

Departamento de Historia
Universidad de Santiago de Chile
Revista de Historia Social
y de las Mentalidades
Volumen 22, N° 2, 2018: 249-267
Issn: 0717-5248
Issn On Line: 0719-4749

PROCESOS, ACTORES E IDEAS EN EL DEBATE SOBRE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LA ARGENTINA (CON ALGUNAS REFERENCIAS A CHILE), 1850-1914*

PROCESSES, ACTORS AND IDEAS IN THE DEBATE ON THE INTERNATIONAL INSERTION
OF ARGENTINA (WITH SOME REFERENCES TO CHILE), 1850-1914

DR. ROY HORA**
Universidad Nacional de Quilmes/CONICET
Buenos Aires, Argentina
Email: rhora@unq.edu.ar
Id-ORCID: 0000-0002-7303-4936

RESUMEN

Este ensayo explora algunos aspectos del proceso de inserción económica internacional de la Argentina en la era del crecimiento exportador. Luego de describir someramente las fuerzas que moldearon la integración a la economía dominada por las potencias industriales del Atlántico Norte, concentra su atención en las discusiones que este proceso suscitó, así como al tipo de actores que las protagonizaron. El trabajo hace algunas referencias laterales al caso chileno, dirigidas ante todo a subrayar aquellos contrastes que ilustran la singularidad de la experiencia argentina. El objeti-

ABSTRACT

This essay analyses some features of Argentina's integration into the world markets during the export-led era, c. 1850-1914. It focuses on the forces that shaped Argentina's export led growth, explores the debates it raised and the actors that promoted and took advantage of this process. Contrasts with the Chilean experience help to shighlight some peculiarities of the case under study.

Keywords: Argentina; Chile; Export Led-growth; Protectionism

* Recibido: 23 de julio de 2018; Aprobado: 29 de septiembre de 2018.

** Ensayo. Una versión previa de este ensayo fue presentada en el workshop internacional La Primera Globalización de Argentina y Chile, 1850-1914, Universidad de Santiago de Chile, 22-23 marzo de 2018. Agradezco los comentarios allí recibidos.

vo, entonces, es enfatizar ciertas peculiaridades de la trayectoria histórica de este país en la era de la primera globalización.

Palabras clave: Argentina; Chile; crecimiento exportador; proteccionismo

Este ensayo explora algunos aspectos del proceso de inserción económica internacional de la Argentina en la era del crecimiento exportador. Luego de describir someramente las fuerzas que moldearon la integración a la economía dominada por las potencias industriales del Atlántico Norte, concentra su atención en las discusiones que este proceso suscitó, así como al tipo de actores que las protagonizaron. El trabajo hace algunas referencias laterales al caso chileno, dirigidas ante todo a subrayar aquellos contrastes que ilustran la singularidad de la experiencia argentina.

En relación con el tema que nos ocupa, la literatura especializada sugiere que Argentina y Chile ofrecen ejemplos de performances económicas que, en el contexto latinoamericano, se encuentran entre las más exitosas del período conocido como la primera globalización. En esa literatura también predomina una visión que hace de mediados de siglo un hito en la vida económica latinoamericana. Así, por ejemplo, estudios clásicos como la *Historia contemporánea de América Latina* de Tulio Halperin Donghi (1969) o la *Economic History of Latin America* de Victor Bulmer-Thomas (1994) conciben a esa fecha como un importante parteaguas, que señala el comienzo de una etapa de mayor integración al mercado mundial y de aceleración del ritmo de crecimiento del sector exportador para el conjunto del subcontinente. Sin embargo, las estructuras políticas que dieron forma a ese proceso presentan diferencias considerables entre países, que resultan muy visibles en las dos naciones ubicadas a ambos lados de la cordillera de los Andes. Estos contrastes se refieren menos a la manera de concebir el patrón de inserción internacional en ambos estados que a la capacidad de las instituciones y los actores políticos de cada uno de ellos para encauzarlo y orientarlo. La primera diferencia se observa en que la rápida consolidación del orden republicano en tiempos de Portales colocó a Chile, desde muy temprano, en un camino de estabilidad institucional que la Argentina, por su parte, tardó varias décadas en lograr emular.

En efecto, al este de los Andes, la segunda mitad del siglo XIX se abrió cuando la dictadura rosista no solo estaba viva sino que parecía sólida, y cuando todas las figuras que un tiempo más tarde serían protagonistas centrales de la vida

pública se encontraban en el exilio (varias de ellas residiendo en Chile, como Alberdi y Sarmiento). Pero el gobierno de Rosas (1829/32-52) llegó a su fin en la batalla de Caseros, en febrero de 1852, y allí cobró impulso, tras la sanción al año siguiente de una constitución, la historia del proceso de institucionalización del proyecto liberal. Visto a la luz de lo sucedido en Chile, sin embargo, este programa tardó en consolidarse. La mayor complejidad de la geografía política argentina -un país con más centros regionales de poder que Chile y por ende con varios grupos políticos en competencia, de los cuales los más importantes eran los de Buenos Aires y Entre Ríos- constituyó un factor decisivo de esta demora. Tanto es así que la etapa que va de 1853 a 1880 ha merecido el calificativo de “treinta años de discordia” (Halperin Donghi, *Una nación*).

Algunos de esos desacuerdos que dividieron al país por largas décadas se referían a distintas manera de entender cuestiones como el federalismo o la participación ciudadana y, en definitiva, a visiones alternativas sobre cómo concebir la construcción y la forma de la república. Pero en una nación cuyos grupos dirigentes estaban convencidos de la importancia de impulsar el crecimiento de sus actividades productivas con mayor potencial exportador y de afirmar el imperio de la ley liberal por sobre las formas de poder personal, las diferencias más intratables y más difíciles de resolver no se referían a cuestiones de política económica o diseño institucional sino a la dificultad para traducir esos amplios consensos en una fórmula política capaz de contener las demandas e intereses de distintos grupos de poder. Así la disputa regional desempeñó un papel más decisivo que del otro lado de los Andes. De allí que uno de los rasgos característicos de esas décadas fue el conflicto y el enfrentamiento bélico, tanto civil como internacional. Entre sus hitos se cuentan la secesión por casi una década (1852-59) del estado de Buenos Aires, y, tras la unificación, la persistencia de agrias disputas entre Buenos Aires y las demás provincias, saldadas en el campo de batalla en 1874 y otra vez en 1880.

