos rara vez encontraban oposición en las filas de los empresarios industriales, en primer lugar porque éstos también se beneficiaban gracias a la expansión de la economía agraria. En la época era bien conocido el efecto multiplicador que una buena cosecha tenía sobre toda la economía. Al mismo tiempo, un sector rural que exportaba y un sector industrial en lo esencial volcado al mercado interno daban lugar a una serie de coincidencias, entre las cuales destaca el acuerdo en torno a la conveniencia de un tipo de cambio alto (que incrementaba los ingresos de los exportadores y volvía más competitiva la producción manufacturera nativa). Pero dado que el contexto en el que debían desenvolverse sus actividades era muy distinto, a estas coincidencias generales se sumaban otras demandas más específicas, vinculadas a las circunstancias particulares que incidían sobre cada una de las facetas de la realidad industrial argentina.

a. El proteccionismo de la industria del interior

No todos los empresarios industriales se vinculaban con el Estado de la misma manera, o con la misma intensidad. Las fuentes del poder industrial eran diversas y en sí mismas reflejan la complejidad social, geográfica y productiva de este sector. A este respecto, una importante distinción debe trazarse entre las agro-industrias del interior y la manufactura localizada en las comarcas litorales. En este apartado centraremos nuestra atención en el primer grupo. Por razones que se volverán evidentes a lo largo de la

exposición, el análisis de los industriales del interior obliga a considerar, simultáneamente, aspectos decisivos de la estructura de poder de la república.

Como hemos advertido más arriba, en las provincias del oeste y el norte no podía reproducirse el tipo de economía de exportación de las fértiles llanuras litorales, por lo que las ventajas derivadas de la gran expansión agrícola que por entonces dinamizaba la vida de la región pampeana se hacían sentir allí de forma muy mediada. Esta región mediterránea había conformado el núcleo de la economía colonial rioplatense, pero comenzó a perder importancia relativa luego de 1810, cuando el nuevo país giró hacia el Atlántico, y desde entonces, como recordaba el diputado Oliver, “las provincias del oeste y las del norte no particip[an] de este festín de la agricultura y de la ganadería” que estaba haciendo de la región pampeana una de las más dinámicas de toda América.⁴⁵ Sin embargo, los grupos dominantes del interior nunca rechazaron la expansión de la economía de exportación pampeana. Su objetivo, en todo caso, era vincularse al crecimiento de la Argentina litoral, colocando en este gran mercado sus producciones regionales. Y éstas eran, en su gran mayoría, agro-industriales. Las elites regionales solicitaron con insistencia la protección del Estado bajo la forma de crédito y ferrocarriles subsidiados y protección aduanera. En ese país profundo, en el que la herencia de tres siglos de vida colonial había sido poco afectada por las transformaciones económicas y sociales que en la segunda mitad del siglo XIX rehicieron la sociedad litoral, la vida política seguía siendo un terreno en gran medida limitado a los sectores social y económicamente predominantes. El férreo control que las oligarquías dominantes ejercían sobre la vida de esas provincias no hizo sino aumentar la tenacidad con la que una y otra vez presionaron a favor de sus intereses regionales.⁴⁶

La estructura política de la república oligárquica favorecía objetivamente los reclamos de las elites del norte y el oeste, incluso cuando éstos se oponían a los de los terratenientes pampeanos. Luego de la caída de la larga dictadura de Juan Manuel de Rosas en 1852, las principales fuerzas políticas porteñas (alsinistas y mitristas) habían aspirado a unificar la vida política de la nación bajo el signo de la hegemonía de Buenos Aires. Desde mediados de la década de 1860, sin embargo, el curso de los acontecimientos comenzó a moverse en sentido opuesto. Una vez derrotado el proyecto de organización nacional que Bartolomé Mitre y sus nacionalistas impulsaron en la primera mitad de la década de 1860, las oligarquías del interior encontraron el camino franco para hacer avanzar un programa de construcción estatal que contemplara mejor sus aspiraciones e intereses.⁴⁷ En 1880, la llegada de Julio A. Roca a la presidencia, tras vencer política y militarmente a las fuerzas de Buenos Aires, puso de manifiesto el triunfo de este proyecto. A partir de ese momento, el Partido Autonomista Nacional -una vasta y heterogénea coalición de fuerzas políticas, sobre el que pesaban decisivamente los intereses del interior- gobernó la Argentina por más de tres décadas, hasta el ingreso del país en la era democrática.

El triunfo de una fuerza como el PAN era quizás inevitable, dado el diseño

⁴⁵ *DSCDN*, 4 de septiembre 1905, p. 637.

⁴⁶ Jorge Balán, “Una cuestión regional en la Argentina: burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador”, *Desarrollo Económico*, 18:69 (1978); Fernando Rocchi, “El imperio del pragmatismo: intereses, ideas e imágenes en la política industrial del orden conservador”, *Anuario IEHS*, 13 (1998), pp. 99-130; Donna Guy, *Argentine Sugar Politics. Tucumán and the Generation of the Eighty* (Temple, 1980), p. 92.

⁴⁷ Para la historia política del período 1850-1880, véase Tulio Halperin Donghi, *Una nación para el desierto argentino* (Buenos Aires, 2005).

institucional que el país había adoptado al ingresar en la era constitucional. El carácter federal de la república tendía a potenciar el peso de las demandas de las elites del norte y el oeste. Y ese peso se hacía notar con mayor fuerza en el parlamento, que entonces constituía el terreno donde se tomaban las decisiones más relevantes de política económica. Como parte del pacto implícito que intentaba reconciliar los intereses del interior y del litoral, la Constitución de 1853 le había otorgado a las provincias mediterráneas una importancia política que no guardaba relación con su peso económico, y que la reforma de 1860 (llevada a cabo para favorecer la incorporación de la provincia de Buenos Aires a la Confederación, luego de la secesión que ésta protagonizó entre 1852 y 1859) no modificó. El paso del tiempo volvió más acusadas las diferencias de riqueza y desarrollo entre el interior y el litoral, sin que por ello se modificara la desigual distribución inicial de poder institucional entre una y otra región.

Este desfase entre recursos institucionales y peso económico era particularmente visible en el Senado. En este recinto estaban representados por igual Buenos Aires y la Capital Federal, que concentraban más de la mitad de la actividad económica del país, y cada uno de los restantes trece Estados provinciales (a razón de dos senadores por provincia). El peso de las provincias del interior era aquí abrumador. La Cámara de Diputados reflejaba mejor la importancia relativa de las provincias que componían la federación argentina. Pero aun allí el interior estaba sobre-representado respecto de su importancia económica, ya que las bancas se repartían de acuerdo a la población de cada provincia, y las del interior, aunque en declive demográfico relativo, todavía concentraban a más de la mitad de los habitantes del país. Así, por ejemplo, hasta fines de la década de 1890, cuando un nuevo Censo Nacional vino a modificar ligeramente el equilibrio político argentino en favor de las regiones litorales, de mayor crecimiento demográfico, la provincia de Buenos Aires contaba con 16 representantes en la cámara. Bastaban los diputados por tres Estados menores, Santiago del Estero (7), Tucumán (5) y Catamarca (4), para igualar esa cifra.

La victoria de una coalición cuyas principales bases de poder se encontraban en las provincias mediterráneas tuvo lugar al mismo tiempo que se fortalecía el Estado central. Ello le otorgó a los nuevos gobernantes márgenes de maniobra para encarar la política fiscal y arancelaria mayores que los de todas las administraciones que se sucedieron a partir de la independencia. Desde la ruptura con España independencia y la apertura al comercio libre, los impuestos al comercio exterior pasaron a conformar la principal fuente de recursos del fisco. Gracias a la expansión del comercio internacional, que ya en las décadas de la emancipación se mostró más dinámico que el de Brasil o México, el nuevo estado republicano pudo compensar la desaparición de otras fuentes de recursos (como los impuestos a la minería), y pasó a recaudar cerca del 90 % de sus ingresos totales gracias a la aduana.⁴⁸ Durante gran parte del siglo XIX, los aranceles, que recaían sobre los productos introducidos desde el exterior y en menor medida sobre las exportaciones, tuvieron una fundamentación fiscalista, que por largas décadas resultó compatible con el credo librecambista que dominaba el pensamiento de los grupos gobernantes. Al igual que en otros Estados latinoamericanos, en Argentina la presión recaudadora del belicoso Estado

