

Prólogo

Una somera revisión de la bibliografía que se ocupa de la historia económica argentina revela que en las últimas décadas ha crecido el interés por descifrar lo que muchas veces parece ser el “enigma” del pasado y el presente del país. En efecto, los estudios y diagnósticos se han multiplicado, desde los enfoques celebratorios o las visiones críticas sobre los logros y fracasos de comienzos del siglo XX, hasta las diferentes maneras de evaluar las tendencias más contradictorias y complejas a medida que el siglo llegaba a su segunda mitad.

Al mismo tiempo, se advierte que las disciplinas sociales, la historia económica y la economía parecen entremezclar los análisis rigurosos y las discusiones políticas. Si bien esta dualidad es inevitable, los autores de este texto consideramos que esas dimensiones distan de ser las únicas cuestiones que problematizan el análisis. Baste recordar que cada período suele cambiar de significado para actores y observadores cuando es abordado desde diferentes perspectivas temporales, cuando el pasado es leído desde distintos presentes. Por otra parte, el respeto por las reglas que las distintas disciplinas sociales han desarrollado para construir consensos que, por su naturaleza misma, no pueden sino ser transitorios, y no por ello menos válidos, contribuye a evitar la intromisión de la política facciosa en el análisis. En ese sentido, las instituciones que albergan a los estudiosos de los distintos saberes han cumplido y siguen cumpliendo una tarea fundamental al establecer, entre otras cosas, esas reglas compartidas a las que hemos tratado, con las naturales limitaciones personales, de atenernos en este trabajo.

El crecimiento de los estudios sobre el pasado de la economía argentina no es un hecho casual; son varios los factores que lo han impulsado. En primer lugar, la restauración democrática de la década de los ochenta implicó el desarrollo y la consolidación de instituciones, como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y las universidades, en particular las nacionales, desde donde se promovieron políticas que posibilitaron el avance de múltiples disciplinas. Esa

tarea de investigación, reflexión y discusión, que resulta indispensable en cualquier sociedad que intente comprenderse a sí misma y entender su lugar en el mundo, no podría prosperar fuera del marco de libertad y pluralismo que, con todas sus contradicciones, estas instituciones han ofrecido durante prácticamente tres décadas.

Otros factores, más recientes, impulsaron este tipo de estudios. Los virajes de las políticas económicas, que incluyeron desde tímidas intervenciones del estado hasta radicalizadas medidas inspiradas en el credo neoliberal y el consenso de Washington, y que culminaron en la profunda crisis de 2001, llevaron a una necesaria búsqueda de respuestas.

En el trabajo que presentamos, guiados por la impronta de la colección que dirige Luis Alberto Romero, hemos tratado de sintetizar los aportes de distintas perspectivas. Se trata, muy resumidamente, de poner a disposición de un público amplio las discusiones sobre las encrucijadas por las que ha atravesado la economía argentina durante el siglo XX, así como también de brindar nuestro propio relato de las alternativas por las que discurrió esa economía al impulso de las cambiantes políticas establecidas desde el estado. El enfoque en principio cronológico es sin duda tributario de una mirada historiográfica que concibe el pasado como uno de los condicionantes del presente.

Este libro se propone, entonces, estudiar la historia económica de la Argentina durante el siglo XX, desde el estallido de la Primera Guerra Mundial en 1914 hasta la crisis de 2001. El relato está organizado en seis capítulos, que abarcan el período señalado, y uno de conclusiones. La introducción ofrece un balance de la economía argentina a principios de la década de 1910. A continuación, analiza brevemente las principales interpretaciones sobre la economía argentina en el siglo XX. Por último, tomando distancia de las miradas que insisten en presentar la historia económica del país como un fracaso, expone las dimensiones analíticas centrales que orientan nuestro enfoque y que, creemos, permiten comprender lo que consideramos el desarrollo fallido de la economía argentina.

Cada uno de los capítulos aborda un período específico: la economía argentina entre la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión (1914-1929); la crisis y la recuperación (1930-1945); la economía del primer peronismo (1946-1955); las políticas ortodoxas y los intentos de transformación (1955-1966); el fracaso del autoritarismo desarrollista y de los populismos (1966-1976); los procesos de desindustrialización, hiperinflación, convertibilidad y crisis (entre 1976 y 2001). El análisis está organizado en dos dimensiones: la primera caracteriza el entorno ma-

croeconómico e institucional del período haciendo especial hincapié en las políticas económicas; la segunda examina las principales áreas y sectores de la economía: el agro pampeano, el sector manufacturero, las economías del interior y el comercio exterior.