Recién en esta última fecha, con la derrota de la revolución porteña de 1880 -el último levantamiento armado de grandes proporciones de la era de formación del Estado- comenzó una etapa de estabilidad política que se extendió hasta más allá del comienzo de la Gran Guerra. Desde 1880, y a lo largo de un tercio de siglo, salvo algunos alzamientos que no logaron derribar a las autoridades -como la Revolución del Noventa y la Revolución radical de 1905-, el país disfrutó de un largo ciclo de estabilidad y gobiernos constitucionales que contribuyeron a afirmar el poder del Estado. De allí que, recién con la llegada de Julio A. Roca a la presidencia y la derrota de la secesión de Buenos Aires, la evolución política argentina se asemeja a la más estable trayectoria chilena de la era oligárquica (que, aunque más firme, de todos modos experimentó momentos de crisis,

como la Guerra Civil de 1891 que terminó con la derrota y caída del presidente Balmaceda). El triunfo de Roca en 1880 coincidió con el comienzo de la era dorada del crecimiento exportador argentino, primero impulsada por la inversión extranjera y el arribo de inmigrantes y, poco más tarde, por la veloz expansión de las exportaciones agropecuarias (primero lana, y luego cereales y carnes). Desde ese momento, el ritmo de desarrollo argentino se hizo considerablemente más acelerado y, quizás más importante, más inclusivo que el chileno. Volveré sobre importante aspecto más abajo.

Por debajo y al margen del turbulento escenario de esas tres décadas, marcadas por conflictos y enfrentamientos en torno a la definición del perfil del estado federal, sucedieron cosas importantes, que corremos el riesgo de perder de vista si solo enfocamos la atención en el plano de la política nacional. En los últimos veinte años, los estudios de historia política y en particular los referidos a la vida pública nos han enseñado a ver la historia del período 1850-1880 desplegándose, en distintos espacios, con ritmos desiguales y distintas lógicas. Los estudios de Hilda Sabato, en particular, sugieren que la provincia de Buenos Aires debe ser situada en una categoría aparte, cualquiera sea el plano al que se preste atención. Aquí, el crecimiento económico fue considerablemente más veloz que en el resto del país, merced ante todo a la pujanza de la ganadería ovina, que fue un fenómeno eminentemente bonaerense, de escasa relevancia en el resto del territorio nacional (Sabato 1989).

En la primera provincia del país, y en gran medida gracias al crecimiento exportador y el incremento del flujo migratorio proveniente de Europa, el desarrollo urbano también avanzó a un ritmo inigualado, muy superior al del resto de los distritos de la federación, ya sea que pongamos atención en la demografía, la actividad económica y el mercado de trabajo o el desarrollo y complejización de la sociedad civil. En esos años, la ciudad de Buenos Aires comenzó el ascenso que la convertiría, antes del fin de siglo, en la primera urbe latinoamericana. Todo ello se reflejó en una fuerte expansión de la prensa y el público lector porteños, que estuvieron en la base del éxito de emprendimientos editoriales como los diarios *La Prensa* y *La Nación*. Por tirada y prestigio, ambos matutinos serían los principales faros del diarismo latinoamericano por medio siglo. Otras publicaciones periódicas rivalizaron con estos diarios o buscaron forjarse un lugar a su lado, contribuyendo al desarrollo de una esfera pública dinámica y expansiva (Sabato 1998).

Desaparecidas las restricciones que la dictadura de Rosas había impuesto a la vida pública, comenzó entonces una etapa de acelerado crecimiento del tejido asociativo, que recorrió a la sociedad porteña desde la cumbre hasta la base. Un liberalismo de tonalidades populares y progresistas le dio marco a

esta experiencia. Y en la medida en que el lenguaje del bien común fue una de las notas dominantes de la retórica pública de ese período, la articulación de discursos y experiencias que aspiraban a expresar intereses particulares se reveló problemática. Ello puede ayudar a explicar por qué, dentro de ese movimiento de densificación del tejido asociativo, la constitución de voceros o grupos de interés que hablaban en nombre de los sectores empresarios fue relativamente tardía. La Sociedad Rural Argentina, creada en 1866, fue la primera institución de esta naturaleza, pero se proclamó defensora no sólo de los intereses de los grupos propietarios sino de la campaña en su conjunto. Bastante más tarde nacieron representantes del interés manufacturero: en 1875 el Club Industrial Argentino y en 1878 el Centro Industrial Argentino, finalmente unificados en 1887 en la Unión Industrial Argentina.

La manera en que los trabajos más relevantes elaborados en las últimas dos décadas abordan el estudio de estas esas organizaciones y analizan su relación con los empresarios y capitalistas ha cambiado bastante respecto a la imagen que nos ofrecen los relatos forjados cuando la historia económico-social era la rama más dinámica de la disciplina. Más que expresión de grupos sociales preexistentes, cuyos intereses y puntos de vista organizaciones como la Sociedad Rural y la Unión Industrial vendrían a representar, los estudios más recientes existentes tienden a verlas como articuladores, incluso como forjadoras, de esos intereses. Antes que un síntoma de la maduración de una clase social o, más modestamente, como indicadores de la conformación de un colectivo de propietarios o capitalistas con intereses propios y conciencia de la especificidad de esos intereses, los mejores trabajos de las últimas tres décadas tienden a concebir a estos emprendimientos como iniciativas de pequeños grupos, poco representativos del empresariado en su conjunto. Integrados por capitalistas letrados deseosos de alcanzar figuración y reconocimiento a partir de su papel como articuladores de un interés gremial o de clase, estos actores pretendían dotar de una conciencia gremial o identitaria a empresarios y capitalistas que en rigor carecían de ella.

La literatura retrata a estas figuras singulares como terratenientes vanguardistas en busca de atraer la atención de sus pares (Halperin Donghi 1985) o, según otra formulación referida a los industriales, como representantes en busca de representados (Rocchi 2006). En ambos casos, el dato más relevante es que la emergencia de esas instituciones patronales pone de manifiesto la distancia existente entre un grupo reducido de propagandistas y agitadores -una elite si se quiere más cultural o intelectual que política- y una masa de capitalistas y empresarios que, faltos de una elaborada conciencia de sus intereses sectoriales, no parecían dispuestos a invertir tiempo y esfuerzo en la tarea de coordinarse con el fin de definir un programa, articular sus demandas, y hacer conocer su voz

en la vida pública. Este hiato entre dirigentes y dirigidos fue atenuándose en las décadas del cambio de siglo (Hora 2003, Rocchi 2006).