⁴⁸ Oscar Oszlak, *La formación del Estado argentino* (Buenos Aires, 1982), p. 206. Para México, Sandra Kuntz Ficker, "Institutional Change and Foreign Trade in Mexico, 1870-1911", en Jeffrey L. Bortz y Stephen Haber, *The Mexican Economy, 1870-1930. Essays on the Economic History of Institutions, Revolution and Growth* (Stanford, 2002), p. 165.

independiente fue intensa (en Buenos Aires, el peso de las obligaciones fiscales a lo largo de la primera mitad del siglo XIX superaba a las que contemporáneamente el Estado británico imponía a sus súbditos⁴⁹), pero sus administradores siempre se vieron constreñidos para disponer libremente de los recursos que recaudaban. Desde la independencia y por más de medio siglo, la guerra y las dificultades para afirmar el orden constituyeron las principales preocupaciones de los gobernantes, que regularmente destinaron más de la mitad (y a veces hasta cuatro quintos) de los ingresos públicos a afrontar erogaciones militares.⁵⁰

Desde comienzos del último tercio del siglo, la paulatina consolidación del Estado central y la progresiva pacificación del país crearon condiciones propicias para que el poder público dejara gradualmente de lado su preocupación por el orden y comenzara a pensar en el progreso. Ello se tradujo, por una parte, en una modificación en la composición del gasto público. A comienzos de la década de 1870, una vez superada la Guerra del Paraguay, las erogaciones militares comenzaron a caer. En 1881, por primera vez, se ubicaron por debajo del veinte por ciento del total.⁵¹ Mientras tanto, las inversiones en ferrocarriles, educación, correos, puertos, aguas corrientes y obras de salubridad reclamaron porciones crecientes de los recursos presupuestarios. Al mismo tiempo, la mayor holgura financiera que el país experimentó desde la década de 1880, junto a la creciente complejidad de los intereses regionales que el Estado reflejaba, otorgaron mayores márgenes de maniobra a las elites gobernantes a la hora de diseñar la política tributaria y arancelaria. Este contexto hizo posible que las tarifas aduaneras comenzaran a ser utilizadas con fines no sólo fiscales sino también “desarrollistas”.

En efecto, como se advierte en el cuadro 1, recién entonces el Estado logró financiarse (aunque temporariamente) sin recurrir a los impuestos a las exportaciones. Este estímulo a las exportaciones se acompañó de políticas que favorecían a consumidores y productores. En esos años tuvo lugar una reducción de aranceles que benefició a ciertos insumos de uso muy extendido como el carbón, pero también al alambre y algunos metales. Simultáneamente, se produjo un alza de tarifas que creó mejores condiciones para el desarrollo de la producción nacional. El aumento de los aranceles se produjo en dos oleadas, a fines de los años setenta y a comienzos de los años noventa. Este movimiento se completó en la década de 1890, cuando los impuestos internos comenzaron a crecer en importancia, generando desde entonces alrededor de un quinto de los ingresos totales del Estado central.⁵²

La irrupción del PAN en la vida política nacional se vincula estrechamente con estas novedades. Hasta entonces, la prédica proteccionista había permanecido desarticulada y a la defensiva. Entre 1850 y 1880, el prestigio de las ideas librecambistas se mantuvo en un punto muy elevado, y visiones como la de Palemón Huego, quien en 1856 argumentaba que “resultaba absurdo recurrir a métodos artificiales para producir cosas que otros fabrican mejor y más barato,” gozaban de amplio consenso.⁵³ Resulta algo paradójico que en ese período la creencia en las virtudes espontáneas de la libertad de mercados no haya recibido

⁴⁹ Tulio Halperin Donghi, *Guerra y finanzas en los orígenes del estado argentino (1791-1850)* (Buenos Aires, 2005), p. 18.

⁵⁰ Juan Carlos Garavaglia, “La apoteosis del Leviathan: el estado en Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XIX”, *Latin American Research Review*, vol. 38:1 (2003).

⁵¹ Oscar Oszlak, *La formación*, pp. 110-11.

⁵² *Ibidem*, p. 206.

⁵³ Palemón Huego, *Cuestiones políticas y económicas* (Buenos Aires, 1858).

otras impugnaciones que las que vocearon los ganaderos de Buenos Aires y algunos políticos e intelectuales a ellos vinculados, que se hicieron particularmente intensas en momentos de dificultades para las exportaciones de lana (el principal rubro exportable de la segunda mitad del siglo XIX). En 1875, figuras de relevancia pública como Vicente Fidel López y Carlos Pellegrini propugnaron un programa deliberadamente proteccionista, que tenía una de sus punta de lanza en la creación de una industria textil que elaborase la lana argentina.⁵⁴ En 1876, el Congreso, urgido por las dificultades fiscales que caracterizaron a la presidencia de Avellaneda (1874-1880), recogió algunas de estas preocupaciones y sancionó una elevación de los aranceles sobre una amplia gama de bienes de consumo (indumentaria, bebidas alcohólicas, tejidos, cigarrillos) que colocó los niveles de protección en torno al 40 %.

Fue entonces, por primera vez, que los argumentos proteccionistas fueron escuchados con respeto en el parlamento argentino. El objetivo de la reforma arancelaria era más fiscalista que proteccionista.⁵⁵ De todas maneras, la sanción de una tarifa que favorecía la ampliación de la canasta de bienes de consumo fabricada localmente sugiere un cambio que la vigencia de los ideales librecambistas ya se hallaba sometida a cuestionamientos. En los años siguientes, este cambio de ideas económicas se profundizó. Desde la década de 1880, el movimiento proteccionista cobró mayor vigor y amplitud. El ascenso del proteccionismo en Europa y Estados Unidos en el último veintenio del siglo XIX le otorgó mejores credenciales intelectuales a la prédica de sus epígonos del Plata. Lo decisivo, sin embargo, fue la transformación del escenario político local. En esos años, el discurso proteccionista comenzó a ser voceado por actores comprometidos de modo más permanente con esta causa, y a vez encontró mayor eco en las esferas oficiales.

En efecto, el nuevo equilibrio político alcanzado en la década de 1880 contribuye a explicar las razones por las que, a partir de ese momento, un clima favorable al proteccionismo se volviere predominante en las esferas gobernantes. Ello se advierte en la renuencia de los legisladores a revisar la elevada tarifa que se encontraba en vigencia desde 1878, a pesar de que desde comienzos de la década de 1880 la situación de las cuentas fiscales mejoró sustancialmente respecto de los difíciles años de la presidencia de Avellaneda. Hubo, también, nuevas medidas de promoción específicas. La industria del azúcar fue una de las primeras beneficiadas. Desde 1882, cuando se crearon aranceles específicos para este producto, la protección se convirtió en el objetivo deliberado de la política arancelaria, al punto de que el nuevo arancel supuso una importante reducción en la recaudación de un rubro que hasta entonces constituía el segundo en importancia en la recaudación fiscal (suponía entre el 5 y el 10 % de los ingresos aduaneros totales).⁵⁶ Un par de años más tarde, en 1884, el Congreso sancionó nuevos incrementos en los aranceles que pagaban el tabaco y las bebidas alcohólicas importadas.⁵⁷ Al año siguiente, el presidente Roca, en una alocución en la provincia de Mendoza, se declaró “partidario abierto y decidido del sistema proteccionista a los productos de la industria nacional”.⁵⁸

Pero fue a comienzos de la década siguiente cuando el Estado argentino afirmó su

⁵⁴ Sobre el debate proteccionista, Tulio Halperin Donghi, *Una nación para el desierto argentino*, pp. 120-25.

⁵⁵ Oscar Oszlak, *La formación*, pp. 213-4.

⁵⁶ Sánchez Román, *La Dulce Crisis*, pp. 173-182.

⁵⁷ *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación*, 2 de octubre de 1884, p. 687.