Razones de diverso orden, que consideramos necesario reiterar aquí, nos han impulsado a este abordaje. Como ya señalamos, por un lado, la historiografía económica sobre el siglo XX es abundante y continúa acrecentándose de manera notable. La mayor parte de los estudios muestra recortes temporales y sectoriales muy específicos. El resultado es que, en contraste con la historiografía sobre la economía argentina en el siglo XIX, los estudios sobre el siglo XX exhiben una mayor fragmentación temática y temporal. Si la primera puede presentarse, a partir de la apertura al comercio mundial, como una sucesión de ciclos productivos que transformaron el Litoral y repercutieron sobre las economías del interior, la historia del siglo XX ya no puede pensarse de esa manera. Si bien entre la década de 1930 y mediados de la de 1970 la industria se convirtió en el sector más dinámico de la economía, otros procesos en el sector primario o en el terciario tuvieron un enorme impacto y modelaron en gran medida el sendero de la economía argentina. Al mismo tiempo, la mayor complejidad de la sociedad y la economía en el siglo XX, con el surgimiento de nuevos actores e instituciones que pusieron en marcha sus estrategias y sus modalidades de intervención, reclaman un abordaje atento a las transformaciones en el corto plazo. Por ello, creemos que el estudio de períodos relativamente cortos permite comprender mejor el impacto de las políticas estatales y los cambiantes entornos macroeconómicos e institucionales, que adquirieron mayor densidad a lo largo del siglo XX. Como el lector podrá observar, precisamente allí residen algunas de las particularidades de la trayectoria de la economía argentina en el lapso que nos ocupa.

Este abordaje no implica renunciar a una perspectiva de largo plazo, sino construir una visión sobre la trayectoria económica del país con la mirada atenta a los cambios producidos en el corto plazo. Éste es el propósito de la sección final de Conclusiones, que reconstruye, en términos seculares, la evolución de la economía argentina y, al mismo tiempo, presenta una interpretación sobre lo ocurrido en el siglo XX.

Finalmente, queríamos expresar nuestro agradecimiento a Luis Alberto Romero, por la confianza y la lectura crítica y amable. A Carlos Díaz, de Siglo XXI, y a las editoras, Yamila Sevilla y Valeria Añón, por su inapreciable ayuda en la fatigosa tarea de enmendar el texto. La dis-

cusión de algunos de los temas aquí tratados en las clases y seminarios dictados en la Universidad de Buenos Aires y en otras universidades, y en jornadas y congresos, constituyó un estímulo constante para pensar problemas y procesos de la historia económica argentina, que sin duda ha ayudado a mejorar los argumentos y las interpretaciones que presentamos en este libro. Dejamos constancia de nuestras deudas con los colegas y amigos de las cátedras y grupos de investigación de las facultades de la Universidad de Buenos Aires donde desempeñamos nuestra tarea docente y de investigación. El personal de las bibliotecas “Raúl Prebisch” y “Ernesto Tornquist” del Banco Central de la República Argentina, y del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía, nos ayudó con eficacia en la búsqueda de bibliografía, documentación de época e información estadística. La investigación fotográfica fue posible gracias a la colaboración del personal del Departamento de Documentos Fotográficos del Archivo General de la Nación. Agradecemos también a Silvia Badoza, quien nos facilitó fotografías de su archivo particular.

Claudio Belini

Juan Carlos Korol

Buenos Aires, noviembre de 2011

Introducción

La economía argentina en el Centenario

En 1910, la clase dirigente argentina se aprestaba a festejar el Centenario de la Revolución de Mayo. No parecían faltar motivos para ello. Un siglo antes, en 1810, el territorio y la sociedad que luego se transformarían en la Argentina constituían una región marginal del imperio español en América. La revolución de independencia, lejos de inaugurar un sendero de libertad y progreso, había abierto el camino a la fragmentación política, el conflicto entre las elites y las guerras civiles. A mediados del siglo XIX, luego del derrocamiento del gobierno de Juan Manuel de Rosas en Buenos Aires, la Argentina comenzó a tomar forma mediante el dictado de una constitución federal y, tras una década de división entre Buenos Aires y la Confederación, por medio de la elección de un gobierno central.

Durante los cincuenta años posteriores, el estado central se consolidó, y las transformaciones económicas y sociales cobraron gran impulso. A partir de 1880, derrotado el último intento de Buenos Aires por impugnar la supremacía del estado federal, se instauró un régimen político que perduró hasta el Centenario –aunque no sin cuestionamientos–. En concomitancia con la gran expansión del comercio internacional, la Argentina conoció un período de gran progreso y transformación económica. La fertilidad de la región pampeana, el arribo de millones de inmigrantes europeos y la gran inversión de capitales extranjeros en los transportes y las finanzas hicieron posible que el país se consolidara como un gran productor y exportador mundial de lana, carnes y cereales, y transitara una etapa de crecimiento económico, que se prolongó, con algunas crisis, durante más de treinta años.