Este cuadro debe ser tenido en cuenta al momento de analizar la emergencia de las primeras impugnaciones a las doctrinas económicas liberales que asomaron tíbiamente en la discusión pública en las décadas de 1860 y 1870. Hasta entonces, los argumentos en favor de la libertad de mercados habían sido dominantes: su predominio se observa ya en la primera mitad de siglo, y la expansión del debate ciudadano tras la caída de Rosas no hizo más que afirmar su hegemonía. Al igual que en la Inglaterra que había dejado atrás las políticas mercantilistas y las Leyes del Grano, en el cuarto de siglo que sucedió a 1850 el prestigio de las ideas librecambistas se mantuvo en un punto muy elevado. Como en Chile, la francofilia de la alta cultura argentina decimonónica explica por qué las principales referencias con las que se construían estos argumentos provenían no tanto de autores británicos sino franceses (Jean-Baptiste Say, Frédéric Bastiat, Jean Gustave Courcelle-Seneuil, Étienne Joseph Garnier y sus divulgadores) (Coyumdjian 2015; Plotkin y Caravaca, *Las particularidades*).

En esos años en que el fin de la censura permitió que la discusión pública tomará argumentos y se insertara más plenamente en los circuitos internacionales de ideas, visiones como la de Palemón Huergo, que en 1855 afirmaba, siguiendo a Courcelle-Seneuil, que “resultaba absurdo recurrir a métodos artificiales para producir cosas que otros fabrican mejor y más barato”, gozaban de amplio consenso, abierto o implícito. Para autores como Huergo, el proteccionismo era una doctrina restrictiva de la libertad, propia de gobiernos autoritarios como el rosista. Y era, por sobre todas las cosas, una política económica que carecía de sentido en un país que contaba con recursos naturales muy abundantes, escaso capital y salarios altos (1855).

Para que la solidez de este tipo de argumentos se resquebrajara se requerían condiciones sociales específicas, entre las cuales la más importante fue la emergencia de cierta desconfianza sobre las virtudes de la división internacional del trabajo. El principal estímulo para este cambio de humor provino de afuera. La fuerte caída de las cotizaciones de la lana de mediados de la década de 1860, que volvió a repetirse un decenio más tarde, abrió un espacio para la impugnación del consenso librecambista que había imperado desde la revolución de independencia. En este marco de pérdida de empuje del sector exportador -que en el segundo período mencionado también coincidió con un endurecimiento de las condiciones crediticias tanto para el sector público como para el privado-, cobró entidad la idea de que la Argentina debía realizar esfuerzos para diversificar su estructura productiva, y que para ello era preciso crear incentivos que, por medio de la agregación de valor a materias primas como la

lana, permitieran sustituir importaciones y ampliar el mercado para la producción local. Por cierto, ello no supuso una impugnación frontal al credo liberal. Incluso los más enfáticos defensores del proteccionismo no cuestionaron la validez de los postulados de la economía política clásica. En todo caso, restringieron su aplicación a la realidad de países nuevos como la Argentina, a partir del conocido argumento de la necesidad de proteger a las “industrias infantiles” hasta tanto éstas se hallasen en condiciones de enfrentar la competencia de la producción de economías industriales más maduras (Plotkin y Caravaca 2013).

Más importante, el alcance de esas críticas estuvo determinado por el escenario bosquejado en los párrafos precedentes, que sólo permitió que los argumentos proteccionistas circularan en ámbitos muy acotados, y con impactos siempre superficiales. Las discusiones de las décadas de 1860 y 1870 en la prensa, la universidad y el parlamento en torno al patrón de inserción internacional del país, que por primera permitieron articular una visión subtendida por una valoración positiva de las promesas del proteccionismo, constituyeron fenómenos circunscriptos al interior de la elite dirigente. Estas voces se desplegaron sin mayor contacto con los fabricantes de bienes manufacturados, y con escasa incidencia en la discusión pública más amplia. Vista en conjunto, esa primera formulación de una visión alternativa sobre la inserción internacional del país fue, desde el punto de vista de la constitución del sentido común económico de la población, e incluso del empresariado, una experiencia de consecuencias muy limitadas.

Una rápida mirada al círculo de promotores de ese primer proteccionismo argentino confirma este argumento e invita a subrayar dos aspectos. En primer lugar, estos autores ocupaban un lugar secundario en el seno de la elite dirigente. El más destacado de ellos, Vicente F. López -figura de relieve en los círculos gobernantes porteños, además de profesor de economía política- poseía cierto prestigio y ascendiente intelectual, pero escaso capital político propio, y ninguna gravitación electoral. Los demás propagandistas del proteccionismo -ante todo Carlos Pellegrini y Miguel Cané- eran jóvenes integrantes de la elite dirigente que recorrían los primeros pasos en la vida pública, y que serían más recordados por lo que hicieron después que por su actuación en esos años. Lo suyo fue, en alguna medida, una apuesta de comienzos de carrera, que sólo en el caso de Pellegrini dejaría huellas duraderas en su visión del país. Miguel Cané no dejó a la causa proteccionista más legado que una tesis doctoral cuyas lecciones él mismo pronto olvidó (Cané 1878).

El segundo rasgo a señalar es que, cuando se propusieron como voceros de la causa proteccionista, ninguno de ellos poseía inserción en los círculos empresariales, y tampoco intereses fabriles de consideración, o contactos estrechos con el empresariado de este sector de actividad. Entre los animadores

intelectuales del reclamo proteccionista y los industriales que supuestamente debían beneficiarse de una política de esta orientación no había más vínculo que el que surgía de una interpelación abstracta a los intereses industriales como intereses nacionales.