⁵⁸ *La Prensa*, 11 de abril de 1885, citado en Rocchi, “El imperio del pragmatismo”, p. 108.

compromiso con el proteccionismo. Este resultado se alcanzó bajo el doble acicate de la convicción y la necesidad. La llegada a la presidencia de un proteccionista convencido como Carlos Pellegrini durante el momento más agudo de la Crisis del Noventa (en un momento en el que, además, la industria ya había dado importantes pasos adelante y se había convertido en una presencia más visible en la vida del país) significó una importante inflexión en favor de la protección arancelaria. Pellegrini impulsó un alza de las tarifas por razones tanto ideológicas como prácticas, en la medida en que pretendía a la vez estimular la industria nacional y equilibrar las cuentas públicas y la balanza comercial, que habían sido duramente afectadas tras el estallido de la Crisis del Noventa.⁵⁹ Como se advierte en el cuadro 1, los derechos sobre la vestimenta y el calzado fueron aumentados un 50 %; el tabaco, los fósforos, los muebles, el papel y algunos artículos de metal sufrieron importantes incrementos, en algunos casos superiores al 100 %. A pesar de que durante el mandato de Luis Sáenz Peña (1892-1895) el momento más duro de la crisis había quedado atrás, y las cuentas públicas comenzaban a recuperarse, los elevados niveles arancelarios sancionados durante el gobierno de Pellegrini se mantuvieron inalterados. En 1894 el diario *La Nación*, de simpatías librecambistas, admitía que resultaba “indudable que las tarifas proteccionistas cuentan ya con mayoría en ambas cámaras del congreso.”⁶⁰ El *Boletín de la Unión Industrial Argentina* no tenía duda alguna de que para entonces la Argentina contaba con una política arancelaria declaradamente proteccionista, y algún tiempo más tarde se defendía de las críticas que este hecho concitaba señalando que “si por huir del monopolio que pueden ejercer nuestros industriales, suprimiésemos la protección y entrásemos de lleno en el régimen del libre cambio ¿qué sucedería? Que las industrias más florecientes morirían o llevarían una vida precaria, y que muchos capitales emigrarían”.⁶¹ A pesar de que en la primera década del siglo la Argentina experimentó un nuevo boom exportador y recompuso su situación fiscal, las elevadas tarifas sancionadas a comienzos de la década de 1890 esos años no fueron revisadas. La estructura tarifaria que cobró forma en esos años se mantendría en vigor, con ligeras variantes, hasta entrada la década de 1930.

El PAN desempeñó un papel decisivo en la sanción de un régimen arancelario proteccionista. Sería erróneo, sin embargo, describir a la fuerza dominante de la república oligárquica como un partido de definiciones económicas precisas. El autonomismo era, en la mejor tradición política argentina, en primer lugar y antes que nada una gran máquina de poder. De hecho, el PAN alojaba en su seno figuras de orientaciones muy disímiles. Pero si bien carecía de coherencia doctrinaria en el terreno económico, sobre él pesaba una antigua tradición, que hundía sus raíces en el Antiguo Régimen, que desconfiaba del automatismo del mercado y que le asignaba al Estado un papel central en la organización de la vida económica y social. Y ello volvió a muchos de sus miembros más propensos a aceptar argumentos proteccionistas. Lo que es quizás más importante, a esta dimensión debe agregarse que, en tanto fuerza gobernante, el PAN no podía sino reflejar, de una manera o de otra, los intereses e inquietudes de los actores políticamente más relevantes del país. En este sentido, su incontrastado dominio del interior lo hacía particularmente sensible a las demandas provenientes de esta región, entre las que ocupaba un lugar muy prominente la defensa de las actividades agro-industriales que tenían lugar en las provincias del Norte y

⁵⁹ Donna Guy, “Carlos Pellegrini and the Politics of Early Industrialization in Argentina, 1876-1906” *JLAS* XI:1 (1979).

⁶⁰ *La Nación*, 31 agosto 1894, p. 5.

⁶¹ Good, “Protección a las industrias”, *BUIA* X:337, 10 diciembre de 1896, pp. 1-2. Véase también “A propósito de huelgas”, *BUIA* X:335, 1 de octubre de 1896, pp. 19-20.

del Oeste. La representación parlamentaria tucumana, por ejemplo, siempre dominada por autonomistas, se componía invariablemente por proteccionistas, que desde 1883 lograron introducir tarifas específicas para el azúcar, que no sólo elevaron el nivel de protección para la producción nacional de este dulce, sino que también supusieron medias conscientes de promoción de la industria, que incluyeron también un muy generoso régimen de primas a las exportaciones.⁶² Lo mismo puede decirse de los parlamentarios provenientes de la región de Cuyo, que fueron promotores decididos de la protección, en su caso para favorecer el desarrollo de la vitivinicultura y sus actividades conexas.

Mientras que el PAN se ubicó en el arco proteccionista de la política argentina, la oposición siempre resultó más sensible a los argumentos librecambistas. Las grandes líneas de clivaje político del país no se constituyeron en torno a programas económicos sino que más bien giraron en torno a cuestiones específicamente políticas, referidas a liderazgo y tradiciones políticas locales, y en alguna medida también a visiones alternativas sobre el sentido del liberalismo, el republicanismo y la democracia.⁶³ Por este motivo, no extraña que las mismas circunstancias que dan cuenta del sesgo proteccionista que prevalecía en las filas autonomistas ayuden a comprender las razones que colocaron a mitristas y radicales, y más tarde a los socialistas, en el campo de los partidarios de la reducción de la tarifa. Incluso en sus momentos de mayor auge, estas agrupaciones siempre encontraron dificultades para afirmarse fuera de sus bastiones tradicionales en la provincia de Buenos Aires y la Capital Federal. En consecuencia, es comprensible que tendieran a expresar puntos de vista que, a la vez que les permitían criticar a la fuerza gobernante, también encontraban buena acogida en esta parte del país en el que las ventajas de la apertura al mercado mundial resultaban particularmente intensas.

El librecambismo de los seguidores de Mitre se había forjado en el clima ideológico de predominio liberal de las décadas que sucedieron a la caída de Rosas; desde entonces, la adhesión a una versión moderada de los postulados librecambistas constituyó una de sus marcas distintivas. En alguna medida, sus críticas al proteccionismo del PAN se ajustaron a conveniencias circunstanciales (que tenían su origen en la participación de los seguidores de Mitre en distintos gabinetes dominados por el autonomismo). La moderación de que repetidamente hizo gala, que llamaba a atenuar antes que a eliminar la protección, se fundaba en la premisa de que no resultaba conveniente alterar radicalmente el entorno en el que se desenvolvía la industria. Por otra parte, sus simpatías por la reducción de la tarifa encontraban un factor atenuante en la convicción (que la elite del PAN también hacía suya) de que un país en veloz desarrollo como la Argentina debía contar con un Estado poderoso, dotado de una base fiscal sólida, y que resultaba más sencillo o más conveniente financiarlo con gravámenes a las importaciones que a la propiedad. Con todo, los mitristas repetidamente observaron el problema de las tarifas desde el punto de vista del consumidor, y a la vez señalaron que el “favoritismo fiscal” de la política arancelaria tendía a crear privilegios que favorecían a los industriales que contaban con conexiones con el poder.⁶⁴ Así, pues, esta agrupación siempre se mostró más hostil ante el proteccionismo como idea que como instrumento de política fiscal.⁶⁵ Esta actitud explica por qué el *Boletín de la*

⁶² Francisco Latzina, “El comercio argentino antaño y hogaño”, en *Censo Agropecuario Nacional. La ganadería y la agricultura en 1908. Tomo III. Monografías* (Buenos Aires, 1909), pp. 561-610.

⁶³ Natalio Botana y Ezequiel Gallo, *De la república posible a la república verdadera* (Buenos Aires, 1997).

⁶⁴ *La Nación*, 9 septiembre 1905, p. 5.

⁶⁵ Véase, por ejemplo, *La Nación*, 5 agosto 1896, p. 3; 15 enero 1897, p. 4; 2 septiembre 1905, p. 7.

Unión Industrial Argentina podía describir al diario mitrista *La Nación* como un “librecambista lírico.”⁶⁶

Desde su creación a comienzos de la década de 1890, la lucha contra el proteccionismo constituyó una de las banderas que la Unión Cívica Radical agitó en sus combates con el PAN. El parlamentario radical Francisco Barroetaveña se convirtió en el gran impugnador del proteccionismo en el Congreso, y polemizó largamente con el diputado Cantón, un autonomista de Tucumán, en ocasión de los memorables debates sobre la tarifa aduanera de 1894.⁶⁷ En esa ocasión, Barroetaveña denunció “una tarifa arancelaria exorbitante, prohibicionista”, que perjudicaba seriamente “al pueblo consumidor y las grandes industrias ganaderas y agrícola.”⁶⁸ La defensa de una política comercial más liberal caracterizó al discurso radical hasta los comienzos del nuevo siglo, pero a partir de ese momento ésta comenzó a perder importancia en la medida en que Hipólito Yrigoyen, el gran líder del radicalismo, deseoso de extender el partido por toda la geografía del país, tomó distancia de todos aquéllos que reclamaban una definición programática en el terreno económico, y orientó la crítica al PAN sobre líneas exclusivamente políticas: la “Causa” contra el “Régimen”. Para entonces, sin embargo, la bandera librecambista había sido abrazada por el Partido Socialista, que desde su fundación a mediados de la década de 1890 se constituyó en un defensor de los intereses de los trabajadores en tanto consumidores. Enemigos declarados de un régimen impositivo que gravaba en primer lugar el consumo, y que favorecía el desarrollo de una industria a la que calificaban de ineficiente y artificial, los socialistas propugnaron el reemplazo de los derechos aduaneros por impuestos directos, entre los que preferían los gravámenes sobre la propiedad del suelo.