Todo ello nos confirma que, todavía en nuestros días, uno de los argumentos delineados por José Carlos Chiaramonte en un trabajo clásico sobre el tema mantiene su vigencia: el proteccionismo de ese período fue una iniciativa nacida en el seno de la elite política, y careció de arraigo en ese actor todavía débil y poco articulado que era el empresariado manufacturero (Chiaramonte 1971). Puede parecer algo paradójico que la principal impugnación a las posiciones que enfatizaban las virtudes de la libertad de mercados nacida fuera de la elite dirigente no haya surgido de las filas industriales sino de los voceros de los ganaderos de Buenos Aires, convertidos por un momento en los propagandistas más elocuentes de un (por cierto muy modesto) programa de industrialización cuyo eje era la creación de una fábrica de paños destinada a elaborar la lana de las pampas. Finalmente, hay que señalar que si la gran demanda de los proteccionistas -el incremento de las tarifas arancelarias a las importaciones de bienes de consumo -se vio en parte satisfecha durante la administración de Avellaneda (1874-80) fue en respuesta a constricciones fiscales (a la necesidad de “ahorrar sobre el hambre y la sed de los argentinos”) más que como resultado de una iniciativa dirigida de manera deliberada a promover el desarrollo de “industrias infantiles” y respaldada por intereses manufactureros o por un consenso público en torno a la legitimidad o la conveniencia de este programa.

La agitación proteccionista que estamos comentando pone de relieve que todavía a fines de la década de 1870 no había conexiones significativas entre intereses organizados, expresión de esos intereses en el debate público y política pública. Esta constatación invita a dirigir la atención hacia dos interrogantes. El primero se refiere a la manera en que cobró forma el patrón de crecimiento exportador. ¿Qué fuerzas le imprimieron dirección y consistencia? Este ensayo adopta el punto de vista que sugiere que este tipo de inserción internacional, más que producto de la acción de actores socioeconómicos que impusieron un rumbo en disputa con otros grupos de interés, o de coacciones desde lo alto del Estado, o de una combinación de estos factores, fue el resultado de una dinámica en esencia espontánea pero de gran capacidad para incorporar los intereses y las demandas de distintos actores.

Pese a su diversidad regional, muy relevante en el plano político, Argentina carecía de actores identificados con una propuesta económica alternativa a la integración a la economía atlántica. Este amplio consenso en torno a las virtudes de la incorporación al expansivo capitalismo del Atlántico Norte resultó fundamental

para acotar la incidencia de la disputa por el poder y para darle estabilidad a las grandes orientaciones de la política económica. Dotado de un considerable dinamismo económico y gran poder inclusivo, el patrón de crecimiento centrado en las exportaciones fue ganando en solidez a lo largo del siglo XIX, y pervivió hasta los años de la Gran Depresión.

Desde que la independencia y la ruptura con España pusieron fin al mercantilismo y la era de la plata, y abrieron el camino para el comercio libre, el crecimiento exportador signó el patrón de desarrollo de las provincias litorales e impactó, aunque con menor fuerza, en el resto del territorio. Una economía abundante en tierra y escasa en trabajo, que creció al mismo tiempo que estimulaba una mayor integración de los productores familiares al mercado, que empujó los salarios hacia arriba y abrió muchas oportunidades de mejora para las clases subalternas, le dio a ese crecimiento una considerable capacidad inclusiva, puesta de relieve desde muy temprano. El crecimiento exportador no debió imponerse a otros intereses ni doblegar resistencias de comerciantes, artesanos, capitalistas o sectores del Estado asociados a otros proyectos de desarrollo. Actores económicos identificados con otras modalidades de acumulación, como los grandes comerciantes monopolistas que dominaban el comercio con España en la era colonial, fueron arrastrados por la crisis de independencia, o rápidamente perdieron gravitación como consecuencia de ella. El peso de otros sectores que pueden haber sufrido con la apertura comercial, como los artesanos, era poco considerable, toda vez que la región carecía de una organización gremial tradicional y la producción manufacturera se fue acomodando a complementar más que a desafiar la producción importada (Halperin Donghi 1988). En gran medida, pues, en el siglo XIX la economía de la Argentina litoral, y la sociedad que creció en su huella, fueron moldeadas por la expansión exportadora. Entre los grupos comprendidos en esta definición se halla incluso el de los grandes propietarios rurales, un sector apenas delineado en el momento de la crisis del imperio. La elite terrateniente que alcanzaría un lugar tan prominente a fines del siglo XIX, y que tanto se beneficiaría de ella fue, más que el promotor, el producto de la expansión exportadora (Halperin Donghi 1995, Hora 2010).

De allí que el concepto de modelo agroexportador -una expresión que ha sido utilizada con bastante frecuencia, sobre todo por quienes entienden que el país no desarrolló plenamente su potencial productivo en el siglo XIX por falta de una política económica más apropiada, capaz de favorecer un mayor desarrollo del mercado interno- resulte una manera poco provechosa de describir los acuerdos sociales e institucionales que encauzaron el proceso de crecimiento impulsado por las ventas externas. El problema radica en que este modo de conceptualizar las fuerzas que moldearon el orden económico tiende a enfatizar los determinantes

políticos de este proceso (el poder terrateniente, la acción del estado en favor de estos intereses, el influjo de los socios comerciales, etc.). Aunque crucial en otras experiencias históricas, esta dimensión no resulta la más relevante en el caso que nos ocupa. En rigor, las instituciones formales e informales sobre las que se apoyó el crecimiento exportador no enfrentaron la resistencia ni se impusieron contra los intereses de ningún sector de cierta gravitación, ya sea elitista o popular, y por ende no requirieron la acción de un poder capaz de promoverlo o imponerlo.

Más que por la presión de los grupos poderosos, el Estado favoreció la expansión agraria porque esta era su única fuente de recursos. Más importante, gracias a la abundancia de tierra y la escasez de energía humana, el crecimiento exportador argentino en el siglo XIX tuvo una gran capacidad de integración de grupos e intereses, desde la cumbre hasta la base de la sociedad. Hizo compatible la construcción de enormes fortunas rurales con formas más modestas -pero igualmente significativas para darle estabilidad- de progreso para amplios sectores: pequeños y medianos propietarios, trabajadores por cuenta propia, asalariados rurales y urbanos que vieron sus ingresos crecer a lo largo del siglo. De allí que las visiones que recurren a conceptos como el de patrón de crecimiento centrado en las exportaciones con el fin de enfatizar la dinámica más bien espontánea, así como consensual, del rumbo económico, resultan más apropiadas que aquellas que enfatizan sus determinantes políticos o de política económica. Y esto nos confirma que, en ese período, no hubo verdadera discusión sobre el patrón de inserción internacional en primer lugar porque ningún actor, ni en la cumbre ni en la base, estaba interesado en promoverla.