Teniendo en cuenta este panorama de fuerzas políticas, no extraña que el diario *La Nación* insistiese en 1894 en que “los hombres de mayor peso con que cuenta el partido nacional” estaban a favor de una tarifa proteccionista.⁶⁹ Algunos ejemplos lo indican, y a la vez explican algunos de los motivos por los cuales un proteccionista como Pellegrini siempre se encontró tan a gusto dentro de esta agrupación. En la segunda mitad de la década de 1890, por ejemplo, la Cámara de Diputados fue presidida por Marco Avellaneda, un poderoso industrial tucumano y destacado líder del PAN que ejercía simultáneamente la presidencia de la Unión Azucarera.⁷⁰ A comienzos de siglo, este defensor de la industria fue designado Ministro de Hacienda; una década antes, había presidido el Banco Nacional. Algo similar ocurre con Tiburcio Benegas, director del Banco Nacional en Mendoza, gobernador de esta provincia, senador nacional y gran industrial del vino. Benegas, una figura próxima a Roca, fue el fundador de la primera bodega moderna del país, en la década de 1880.⁷¹ Francisco Uriburu, uno de los grandes industriales del cambio de siglo, fue otro miembro de la élite política que repetidamente presionó en favor de la vitivinicultura. Uriburu era una figura de importancia en el PAN, y su biografía política es reveladora de la constitución de una clase dirigente nacional: diputado nacional en reiteradas oportunidades, Ministro de

⁶⁶ *BUIA* XVI:379, 15 marzo 1902.

⁶⁷ Sobre la posición del radicalismo en ese debate, puede consultarse Paula Alonso, *Entre la revolución y las urnas. Los orígenes de la Unión Cívica Radical y la política argentina en los años '90* (Buenos Aires, 1992), pp. 235-242.

⁶⁸ *DSCDN*, 9 noviembre 1894, p. 484.

⁶⁹ *La Nación*, 31 agosto de 1894, 5.

⁷⁰ Ricardo Pillado, *Política Comercial Argentina. Contribución a su estudio* (Buenos Aires, 1906), p. 21.

⁷¹ Balán, “Burguesías provinciales”, p. 65.

Hacienda de la provincia de Buenos Aires en los años ochenta y más tarde de la Nación (durante la administración de Juárez Celman), senador por Salta, su provincia natal, en la década de 1890.⁷²

Aunque nunca representó en el parlamento a las provincias cuyanas, entre las mayores preocupaciones de Uriburu siempre se contó la de defender una tarifa que asegurase buenas perspectivas de rentabilidad para el sector vitivinícola. En 1894, por ejemplo, este político y empresario viñatero firmaba, junto a Isaac Chavarría, una petición en la que asumía la representación del sector. El documento presenta algunos de los razonamientos con los que se sostenía la conveniencia de defender a la manufactura nativa, que hacían énfasis en la necesidad de proteger a las “industrias infantiles”, esto es, aquéllas que se encontraban en sus primeras etapas de desarrollo. Argumentando que “la Constitución Argentina se separa por completo de los extremos del libre-cambio teórico”, reclamaba que no se modificasen las “leyes protectoras” de la vitivinicultura entonces en vigencia. Uriburu insistía en que había que desconfiar del “movimiento automático de las fuerzas económicas universales, no moderadas ni encaminadas. Los progresos humanos no emanan del libre juego de los agentes naturales, sino del arte que los encauza”.⁷³ Incluso la propia Inglaterra, principal promotora del librecambio, había protegido sus industrias hasta que éstas habían estado en condiciones de competir con la producción importada. Por este motivo, Uriburu señalaba que era necesario favorecer a las actividades industriales hasta tanto alcanzaran la madurez.

Más allá del valor de estos argumentos, el documento de Uriburu resulta revelador del apoyo sistemático que los bodegueros habían recibido del Estado central. Hasta la década de 1870, la industria en su forma moderna era inexistente, pero desde entonces se habían plantado unas 24.000 hectáreas de viña, con una inversión total de unos \$ 100 millones, que daban lugar a una producción anual de \$ 40 millones. El cultivo se había extendido gracias a préstamos de los Bancos Nacional e Hipotecario, que representan en total unos \$ 20 millones. Como en el caso del azúcar (que entonces tenía deudas con los bancos oficiales por \$ 10 millones), Uriburu afirmaba que el fuerte endeudamiento del sector obligaba a conservar la protección a fin de evitar comprometer las finanzas de los bancos estatales: “si una de las muy fundadas razones que se han tenido para conservar la protección a la industria azucarera, es lo que ella debe a éstos establecimientos, con mayor causa debe el Estado atender a la viti-vinicultura, desde que le es deudora por una suma todavía más grande”.⁷⁴ No es ocioso recordar que la política de endeudamiento de los bodegueros con la banca estatal había sido impulsada por Tiburcio Benegas durante su paso por la presidencia de la sucursal mendocina del Banco Nacional, cuando esta casa de crédito “prestábale entonces plata de la Nación a todo hombre honrado que en Mendoza quería trabajar.”⁷⁵ Uriburu insistía en la importancia de la vitivinicultura para dar vida a toda la economía de la región cuyana: empleaba directamente unas 10.000 personas, a la que debían sumarse otras 6.000 en industrias auxiliares y de transporte; pagaba fletes

⁷² “Senador Nacional D. Francisco Uriburu”, pp. 38-39.

⁷³ Francisco Uriburu e Isaac Chavarría, *Petición al Honorable Congreso de la Nación presentada por los representantes de los viti-vinicultores de San Juan y Mendoza* (Buenos Aires, 1894), pp. 3, 4, 31.

⁷⁴ *Idid*, p. 68. Sobre las deudas de los ingenios azucareros, Sánchez Román, *La Dulce Crisis*, p. 268.

⁷⁵ Chueco, *Los pioneers*, p. 346.

ferroviarios por \$ 3.600.000 al año, etc.⁷⁶

Gracias a argumentos de este tipo, y a los apoyos políticos que lograban concitar, las industrias del interior lograron imponer y luego preservar los subsidios y las tarifas que su supervivencia requería. Este resultado no se alcanzó sin costos económicos, o sin oposición de otros grupos de interés tenidos habitualmente por muy poderosos. Los representantes diplomáticos de los países mediterráneos, que en esos años vieron caer sus exportaciones de vino y aceite, levantaron airadas protestas contra el giro proteccionista de la política económica argentina. A esa cruzada se sumaron los medios de prensa que hablaban en nombre de la comunidad de negocios británica. Otro tanto hicieron los propietarios rurales de la pampa, preocupados en primer lugar por la posibilidad de que los socios comerciales de la Argentina respondieran a la caída de sus ventas cerrando sus mercados a las exportaciones argentinas.⁷⁷ En 1896, por ejemplo, el principal vocero terrateniente, *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, daba a publicidad un artículo que argumentaba que “relegar á un segundo lugar la ganadería y la agricultura para concentrar todo el esfuerzo, todo el apoyo fiscal de la nación al fomento industrial ó manufacturero en el país, es un error que pagaremos muy caro.”⁷⁸ A pesar de enfrentar la oposición de los intereses agroexportadores, las agro-industrias lograron movilizar recursos de poder que le permitieron sobrevivir y prosperar. De hecho, su crecimiento sólo comenzó a desacelerarse cuando la oferta local se acercó al punto en el que colmó la demanda interna. Desde entonces, su expansión, determinada por el crecimiento de la población, se produjo a un ritmo más lento que el del producto industrial total.

b. El proteccionismo de la industria litoral

Para fines del siglo XIX, cuando la producción manufacturera del interior perdía peso en el producto industrial total, ya resultaba evidente que la industria más dinámica del país era la radicada en las grandes urbes litorales, que había venido creciendo velozmente desde la década de 1880. Es indudable que los industriales de la pampa húmeda se encontraban menos estrechamente vinculados al poder político que sus colegas del interior. Ello no se debía, como se ha argumentado algunas veces, a que la condición de inmigrantes, mayoritaria en este grupo, los colocaba en una situación de inferioridad respecto de los nativos. En la Argentina de ese tiempo, tan abierta a recibir la influencia de mundos culturales tenidos por superiores, provenir de Europa no parece haber sido un obstáculo decisivo para ganar un lugar prominente en la vida del país. A veces, incluso, se advierte el efecto opuesto. Ciertos aspectos de la historia personal de las tres figuras dominantes de la política de esa era resultan ilustrativas al respecto: el “Gringo” Pellegrini era hijo de saboyanos, y tanto Mitre como Roca casaron a algunas de sus hijas con miembros prominentes de la comunidad italiana (Caprile y Demarchi). Haber nacido fuera del país no siempre fue un obstáculo para que los industriales pudieran hacerse escuchar. Por ejemplo, aproximadamente un tercio de los propietarios de ingenios azucareros de la década de 1880 había nacido fuera de la Argentina.⁷⁹ Hombres como Clodomiro Hileret, que se contaba

⁷⁶ Uriburu-Chavarría, *Petición*, p. 69.

⁷⁷ Roy Hora, “Terratenientes, empresarios industriales y crecimiento industrial en la Argentina”

⁷⁸ Hill, ‘El espíritu de Moreno y la Sociedad Rural Argentina ante el Congreso Argentino’, *ASRA*, XXXI:10, 1896, pp. 199.

⁷⁹ Balán, “Burguesías provinciales”, p. 61.

entre los grandes empresarios azucareros del país, no tuvieron inconveniente alguno en ganar posiciones prominentes en Tucumán, una sociedad mucho más tradicional que la litoral. En rigor, más decisivo que su carácter de inmigrantes parece el hecho de que los empresarios del litoral se insertaban en una sociedad políticamente más compleja, en la que, además, existía un amplio consenso sobre la importancia de las actividades rurales para el desarrollo económico del país, que por cierto no se reducía simplemente a los grandes terratenientes.

Con todo, los industriales del litoral contaban con recursos que les permitían ejercer cierta influencia sobre las elites gobernantes. Las figuras centrales de la vida política argentina nunca le volvieron la espalda a los dueños de fábricas. En noviembre de 1898, a poco de asumir la presidencia, Roca recibió a los directivos de la Unión Industrial (tres de los cinco eran extranjeros) en su despacho oficial. En esa ocasión, éstos le expresaron “la satisfacción que en el gremio industrial ha causado su programa de gobierno y las esperanzas que los industriales abrigan de que la producción manufacturera sea estimulada y fomentada.”⁸⁰ Al poco tiempo, el Congreso sancionaba una ley que favorecía los productos nacionales sobre los extranjeros en las compras del Ejército. Los industriales del litoral también gozaban de lazos, en algunos casos estrechos, con parlamentarios. El entusiasmo de un miembro conspicuo del PAN como Rufino Varela Ortiz por la protección a la industria no puede desvincularse del hecho de que su hijo fuese propietario de una empresa que fabricaba artefactos e instalaciones eléctricas.⁸¹ En otros casos, eran los propios industriales los que hablaban en nombre del sector desde sus bancas en el Congreso. Los industriales encontraron voceros en figuras como Juan Videla, Francisco Seguí y Antonio Baibiene, tres presidentes de la Unión Industrial que ocuparon escaños en la cámara de diputados por el PAN. Videla y Seguí tuvieron una larga y destacada trayectoria pública. Baibiene, además, era miembro de una importante familia correntina, y su padre había sido un conocido gobernador de esta provincia.

No se trataba sólo de vínculos o intereses personales o de grupo. Como los dueños de fábrica se ocuparon de remarcar en innumerables ocasiones, la manufactura contribuía a objetivos que las elites gobernantes consideraban deseables, como diversificar el perfil productivo del país, y reducir su dependencia de las importaciones. Ello colocaba a la industria y los industriales en el papel de impulsores (si bien secundarios) de la riqueza argentina, y los hacía merecedores de la atención oficial. El valor de estos argumentos fue reconocido muchas veces, en primer lugar porque, salvo en coyunturas puntuales, la expansión de la manufactura no amenazaba seriamente la salud de la economía de exportación. Lo que es quizá más importante, el pragmatismo que constituía una de los rasgos más característicos de la vida política argentina favorecía, objetivamente, el desarrollo de la industria. Para la década de 1890, el mundo fabril ya se había arraigado profundamente en la realidad social y productiva del litoral. Este dato tenía una traducción política y económica muy directa, puesto que la actividad manufacturera ocupaba un papel decisivo en la generación de empleo. Ello era especialmente marcado en Buenos Aires y sus alrededores. Para comienzos de la década de 1910 la manufactura daba trabajo a cerca de un tercio de la población económicamente activa de la capital del país.⁸² Más allá de

⁸⁰ “Protección industrial. Con el general Roca”, *BUIA* XII:360, noviembre de 1898, p. 21.

⁸¹ Chueco, *Los pioneros*, pp. 415-27. Sobre Varela, Rocchi, “El imperio”, 112.

⁸² Fernando Rocchi, “La armonía de los opuestos: Industria, importaciones y la construcción urbana de Buenos Aires en el período 1880-1920”, *Entre pasados*, IV:7 (1994).

cualquier consideración sobre la eficiencia de la industria o sus posibilidades de desarrollo en el futuro, lo cierto es que su destino se vinculaba directamente con el empleo, y por tanto con las condiciones de vida, de una parte muy significativa de los habitantes del país.

Contra una imagen que presenta a los industriales como figuras impotentes o pasivas, es preciso señalar que los dueños de fábricas se encargaron repetidamente de hacer escuchar estos argumentos. Para ello, contaban con una ventaja decisiva. A diferencia de los empresarios rurales, los industriales sí podían hacer valer su papel como grandes empleadores en el principal escenario de la vida política y social del país. Lo hicieron en repetidas ocasiones mediante invitaciones a parlamentarios y autoridades para que conocieran personalmente las principales empresas de la ciudad. Para el cambio de siglo, las visitas a las fábricas se habían convertido en una práctica corriente, que los industriales fomentaban con el fin de estrechar sus lazos con los hombres de gobierno.⁸³ Por otra parte, a lo largo de esos años una serie de exposiciones industriales también ayudaron a los fabricantes a dar publicidad al mundo fabril.

El contacto entre los hombres de gobierno y el mundo de la producción manufacturera adoptó también modalidades más decididamente políticas. La ciudad de Buenos Aires poseía una larga tradición de movilización pública, que se remontaba por lo menos a mediados del siglo XIX, y que los patrones de fábricas, nativos y extranjeros, contribuyeron a explotar.⁸⁴ En julio de 1899, por ejemplo, la Unión Industrial organizó una “imponente y solemne” manifestación en defensa de la industria nacional a la que asistieron más de cincuenta mil personas. Esta marcha opacó la demostración en favor de la rebaja de derechos aduaneros que comerciantes y consumidores habían protagonizado cuatro semanas antes, y a la que era una respuesta declarada. De acuerdo a un observador favorable a las demandas antiproteccionistas, los participantes del meeting del comercio eran “todos de las clases respetables”.⁸⁵ Los que asistieron a la manifestación de la industria exhibieron una faceta bastante más plebeya de la vida urbana. La extensa columna que desfiló por las calles de Buenos Aires el 26 de julio de 1899 estaba compuesta mayoritariamente por obreros que salieron de las fábricas y marcharon disciplinadamente a la voz de orden de sus patrones. Al llegar a la Plaza de Mayo, tras una caminata de una hora y cuarenta minutos, hombres, mujeres y niños que dependían del empleo industrial desfilaron bajo la vista del presidente Roca, que contempló el espectáculo desde los balcones de la Casa Rosada. Desde esos mismos balcones, además, el primer mandatario se dirigió a los manifestantes y sus líderes.⁸⁶

Casi medio siglo antes de que el General Perón hiciera de la alocución desde la Plaza de Mayo uno de los grandes rituales de la política argentina, el Presidente Roca ya había incursionado en el mismo ejercicio, para resaltar el valor de la actividad industrial. Ello revela la importancia que la manufactura había adquirido en la vida política del país, y el amplio espectro social que podía mobilizarse en su defensa. Algunos años antes, el senador santafesino Lorenzo Anadón (quizás el mayor enemigo de la industria dentro del PAN) todavía podía argumentar que no valía la pena organizar una exposición manufacturera

⁸³ *BUIA*, XIII:370, octubre de 1899. “El Congreso en las fábricas”, pp. 16-18.

⁸⁴ Véase al respecto, Hilda Sabato, *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880* (Buenos Aires, 1998).