El segundo interrogante se refiere a cuándo y por qué nació una discusión sobre las ventajas y desventajas de la autarquía económica que fuese algo más que un debate circunscripto al mundo de las elites, esto es, una propuesta capaz de interpelar a sujetos enraizados en el tejido productivo. La condición para que ello sucediera fue un cambio en el escenario descrito más arriba, que fue producto en primer lugar del formidable proceso de crecimiento experimentado por la economía argentina desde la salida de la crisis de 1876, que cobró especial fuerza en la década de 1880 y que, tras el cimbronazo de la Crisis de Baring de 1890-1893, se prolongó hasta el comienzo de la Gran Guerra. Fue en esos años cuando la Argentina se situó, en lo que a instituciones se refiere, en una posición más similar a la de Chile. En ese período maduró un sistema político federal de considerable solidez, a la vez que bastante centralizado, que recibió el apoyo de todos los actores relevantes de la vida pública. Y fue entonces cuando, empujado por el flujo de inversiones extranjeras más cuantioso de América Latina, el sostenido crecimiento de las exportaciones, y la llegada de millones de inmigrantes, el mercado interno cambió de escala. Sobre el telón de fondo de una economía

urbana en expansión se produjo la emergencia y consolidación de empresas manufactureras de considerable envergadura para el contexto latinoamericano, que producían para un mercado cuyo tamaño se multiplicó casi 10 veces en el curso de esas tres décadas. Nació así, como hijo del crecimiento exportador, todo un sector de actividad asociado a la expansión del mercado interno, que por primera vez le dio a la Argentina una presencia industrial considerable.

Las estimaciones de Roberto Cortés Conde (1997), que ampliaron y corrigieron las elaboradas por la CEPAL a fines de la década de 1950, ilustran bien la velocidad del desarrollo manufacturero del período, incluso superior al del sector agroexportador (en parte una ilusión estadística, ya que la industria partió de una base muy baja). Este crecimiento cobró fuerza en la década de 1880, retomó impulso tras la Crisis del Noventa, ahora empujado no tanto por la inversión y la inmigración como por la devaluación de la moneda nacional (que perdió 2/3 de su valor entre 1890 y 1891), que creó un contexto favorable para sustituir importaciones hasta que, hacia el cambio de siglo, otro momento de gran expansión exportadora y fuertes inversiones extranjeras, empujó el crecimiento del mercado interno y la expansión de la demanda de bienes manufacturados hasta las vísperas de la Gran Guerra.

Así, pues, a partir de los años ochenta se asiste al momento en el que, al compás de la emergencia de las primeras plantas industriales de envergadura, la moderna manufactura comenzó a formar parte de la realidad productiva nacional. Puede resultar paradójico comprobar que en la era dorada del crecimiento exportador la economía argentina se tornó menos agraria y menos dominada por las ventas externas, toda vez que el sector exportador perdió peso en favor del comercio y la banca, la construcción y la industria, esto es, todas actividades que producían bienes y servicios dirigidos de manera predominante al mercado interno. De todos estos fenómenos, el más visible y el que tuvo mayor impacto social fue el crecimiento industrial. Expansión del empleo fabril y grandes chimeneas fueron los símbolos más elocuentes con los que, en el cambio de siglo, la manufactura anunció su presencia en las grandes urbes. Objeto de interés y en ocasiones de orgullo y celebración, el avance de la producción manufacturera fue descrito como un aspecto central del progreso económico de la nación.

A grandes rasgos, el perfil industrial argentino de la era agroexportadora estaba determinado por su dotación de recursos naturales (abundancia de insumos de origen agropecuario, escasez de energía y combustible), humanos (pobre en destrezas nativas, relativamente abundante en trabajo calificado y destrezas empresariales importadas; salarios elevados para la media latinoamericana y el sur de Europa) y el tamaño del mercado (relativamente grande y de alto ingreso, pero aislado y también sometido a la competencia de la producción importada).

Todo ello dio lugar a una rápida expansión manufacturera, cuyo principal protagonista fue un empresariado mayormente extranjero. Y esa industria tuvo grandes limitaciones para dotarse de un perfil exportador capaz de morigerar el predominio de la producción de bienes de consumo para el mercado interno.

Como sugirió Ezequiel Gallo en un estudio pionero (1970), y luego confirmó Fernando Rocchi (2006), el principal elemento dinamizador del crecimiento industrial fue la expansión de la demanda estimulada por el crecimiento exportador. Pero su orientación también estuvo determinada por la política pública, que incidió de dos maneras principales. Por una parte, creando un contexto propicio (aranceles, ferrocarriles y crédito subsidiado) para el crecimiento de actividades agroindustriales en el interior no pampeano, cuyos principales polos productivos estaban localizados en Tucumán y Mendoza. La industria del interior del país no era el sector más gravitante desde el punto de vista económico pero era relevante en otros aspectos, sobre todo sociales y políticos. El objetivo de las iniciativas desarrollistas que le dieron vida era vincular al interior, más pobre y atrasado, al ciclo ascendente de la próspera economía pampeana. El estímulo a la producción manufacturera radicada en el interior funcionó como un mecanismo dirigido a estimular la redistribución regional del ingreso agrario y, de paso, soldar los lazos políticos entre elites y regiones. Más allá de los beneficios que les reportó a los grupos dominantes del interior, el éxito de este proyecto se advierte al comprobar que, pese a la mejora del bienestar en las provincias pampeanas y en particular en sus grandes ciudades, esta región ejerció una atracción limitada sobre la población del interior que, si migró, lo hizo en grado considerable hacia Tucumán y Mendoza (Gerchunoff y Torre 2014). Y, por supuesto, la emergencia de polos de actividad económica cuya suerte dependía de sus lazos con el estado federal, fuente de todos los recursos que les permitían prosperar, afirmó las tendencias centrípetas del proceso de unificación política (Hora, 2009).

Por otro lado, la política pública también contribuyó al crecimiento de las industrias radicadas en las grandes urbes del litoral, y en primer lugar en Buenos Aires, que reunía cerca de la mitad de la inversión industrial del país. En esta región más desarrollada y de ingreso per cápita más alto, el instrumento privilegiado de la protección a la manufactura fue la tarifa aduanera. Defensa del empleo urbano y preocupación por los efectos socialmente perturbadores del paro forzoso, deseos de promover la diversificación de la estructura productiva, fuerza de los intereses creados y el lobby industrial, fueron los motivos que explican la existencia de los aranceles que protegían al sector de la competencia de la producción importada. Desde la década de 1880, el proteccionismo se fue

incrementado, pero de forma moderada, hasta alcanzar cierta estabilidad con la reforma arancelaria de 1905 (Hora 2009).

Así, pues, la novedad del fin de siglo no fue sólo la maduración de una economía urbana más compleja, en la que la industria desempeñaba un papel central, sino también la constitución de un escenario en el que los argumentos de los partidarios de atenuar los rasgos liberales del patrón de inserción económica internacional se propagaban desde múltiples ámbitos. Y este cambio no se limitaba a los espacios donde se construían o promovían esos discursos. El panorama que cobró forma en esos años tenía importantes diferencias con el panorama imperante en los años de la primera agitación proteccionista, en primer lugar porque la Argentina, convertida en la nación más industrializada de América Latina, ya no era esa economía de frontera que no tenía otros actores que los vinculados a la economía exportadora. El trabajo organizado y las asociaciones patronales se habían convertido en protagonistas de su vida cívica. Instituciones como el Centro Azucarero y la Unión Industrial Argentina, pero también los órganos representativos de los viñateros y bodegueros de Cuyo, así como parte importante de los legisladores de las provincias del noroeste, eran parte de un entramado de intereses que promovía la protección arancelaria.

Para el cambio de siglo, las asociaciones de empresarios se habían convertido en instituciones considerablemente más poderosas y más representativas de las demandas patronales de lo que eran en tiempos de Huergo o López. Su defensa del proteccionismo fue, con frecuencia, una posición asociada a la promoción de sus intereses como capitalistas. Los argumentos proteccionistas encontraron mayor grado de elaboración en la voz de los dirigentes políticos comprometidos con esta causa y, sobre todo, en la prensa. En este terreno la voz proteccionista se hacía sentir en el diario *El País* y en publicaciones especializadas como *El Economista* y, por supuesto, en el *Boletín de la Unión Industrial Argentina* (Hora 2003, Rocchi 2006, Plotkin y Caravaca 2015).

A la luz de estos cambios, cabe preguntarse qué peso tenían los partidarios de la diversificación económica por la vía proteccionista. Su capacidad para incidir en la política pública, sobre todo a través de su influjo sobre los grupos dirigentes, es conocida (Rocchi 2006, Hora 2009). Sin embargo, sabemos menos sobre su influjo en la vida pública ¿Qué gravitación poseían sus argumentos en este terreno? Todo indica que poseían mayor influjo político que ascendiente social o prestigio cultural. Un rápido repaso de los emprendimientos más importantes surgidos en las dos décadas previas a la Gran Guerra -*El Economista Argentino, La Agricultura, La Producción Argentina, La Semana Rural, Review of the River Plate, Revista Argentina de Ciencias Políticas*- nos muestra que la voz proteccionista era claramente minoritaria en el debate público. La celebración de

los logros de la industria nacional rara vez se trocaba en una defensa abierta del proteccionismo. De hecho, hubo pocas publicaciones periódicas decididamente proteccionistas como el *Boletín de la Unión Industrial*, que por su condición de órgano oficial de los industriales argentinos no dependía del público para sobrevivir. Emprendimientos más dependientes del humor de los lectores no lograron ganarse un lugar permanente en el concierto de la prensa económica. Al cabo de algunos años, *El Economista*, quizás su más fiel exponente, desapareció.

Entre los diarios de mayor relieve, sólo *El País* llevaba con orgullo y convicción el estandarte proteccionista. Pero lo hacía en relativa soledad y, más importante, la marca distintiva de este matutino no era su orientación económica. *El País* tenía una agenda considerablemente más amplia, cuyo foco giraba en torno a la defensa de las posiciones de Carlos Pellegrini (a tal punto que el diario no sobreviviría a la muerte de esta figura, en 1906). En la vereda de enfrente se encontraban todos los grandes exponentes del diarismo, comenzando por los poderosos *La Prensa* y *La Nación*, firmes defensores de la libertad de mercados.

En síntesis, en el debate público, los intérpretes del programa proteccionista constituían una minoría, cuya voz más estridente y poderosa eran los propios voceros empresarios. Aquellos medios de prensa más comprometidos con esta causa que dependían del apoyo del público nunca lograron ganarse un lugar gravitante entre el periodismo del cambio de siglo. Cuando el mundo se precipitó en la Gran Guerra todavía no se había constituido una voz proteccionista de peso que, al igual que la librecambista, contase con una audiencia de proporciones o fuese capaz de ver el problema desde un punto de vista más amplio que el propuesto por los patrones industriales. Podría argumentarse, incluso, que si sus razonamientos se hicieron conocidos fue no tanto por la acción de sus propagandistas sino por la de sus críticos que, además de reunir a la mayor parte de la prensa, también comprendían a importantes actores políticos, en especial en las filas del mitrismo, el radicalismo y el socialismo.

Además de constituir un tópico del debate entre expertos y, en menor medida, un tema de debate público, el proteccionismo se tradujo en políticas públicas que, consideradas en conjunto, atenuaron el peso de los bienes importados y encarecieron su precio. En este sentido, el proteccionismo tuvo costos, y esos costos se distribuyeron de manera desigual sobre la comunidad. Sus principales víctimas externas fueron las importaciones de bienes de consumo de origen europeo, el azúcar cubano y el vino mediterráneo. Y sus víctimas internas fueron, ante todo, los exportadores y los consumidores. En numerosas ocasiones, los sectores exportadores denunciaron este proteccionismo al que describían como un promotor de industrias no competitivas, que podían provocar represalias comerciales y guerras de tarifas contra las exportaciones argentinas. La voz de los

consumidores, en cambio, no terminó de articularse políticamente, y por ellos hablaron los partidos que pretendían representar a los votantes urbanos, como los ya mencionados cívicos, socialistas y radicales. El librecambio, argumentaban estos actores, servía para incrementar el poder adquisitivo del salario (Hora 2000).