⁸⁵ *Review of the River Plate*, 1 julio 1899, p. 10.

⁸⁶ *La Nación*, 27 julio 1899, p. 5.

puesto que la Argentina carecía de industria.⁸⁷ La práctica de rotular como importados los productos fabricados localmente, que entonces era muy habitual, sin duda contribuía a opacar la relevancia de la manufactura nacional, y daba sustento a exabruptos como los de Anadón y otros impugnadores de la protección a una actividad que juzgaban poco menos que inexistente. El meeting industrial de 1899 despejó cualquier duda que pudiera existir al respecto, pues puso “de manifiesto la enorme cantidad de brazos que la industria metropolitana utiliza y sustenta, así como la intensidad del daño social” que políticas contrarias a la manufactura podían acarrear.⁸⁸ En particular, los empleadores explotaron los fantasmas que concitaba el temor a la desocupación o a la emergencia de conflictos sociales en caso de que la protección, que había permitido que la industria “se convirtiese en proveedor de empleo de un gran número de hombres y mujeres” fuese reducida o eliminada.⁸⁹

Al reflexionar sobre la marcha, los socialistas denunciaron que los patrones de fábrica habían impuesto “a sus dependientes y obreros la opinión que deben tener llevándolos en formación como soldados que obedecen a sus jefes, ó rebaños guiados por sus pastores, so pena de ser despedidos.”⁹⁰ Partidarios del punto de vista del consumidor y por tanto enemigos de la protección, los socialistas tuvieron dificultades para advertir que la industria protegida gozaba del apoyo de los trabajadores que dependían de ella para ganarse el sustento. Al respecto, es significativo que la prensa haya reportado que a lo largo de esa jornada se habían vivido momentos de jolgorio (comprensible dado que se trataba de una ocasión excepcional, en la que los asalariados cobraron su diaria sin necesidad de someterse a la dura disciplina del trabajo fabril), aunque enmarcadas en un clima de respeto a los símbolos del poder del Estado. Y aun cuando resulta indudable que la presencia obrera tuvo poco de espontánea, este dato no la vuelve menos significativa. En una cultura laboral signada por el paternalismo, este dato no podía resultar demasiado sorprendente. De hecho, los dueños de fábricas se presentaron como las figuras rectoras del mundo del trabajo, y como protectores y guías de los sectores más humildes de la comunidad. Ello se advierte en un detalle significativo. Como era habitual en las visitas a las fábricas, en esa ocasión los industriales colocaron en el centro de su espectáculo a las mujeres y los niños que emplean en sus empresas (o a domicilio). Lejos de ocultarlos púdicamente de la mirada pública, los fabricantes exhibieron con orgullo el enorme ejército de mujeres y de niños que dependían de los salarios industriales, y lo hicieron con la intención deliberada de poner de relieve el papel civilizador que el evangelio del trabajo desempeñaba sobre los segmentos del mundo popular tenidos por más frágiles.⁹¹

En esa jornada de junio, los dueños de fábricas ofrecieron una muestra cabal de su

⁸⁷ *DSCSN*, 30 mayo 1896.

⁸⁸ “El meeting”, *La Prensa*, 27 julio 1899, p. 3.

⁸⁹ *RRP*, 26 julio 1899, p. 10.

⁹⁰ *La Nación*, 9 septiembre 1899, p. 4.

⁹¹ Distintos medios reportan la presencia de obreros de ocho años de edad en la marcha. Véase, por ejemplo, *La Prensa* del 27 de julio de 1899, p. 5. En las descripciones de visitas de parlamentarios a fábricas de Buenos Aires, la referencia al trabajo infantil por parte de los propios fabricantes es recurrente. En una visita a la fábrica textil de Dell’ Acqua que tuvo lugar en octubre de 1899, por ejemplo, el propio vocero industrial informa que allí “desde las niñas de 10 y 12 años, que ganan ochenta centavos diarios, hasta las obreras prácticas que vigilan las grandes máquinas y que ganan 4, 5 y 6 pesos por día, todas encuentran compensación al trabajo honorable y tienen garantida su subsistencia y su tranquilidad”. *BUIA*, XIII:370, octubre de 1899, p. 16.

influencia sobre las clases trabajadoras urbanas y de los intereses mutuos que los unían en defensa de la industria. Como nunca antes, ese acto público demostró la importancia económica y social del mundo fabril. Poco antes de la manifestación del comercio que precedió a la de la industria, *La Nación* argumentaba con entusiasmo que esta reunión llevaría ante las autoridades “la voz y las aspiraciones del sentimiento económico de la república, representados por los que están en contacto con todos los gremios de industria y capital, y que por lo tanto, están en condiciones de reflejar y traducir necesidades y conveniencias que, en su conjunto, son las de una inmensa mayoría”.⁹² Después de la gran marcha industrial, ya no resultó posible sostener argumentos como éste, que desestimaban la importancia del sector manufacturero y le negaban especificidad a sus reclamos. De hecho, el diario de los Mitre debió corregirse y reconocer que la marcha industrial había puesto “en evidencia la importancia de talleres y fábricas que dan ocupación a tan numeroso personal como el que se ha exhibido ayer, demostrado también el poder financiero de los gremios industriales”.⁹³

Demostraciones públicas tan significativas como la manifestación de julio de 1899 no volvieron a repetirse en ese período, y para encontrar una movilización de envergadura similar es necesario esperar hasta el acto que tuvo lugar en julio de 1933, cuando la negociación del tratado bilateral con Gran Bretaña pareció amenazar el futuro de la manufactura argentina y disparó una serie de reacciones que pusieron en vilo al mundo industrial. El hecho resulta comprensible. Salvo en situaciones excepcionales de enfrentamiento abierto con otros sectores de la comunidad, que interpelaban al empresariado industrial en su conjunto, poco predisponía a los patrones de fábricas a la acción colectiva. El veloz crecimiento manufacturero del cambio de siglo sugiere que el escenario en el que la industria se desenvolvía estaba lejos de resultar hostil. Pese a sus continuas invocaciones a la necesidad de incrementar la protección, los fabricantes no reconocían la necesidad de una política económica alternativa a la entonces vigente. No obstante las simpatías industrialistas de la élite fabril, estos hombres sabían bien que la suerte de la economía argentina, y dentro de ella de la industria, dependería por largo tiempo del dinamismo del sector rural. Con los empresarios agrarios tenían importantes coincidencias, entre las que destacaban las referidas a la política monetaria e impositiva. Terratenientes e industriales preferían un tipo de cambio alto y estable, que fuese favorable tanto a los exportadores como a los que competían con la producción importada: Del mismo modo, ambos estaban a favor de un régimen de impuestos que gravara el consumo antes que la propiedad.⁹⁴

Es preciso agregar, por otra parte, que la acción colectiva no era la estrategia privilegiada para hacer avanzar los intereses singulares de cada fabricante. De modo aún más acusado que en el caso de sus colegas del interior, cuya suerte solía estar asociada, en cada provincia, a la de un único rubro industrial, lo que los dueños de fábrica del litoral habitualmente reclamaban era protección no para la industria en general sino para su empresa o, a lo sumo, para su sector particular de actividad. Por este motivo, los problemas

⁹² *La Nación*, 17 junio 1899, p. 4.

⁹³ *La Nación*, 27 julio 1899, p. 4. En el mismo sentido, Carlos Lix Klett señala que las “*Ochenta mil personas*” que participaron del “colossal meeting” demostraron que la industria constituía “una potencia con la cual hay que contar de hoy en adelante y que sería temerario prescindir de sus elementos en la deliberaciones fiscales.” Carlos Lix Klett, *Estudios sobre producción, comercio finanzas é intereses generales de la República Argentina* (Buenos Aires, 1900), pp. 555.

⁹⁴ Roy Hora, “Terratenientes, empresarios industriales y crecimiento industrial en la Argentina”

que afectaban a los industriales rara vez admitían una solución fundada en la acción concertada del conjunto de los empresarios manufactureros. Para la gran mayoría de los fabricantes la suerte de sus emprendimientos no estaba necesariamente atada a la del empresariado industrial en su conjunto.