¿Qué sucedió, mientras tanto, con los empresarios agrarios en tanto actor político o como interlocutores de la política económica? ¿Hubo en la Argentina una coalición exportadora-librecambista que, como propone un conocido trabajo de Ronald Rogowski, debió haber crecido en poder e influencia al calor del auge de las ventas externas (Rogowski 1998)? De acuerdo al autor de *Commerce and Coalitions*, el influjo de los grupos exportadores debería haberse incrementado en un ciclo de expansión exportadora de tanta envergadura. Es indudable que un proceso de crecimiento que en apenas tres décadas multiplicó por cerca de diez el valor de las exportaciones agrarias reafirmó la centralidad de los sectores vinculados a la agricultura y la ganadería de exportación. En el caso argentino, sin embargo, y como hemos visto, los efectos expansivos del auge exportador también complejizaron el panorama económico y el de las clases patronales, con lo que a los empresarios que producían para el mercado interno. El período dorado del crecimiento exportador fue, también, una etapa de diversificación productiva que introdujo nuevos actores a los debates sobre política económica.

Más importante, enfoques como el de Rogowski suelen pasar por alto las mediaciones políticas que dieron forma a la política de inserción económica internacional, cuyo origen y dinámica nunca constituye un simple reflejo de lo que sucede en el plano productivo. La Argentina del cambio de siglo tenía una elite terrateniente varias veces más rica que la de 1850 pero no por ello más gravitante desde el punto de vista de su influjo sobre los círculos gobernantes. La institucionalización del orden político consolidó el federalismo y, junto a la ya mencionada complejización del tejido económico tendió a atenuar el influjo de los poderosos del agro o, al menos, los obligó a competir con otros segmentos de las clases patronales por la atención oficial. Al calor de la expansión urbana, el crecimiento del mercado interno, y la formación de un orden político más complejo, el peso de los intereses agroexportadores tendió a atenuarse.

Ésta afirmación nos recuerda que al analizar el escenario en el que se define la política de inserción internacional de un país conviene estar atento a las nuevas mediaciones que son producto no solo del crecimiento socioeconómico sino también del desarrollo institucional. En la Argentina del cambio de siglo XIX al XX, la elite dirigente del orden oligárquico se mostró dispuestas a imponer algunos sacrificios a los exportadores y consumidores en nombre de un proyecto de desarrollo que requería la construcción de un Estado más robusto y que, por otra parte, se proponía atender las necesidades del interior no exportador y de

los sectores de actividad que producían para el mercado interno y que competían con la producción importada. Todo ello hizo que la fuerza política dominante del orden oligárquico fuese moderadamente proteccionista, como en parte lo fueron también sus legisladores, incluso los de la región pampeana (Hora 2003).

¿Por qué los grupos dirigentes argentinos del cambio de siglo adoptaron esta posición? Sin duda, para entonces el proteccionismo se habría formado intelectualmente más prestigioso para entonces que en la década de 1870, pues para entonces sus recetas estaban conquistando toda la Europa continental. En respuesta a la invasión del grano americano y el avance industrial, la Europa de ese entonces era claramente más proteccionista que la nacida tras la abolición de las Leyes de Granos. Es improbable, sin embargo, que en un país como la Argentina la clave del atractivo del proteccionismo se encontrase en el poder seductor de ejemplos como el alemán, tan restrictivo para las exportaciones pampeanas. De hecho, tal como señalamos más arriba, los proteccionistas argentinos no lograron ganar la batalla por la orientación de la opinión. Y la mejor prueba de ello es que solían percibirse como una minoría ignorada y desatendida (y un excesivo foco en su quejosa retórica sin atender al contexto en que ésta fue producida ayuda a explicar por qué, desde la década de 1940, cuando el industrialismo se convirtió en la verdad del día, la era exportadora fue descripta como el imperio del libre-cambio).

En rigor, los partidarios de incrementar la protección a la industria fueron una voz minoritaria en el debate público porque los éxitos de la Argentina exportadora fueron demasiado importantes como para que un proyecto alternativo, asociado a intereses relevantes pero en definitiva secundarios, pudieran opacarlos. Si se ganaron un lugar bajo el sol fue, en todo caso, porque los costos del proteccionismo de la era agroexportadora no fueron tan elevados, ni tan difíciles de afrontar, para ese país que atravesaba la fase más próspera de toda su historia. Sólo la amenaza de una guerra comercial, que ensombreció los años del fin de siglo, pero que no terminó de cobrar entidad, podía suponer una amenaza capaz de alterar el acuerdo en torno a un proteccionismo moderado que contemplaba distintos intereses, tanto industriales como agrarios. Al margen de este peligro, que el propio paso del tiempo fue disolviendo, un cierto grado de protección arancelaria a la producción manufacturera era tolerable, y fue aceptada por todos los actores de peso en la vida económica nacional. Incluso los sectores exportadores la hicieron suya por razones ante todo pragmáticas, entre otras cosas porque la tarifa arancelaria ofrecía una solución que juzgaban aceptable para el problema de cómo financiar al Estado. Dentro de los límites que tuvo en la época, el proteccionismo de ninguna manera constituyó un obstáculo para que el país explotara sus vastos recursos naturales y acrecentara su inserción en los flujos internacionales

de mercancías y capitales. Si la Argentina tenía problemas, estaban en otro lado (Hora 2000).

En este punto, y para cerrar esta presentación, vale la pena volver sobre la comparación con el caso chileno. Hacia el cambio de siglo, la tensión política entre ambos países en torno a disputas fronterizas se incrementó y la amenaza de una guerra entre las dos naciones del cono sur ensombreció el horizonte de América Latina. Fue entonces cuando el estadígrafo santafesino Gabriel Carrasco publicó *Argentina y Chile al comenzar el siglo XX*, donde les recordaba a sus conciudadanos que no tenían por qué preocuparse, ya que Chile había dejado de ser un rival de la misma talla. Todavía en la década de 1850 Chile poseía, además de un Estado un más poderoso, una sociedad y una economía de mayor tamaño. Medio siglo más tarde, las posiciones se habían invertido drásticamente. Para 1900, las exportaciones argentinas doblaban a las de Chile, y lo mismo sucedía con su renta pública. También su ejército era más grande. Y sus escuelas eran más y mejores, y más elevada su tasa de alfabetización. Todos los indicadores de bienestar, desde el nivel de salarios a la mortalidad infantil, colocaban a la Argentina por encima y a buena distancia de Chile (Carrasco 1902).