La fragmentación de los intereses industriales, significativamente mayor que la de los intereses agrarios, contribuye a explicar las dificultades que encontró la Unión Industrial Argentina para legitimar su papel como único representante del sector manufacturero, que sólo comenzó a superar, y de modo muy parcial, cuando se lanzó a combatir la movilización obrera en la primera década de siglo.⁹⁵ De hecho, los reclamos de los empresarios frente al parlamento no solían realizarse a través de la Unión Industrial, ni de alguna otra asociación empresarial, sino que tomaban la forma de presentaciones individuales o, a lo sumo, de un pequeño grupo. Por este motivo no siempre resultan visibles, lo que ha llevado a muchos analistas a desestimar su importancia, y por tanto a concluir erróneamente que los fabricantes carecían de verdadera voluntad o capacidad de presión. Algunas de ellas, sin embargo, alcanzaron estado público. Tomemos lo sucedido en 1896 en la Cámara de Diputados.⁹⁶ En ese mismo año encontramos peticionantes que solicitaban, por ejemplo, rebajas impositivas para el ingreso de maquinaria para una fábrica de objetos de metal y otra para una manufactura de papel, aumentos de derechos a la importación de cartón, o la modificación de la ley de aduanas en el renglón relativo a las telas de algodón crudo.⁹⁷

Estas demandas, sin embargo, sólo constituían una pequeña parte de los reclamos de la comunidad industrial. El grueso de sus reclamos no se realizaba mediante presentaciones formales, y por este motivo no han dejado rastros en el archivo oficial. Aunque escasamente visibles, los fabricantes fueron más insistentes de lo que habitualmente se supone a la hora de promover sus intereses ante las autoridades que definían la tarifa. Todos los años, durante el tratamiento parlamentario de la ley de aduanas, una verdadera procesión de fabricantes se acercaba a las autoridades para solicitar que sus solicitudes fuesen debidamente atendidas. En esos momentos, relataba la *Review of the River Plate* con escasa simpatía por estos reclamos, “el Ministro de Hacienda recibe sugerencias de los industriales interesados, concertados con las fábricas que están mayormente en estado embrionario, para alterar la tarifa que desean, especulando con aquellos que están en los despachos internos del gobierno y en los círculos legislativos.” Y el senador Figueroa señalaba cómo la Comisión de Hacienda se veía “asediada por los fabricantes, por estos proteccionistas, de la misma manera que la Comisión de peticiones y la militar se ve por las pensiones. No hay un solo fabricante que no venga buscando protección.”⁹⁸ La presión de los industriales era tan corriente y tan constante que no faltaron los analistas que sugerían que “la complacencia ... de nuestros gobernantes en satisfacer las especulaciones, los favoritismos, las miserias y las ineptitudes de los que llegan constantemente en solicitud de tutoría benévola del Gobierno á las puertas del Congreso y á los pasillos de los Ministerios”, constituía la principal explicación del auge proteccionista que experimentó la Argentina en los años del cambio de

⁹⁵ Fernando Rocchi, “Un largo camino a casa; los industriales y la cuestión social”, en Juan Suriano (compilador), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943* (Buenos Aires, 2000).

⁹⁶

⁹⁷ *DSCD*, 31 agosto 1896, p. 694; 16 septiembre de 1896, p. 855; 22 septiembre de 1896, p. 917; y 10 diciembre 1896, p. 359.

⁹⁸ Citado en Rocchi, “El imperio”, p. 110. Para otro ejemplo, véase Pillado, *El régimen Comercial Argentino*, p. 329.

siglo.⁹⁹

IV. El proteccionismo: algunas conclusiones

Una vasta literatura argumenta que la etapa de gran crecimiento de la economía de exportación que corre entre 1870 y la Primera Guerra Mundial incrementó el peso político de los beneficiarios de esa expansión, entre los cuales los estancieros de la pampa ocupaban un lugar muy destacado. Según sostiene esta versión, en el último cuarto del siglo XIX se definieron los contornos de un orden político muy favorable a los intereses de los grandes exportadores agropecuarios, que dio vida a una política comercial de signo liberal destinada a perdurar al menos hasta fines de la década de 1930. En las últimas décadas, esta manera de concebir la historia del período ha sido objeto de una importante revisión. Diversos trabajos han llamado la atención sobre el carácter altamente proteccionista de la política arancelaria consagrada en esos años. Según se advierte en estos estudios, la Argentina asistió al avance de políticas que favorecían una mayor autarquía económica incluso durante esa etapa de veloz expansión del sector agroexportador.

Explicar esta aparente paradoja requiere tomar distancia de los relatos que sugieren que los intereses rurales actuaron en una suerte de vacío político. En este sentido, este trabajo llama la atención sobre dos fenómenos que ocurrieron de modo simultáneo a la gran expansión rural del cambio de siglo. Por una parte, en esos años el Estado alcanzó mayor autonomía respecto de los intereses del sector agroexportador. A la vez que se fortalecía, el Estado central se tornó más sensible a las demandas de los grupos de poder de las provincias mediterráneas, que entonces ganaron una importancia política decisiva, desproporcionada respecto a su peso económico. Al mismo tiempo, el formidable éxito que la economía de exportación experimentó en ese período, lejos de estimular una concentración de recursos productivos en este sector, tendió a favorecer el desarrollo de una economía más compleja, uno de cuyos rasgos más salientes fue poner en marcha un acelerado proceso de crecimiento industrial. Combinados, estos dos fenómenos atenuaron la importancia política y el peso económico de los actores vinculados al sector agropecuario pampeano. En lo que atañe al objeto de este estudio, ello se tradujo en una diversificación de los intereses que incidían en la formulación de la política económica argentina. Fue esta mayor complejidad la que creo las condiciones para el incremento de la protección arancelaria, que se impuso a pesar y en contra de los reclamos de los intereses librecambistas y agroexportadores.

La emergencia de la industria fue producto del crecimiento y la diversificación que la economía argentina experimentó en el último cuarto del siglo XIX. El motor fundamental de este proceso fue la expansión del sector rural de exportación. Confinada a producir para el mercado doméstico, la naciente industria no se hallaba en condiciones de cortar el cordón umbilical que la ataba a la suerte del sector rural, cuyo ritmo de crecimiento pautaba el de las demás actividades económicas del país. Los industriales del cambio de siglo tuvieron clara conciencia de este fenómeno. La subordinación de la industria al campo, sin embargo, no los sumió en la pasividad. Por el contrario, en ocasiones produjo el efecto inverso. A diferencia del empresariado rural, la necesidad de contar con protección arancelaria colocó

⁹⁹ Francisco Rodríguez del Busto, *El proteccionismo en la República Argentina*, Buenos Aires, Jacobo Peuser, 1899, p. 76.

a muchos fabricantes que competían con la producción importada en una situación de mayor dependencia respecto de la esfera estatal. Contra lo que se ha afirmado tradicionalmente, la elite gobernante de la república oligárquica rara vez se mostró indiferente ante las demandas provenientes del empresariado manufacturero. La industria era un elemento quizás secundario en cuanto a su importancia económica, pero de primer orden en lo que se refiere a su relevancia política y social: se hallaba firmemente inserta en la estructura política de la república oligárquica, proveía una fuente irremplazable de recursos para varias provincias del interior, y generaba una parte sustancial de los empleos en las grandes urbes del litoral. Dadas estas circunstancias, los industriales siempre contaron con capacidad para hacer escuchar sus reclamos, entre los cuales destacaba la demanda de protección arancelaria.

La definición de una política comercial de signo proteccionista tuvo lugar en dos grandes oleadas (1876-8 y 1891-3), que coincidieron con períodos de profundas dificultades para el fisco. Las constricciones fiscales, decisivas para vencer las resistencias al incremento de los aranceles, no fueron, sin embargo, el único factor que explica el triunfo y, mucho menos, la vigencia de una tarifa proteccionista (que se mantuvo durante largos años de normalidad fiscal, hasta más allá del período en estudio). Para explicar este resultado es necesario considerar un arco más amplio de determinaciones que incidían desde el Estado y la sociedad, entre las que se destacan las motivaciones industrialistas de la elite gobernante y las demandas de los propios empresarios manufactureros y del amplio arco de voluntades que éstos lograron movilizar en favor de la industria. Gracias a estos apoyos, la industria logró asegurarse un importante grado de protección arancelaria durante este período que resulta elevado incluso considerando estándares internacionales.

Sin embargo, es preciso recordar que toda visión que presente a la industria o al empresariado industrial como un único actor resulta engañosa. Una acusada heterogeneidad de situaciones y recursos de poder caracterizaba a los empresarios industriales, y este fenómeno reflejaba a su vez la notable complejidad social, geográfica y productiva de la manufactura argentina. Salvo en episodios puntuales de enfrentamiento con otros grupos sociales, la heterogeneidad de las demandas de los dueños de fábricas hacía difícil que éstas pudieran tramitarse a través de un único representante del sector.

A riesgo de simplificar en exceso un panorama demasiado complejo, es posible trazar una distinción básica entre dos modalidades de vinculación entre industriales y Estado: las que predominaban en la industria del interior y las que eran características de la manufactura del litoral. En aquellos casos como los de la producción azucarera o la vitivinícola, en los que una actividad agro-industrial dinamizaba la economía de provincias enteras, las peticiones de protección arancelaria (y de transporte y crédito subsidiados) solían encontrar el camino franco hasta la cumbre misma del Estado. Impulsados o patrocinados por los líderes políticos de aquellas regiones, que solían ser también los principales empresarios del área y figuras destacadas de la coalición dominante en la política nacional, estos reclamos gozaban de los beneficios que el orden institucional federal otorgaba a las provincias mediterráneas. La relevancia de la agroindustria para la vida de algunas provincias mediterráneas dio lugar a la constitución de sólidos bloques de intereses, que comprendían a amplios sectores de la población de esos distritos. Dadas las estrechas relaciones de los representantes provinciales y la elite gobernante, no sorprende que estas industrias se hallasen entre las más protegidas de la Argentina de ese tiempo.

Las agro-industrias del interior lograron volcar en su favor recursos políticos que los fabricantes de las provincias litorales rara vez alcanzaron. En algunos casos, los dueños de las principales empresas del litoral, la región en la que se hallaba establecida la manufactura más poderosa y más dinámica del país, gozaban de estrechos vínculos con algunos miembros de la elite gobernante. Pero ni siquiera estos grandes magnates estaban en condiciones de movilizar los instrumentos de poder que la estructura federal de la república oligárquica depositaba en las manos de los principales industriales de la Argentina mediterránea. Por otra parte, en las grandes urbes del litoral, las demandas de protección arancelaria voceadas por el empresariado industrial siempre encontraron un factor moderador en la presencia de los intereses del sector de exportación, de los importadores y de los consumidores urbanos. Y, al mismo tiempo, en el litoral los intereses industriales presentaban un grado de heterogeneidad más marcado que el que era habitual en el interior. La relación entre los industriales del litoral y el Estado carece de la simplicidad que se advierte en el interior, por lo que no sorprende que tendiera a fragmentarse en una miríada de reclamos y peticiones particulares. Dadas estas características, resulta comprensible que las demandas de estos empresarios rara vez se encauzaran a través de canales institucionales, o a través de reclamos que comprendiesen al sector industrial en su conjunto (o al menos a grupos significativos dentro de él). Ello contribuye a explicar las dificultades de la Unión Industrial Argentina para constituirse en la voz autorizada del sector en su conjunto. El escaso éxito de la mayor asociación de fabricantes en sus intentos por nuclear al empresariado fabril de la república se debió, antes que nada, a la imposibilidad de articular las demandas de un conjunto de empresarios cuyos intereses resultaban no necesariamente antagónicos pero sí heterogéneos y difícilmente asimilables.

Ello no significa, sin embargo, que los empresarios del litoral carecieran de los recursos necesarios para constituirse en un actor colectivo. Como la gran manifestación de 1899 parece sugerirlo, bajo ciertas condiciones estos fabricantes podían asociarse para producir hechos políticos de enorme significación. Sin embargo, este tipo de acción colectiva sólo excepcionalmente constituyó el instrumento a través del cual los fabricantes de las urbes del litoral hicieron sentir su presencia y sus demandas sobre el poder público. Más adecuado para alcanzar sus objetivos fue el reclamo individual o a lo sumo de un pequeño grupo de fabricantes. En los dos casos, sin embargo, sus cartas de triunfo se referían a sus credenciales como artífices de una economía más compleja y a su papel como grandes empleadores. Invocando estos argumentos, y a través de presiones singulares y discretas ante los parlamentarios y los funcionarios del ministerio de hacienda, los dueños de fábricas del litoral contribuyeron decisivamente a forjar los acuerdos sociales que dieron forma al proteccionismo argentino. Como los socialistas del cambio de siglo repetidamente señalaron, el orden político oligárquico nunca fue renuente a escuchar estos reclamos.

Vista en perspectiva, la relación entre industriales y Estado durante la era agroexportadora se revela más estrecha de lo que muchos relatos tradicionales afirman. La disposición a favorecer cierto grado de desarrollo industrial, dominante en la elite gobernante, contribuyó a crear un clima propicio para la expansión de la manufactura. El PAN, en particular, se mostró sensible a la conveniencia de favorecer una mayor diversificación económica y un desarrollo regional más equilibrado. Y si bien en las décadas del cambio de siglo la Argentina poseía un Estado dotado de importantes recursos de poder, todo sugiere que este proyecto no se impuso desde arriba sobre una sociedad inerte o acallada. A diferencia del México de Porfirio Díaz, donde el proceso de industrialización parece haberse desplegado en esos mismos años a partir de un diálogo del que sólo

participaban la elite gobernante y los empresarios más poderosos del país, en la Argentina de Roca la protección a la industria se desplegó en un escenario de gran complejidad. Su avance, por ejemplo, debió doblegar la resistencia de los voceros del sector agropecuario, que repetidamente insistieron en que el desarrollo de la industria protegida tenía costos y originaba riesgos que debían ser afrontados en primer lugar por los exportadores. Si el proteccionismo logró extenderse fue, en definitiva, porque contó con apoyos sociales más amplios y más complejos que los que habitualmente se le atribuyen, que excedían ampliamente a los sectores ubicados en la cumbre de la pirámide de la riqueza y el poder.

Cuadro I. Evolución de la tarifa a lo largo del siglo XIX (% ad valorem).

Artículos	1822	1836	1854	1862	1876	1891	1905
Ropa	25	35	15	15	40	60	40
Calzado	25	35	20	15	40	60	40
Tejidos lino	15	17	15	15	20	15	20
Tejidos algodón	15	17	15	15	20	15	25
Tejidos lana	15	17	15	15	20	15	30
Tabaco	25	35	20	20	40	55	E
Fósforos	15	17	10	15	35	45	E
Cerveza	25	50	25	20	40	E	E
Azúcar	20	24	20	20	25	E *	E *
Harina	E	E	20	20	E**		
Vinos	25	35	25	20	30	E ***	
Chocolate	20	24	20	20	20	60	E
Papel	5	17	15	5	5	10	E
Perfumería	15	17	15	15	35	50	50
Muebles	25	35	15	15	35	60	40
Sombreros	E	E	15	15	30	121	40
Hojalata, bronce, acero	5	5	5	15	25	5/25	5/25
Alambre	5	5	15	5	5	5	5
Clavos y tornillos	5	5	15	15	25	25	35
Carruajes			15	15	35	60	
Carbón	5	5	5	-	15	-	-

Notas:

Antes de la unificación de 1859-62, los datos corresponden a las importaciones de ultramar por la aduana del Estado de Buenos Aires.

E: derechos específicos

* estimados por encima del 125 %.

** estimado en 50 %.

*** estimado en 58 %.

Fuentes: José Carlos Chiaramonte, *Nacionalismo y proteccionismo económicos en la Argentina*, pp. 88-9 y 225; José Antonio Sánchez Román, *La Dulce Crisis*, pp. 204-9; Miron Burgin, *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Buenos Aires, Solar, 1960, pp. 105-111, y 302-14; Fernando Rocchi, "El imperio del pragmatismo", p. 130; Adolfo Dorfman, *Historia de la industria argentina; Registro Estadístico de Buenos Aires*, 1856, Tomo II, 1858, pp. 1-2; *Registro Estadístico de Buenos Aires*, 1862, Tomo II, 1865, pp. 6-33; *Anuario de la Dirección General de Estadística*, 1896, t. II (1897), pp. 49-87.

Cuadro 2. Derechos a las exportaciones a lo largo del siglo XIX (% ad valorem).

1822	1836	1862	1877	1885	1888	1891	1906
4*	4*	5	6	4**	--	4	-

*derechos específicos, más moderados, para cueros.

**derechos para cueros del 3 %.

Fuentes:

Miron Burgin, *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Buenos Aires, Solar, 1960, pp. 107 y 304; Ricardo Pillado, 'El comercio de carnes en la República Argentina', en *Censo Agropecuario Nacional. La ganadería y la agricultura en 1908. Tomo III. Monografías* (Buenos Aires, 1909), pp. 357-9. Ochoa, Pedro, "La política comercial nacional durante la organización nacional (1862- 1880)", *Revista de Ciencias Económicas*, XV, II, 68 y 69, marzo y abril de 1927, p 428.