En 1850 la Argentina estaba todavía lejos de poder emular los logros del Chile independiente. Medio siglo más tarde, la situación era muy diferente. Gracias al dinamismo de su sector exportador, esa Argentina que había dejado atrás a su vecino y rival y que parecía haber escapado a su destino sudamericano podía darse el lujo de destinar recursos a proteger a sus manufacturas porque el avance industrial no perjudicaba ningún sector poderoso, y porque no afectaba a sus principales motores económicos. Los argentinos de ese tiempo eran bien conscientes de que vivían la etapa más exitosa de su historia. De hecho, la extendida conciencia de la importancia de esos logros, y su contraste con el modesto pasado que muchos adultos todavía recordaban, hizo que la Argentina no produjese ningún equivalente a Francisco Encina y sus lamentos sobre la decadencia nacional. La idea de que el futuro siempre iba a ser mejor que el pasado fue hegemónica al menos hasta que la Gran Guerra vino a desorganizar el mercado mundial de productos primarios, abriendo las primeras grietas en lo que hasta entonces habían sido las sólidas bases sobre las que se asentaba el crecimiento exportador. Pero hasta que ese patrón de inserción internacional no fue impugnado frontalmente desde afuera, primero en los años de la Gran Depresión y luego en los de la Segunda Guerra, la mayor parte de los argentinos siguió creyendo que en esa economía agraria abierta al comercio atlántico estaba su mejor alternativa para convertirse en esa gran nación que, según confiaban, el destino le tenía asegurada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bulmer-Thomas, Victor. *The Economic History of Latin America since Independence*. Cambridge University Press, 1994.
- Cané, Miguel. *Protección a la Industria*, Tesis doctoral, Imprenta de El Nacional: Buenos Aires, 1878. Impreso.
- Carrasco, Gabriel. *Argentina y Chile al comenzar el siglo XX. Comparaciones gráficas y estadísticas*. Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, 1902.
- Chiaromonte, José Carlos. *Nacionalismo y proteccionismo económicos en Argentina*. Solar/Hachette, 1971.
- Cortés Conde, Roberto. *La economía argentina en el largo plazo (siglos XIX y XX)*. Sudamericana-Universidad de San Andrés, 1997.
- Couyoumdjian, Juan Pablo. “Importando modernidad: La evolución del pensamiento económico en Chile en el siglo XIX”. *Historia*, vol. 48, no. 1, 2015, pp. 43-75.
- Gallo, Ezequiel. “Agrarian Expansion and Industrial Development in Argentina (1880-1930)”. *Latin American Affairs*, editor Raymond Carr, Oxford University Press, 1970, pp. 45-61.
- Gerchunoff, Pablo, e Iván Torre. “¿Estaba la población argentina en el lugar equivocado? Un enfoque de economía política sobre las migraciones (1880-1914)”. *Desarrollo Económico*, vol. 54, no. 212, 2014, pp. 35-62. JSTOR, www.jstor.org/stable/43748243.
- Halperin Donghi, Tulio. “Argentina: Liberalism in a Country Born Liberal”. *Guiding the Invisible Hand. Economic Liberalism and the State in Latin American History*, editores Joseph Love y Nils Jacobsen, Praeger, 1988, pp. 99-116.
- Halperin Donghi, Tulio *José Hernández y sus mundos*. Sudamericana, 1985.
- Halperin Donghi, Tulio “The Buenos Aires Landed Class and the Shape of Argentine Politics, 1820-1930”. *Agrarian Structure and Political Power*, editores Evelyne Huber y Frank Safford, University of Pittsburg Press, 1995, pp. 39-65.
- Hora, Roy. “La política económica del proteccionismo en la Argentina, 1870-1914”. *Investigaciones y Ensayos*, no. 58, 2009, pp. 237-83.
- Hora, Roy “Los grandes industriales de Buenos Aires: sus patrones de inversión y de consumo, y su lugar en el seno de las elites económicas argentinas, 1870-1914”. *Anuario IEHS*, no. 24, 2009, pp. 307-337.
- Hora, Roy *Historia económica de la Argentina en el siglo XIX*. Siglo XXI, 2010.

- Hora, Roy *Los terratenientes de la pampa argentina. Una historia social y política, 1860-1945*. Siglo XXI, 2003.
- Hora, Roy “Terratenientes, empresarios industriales y crecimiento industrial en la Argentina: los estancieros y el debate sobre el proteccionismo (1890-1914)”. *Desarrollo Económico*, vol. 40, no.159, 2000, pp. 465-492. JSTOR, www.jstor.org/stable/3455879.
- Huergo, Palemón. *Cuestiones políticas y económicas*. Imprenta Argentina, 1855.
- Plotkin, Mariano, y Jimena Caravaca. “Publicaciones especializadas y liberalismo periférico. Notas sobre la transmisión de ideas económicas en Argentina, 1870-1890”. *Revista de Indias*, vol. LXXIII, no. 257, 2013, pp. 55-80.
- Plotkin, Mariano, y Jimena Caravaca. “Las particularidades del liberalismo económico argentino. Circulación, adaptación y formación de un canon de pensamiento de economía política, 1870-1899”. *Regulación social y regímenes de bienestar en América Latina (Siglos XIX-XX)*, editores Ricardo González Leandri, Gonzalez Pilar Bernaldo, y Andrés Galera Gómez, Polifemo, 2015, pp. 88-120.
- Rocchi, Fernando. *Chimneys in the Desert. Industrialization in Argentina. During the Export Boom Years, 1870-1930*. Stanford University Press, 2006.
- Rogowski, Ronald. *Commerce and Coalitions: how trade affects domestic political alignments*. Princeton University Press, 1998.
- Sabato, Hilda. *Capitalismo y ganadería en Buenos Aires: la fiebre del lanar, 1850-1890*. Sudamericana, 1989.
- Sabato, Hilda. *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*. Sudamericana, 1998.