En 1914, la Argentina poseía la economía más rica y diversificada de América Latina. Desde mediados del siglo XIX y hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial, sus exportaciones habían crecido a una tasa del 6% anual, superando a todos los países de la región. (De hecho, hacia 1914, el valor de las exportaciones del país representaba poco menos de una tercera parte del total de las veintiuna repúblicas lati-

noamericanas.) Si bien las ventas externas estaban integradas casi totalmente por productos primarios provenientes de las pampas, las exportaciones se componían de una canasta de productos, lo que las volvía menos vulnerables a las variaciones del mercado. Más importante aún, la Argentina ocupaba un lugar muy destacado en los mercados: era el principal exportador mundial de maíz y carne bovina, el segundo productor y exportador de lana (detrás de Australia), y ocupaba posiciones destacadas en el mercado mundial de trigo y lino. El país era también un gran importador de manufacturas, que provenían principalmente de Gran Bretaña.

La gran expansión productiva y exportadora había sido posible gracias al arribo de capitales extranjeros y de miles de inmigrantes. Hacia 1914, la deuda externa pública del país representaba un tercio del total latinoamericano, en tanto que las inversiones directas constituían el 42% del total. En ambos casos, Gran Bretaña era el principal origen de los capitales. Las inversiones extranjeras habían servido para desarrollar la infraestructura básica, que había permitido la puesta en producción de la pampa y el transporte de sus productos hacia los mercados externos: ferrocarriles, puertos, elevadores, frigoríficos y una densa red de comercialización y financiación. El principal rubro eran los ferrocarriles, en el que la Argentina tuvo la red más importante de la región (unos 31 859 kilómetros), comparable –en kilometraje cada 1000 habitantes– a la de otros países de poblamiento reciente, como Australia, Canadá y Nueva Zelanda. Los capitales extranjeros también fueron esenciales para financiar la expansión y consolidación del estado nacional. Además, aunque la Argentina era –y seguiría siendo durante varias décadas– una economía agraria, ya poseía un sector industrial con un peso relativamente importante en el producto bruto interno (PBI) (16%), que superaba el alcanzado por las otras economías más grandes de la región, como México y Brasil.

En cuanto a su población, el censo de 1914 reveló que se acercaba a los 8 millones de habitantes, cifra que duplicaba los resultados del censo de 1895. El incremento poblacional había sido estimulado por el arribo de miles de inmigrantes, que transformaron la vieja sociedad criolla hasta conferirle un nuevo rostro. Por entonces, el 30% de la población era extranjera (españoles e italianos en su mayoría). Otra característica era su elevado grado de urbanización, ya que el 58% de los habitantes vivía en las ciudades. Buenos Aires y sus suburbios, con 2 millones de habitantes, era la principal urbe del país y la décima del mundo; se trataba de una ciudad moderna en constante expansión.

Además, el 50% de su población era extranjera, lo que confería a la ciudad un aire cosmopolita. (Rosario era la segunda ciudad más importante, con unos 200 000 habitantes, y el segundo puerto del país.)

Asimismo, la población se destacaba por poseer un elevado número de habitantes alfabetizados, un aspecto central de la mejora de las capacidades y del desarrollo del capital humano. Según el tercer censo nacional, el 65% de los habitantes mayores de 14 años sabía leer y escribir, lo que ubicaba a la Argentina, junto con Uruguay, en una posición intermedia entre los países con niveles altos de analfabetismo (como Brasil, México y la mayoría de América Latina) y las naciones que registraban, ya hacia 1914, niveles menores al 10% (como, por ejemplo, Inglaterra, Canadá y los Estados Unidos). Por último, el ingreso per cápita de la población argentina estaba en el décimo lugar a escala mundial, por detrás de otras economías de frontera como Australia, Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda, próxima a Alemania y por encima de Italia, Francia y Suecia; el PBI per cápita también era el más alto de América Latina. Por supuesto, este indicador nada nos dice acerca de la distribución del ingreso entre trabajadores y capitalistas, ni de las notables diferencias regionales que separaban al Litoral de las poblaciones del interior del país, donde, con excepción del Tucumán y los oasis vitivinícolas de Mendoza y San Juan, la sociedad apenas se había modificado desde finales del siglo XIX.

Las transformaciones sociales y económicas que cambiaron el rostro del país se debieron a la conjunción de factores externos e internos excepcionales, vinculados al crecimiento acelerado del comercio mundial y de los flujos de capital y mano de obra, y, en particular, a la impresionante fertilidad de las pampas argentinas. A partir de 1914, dichas condiciones comenzaron a modificarse y algunas de sus ventajas desaparecieron. El incremento del precio de los productos primarios, que había beneficiado al país desde principios del siglo, cedió su lugar a un mercado internacional marcadamente inestable y a la acentuación del proteccionismo. El orden financiero y económico mundial hegemonizado por Gran Bretaña –el principal socio comercial del país– fue reemplazado por un inestable marco internacional y la ascendente hegemonía de los Estados Unidos. Por último, el crecimiento agrícola basado en la incorporación de nuevas tierras y el consiguiente desplazamiento de la frontera agraria se agotaron. La Gran Guerra y el subsiguiente orden de posguerra plantearon nuevos desafíos, que demandaron respuestas más complejas por parte de los actores económicos, sociales y políticos.

El desempeño argentino en el siglo XX

Al mirar en perspectiva histórica el desempeño económico de la Argentina en el corto siglo XX se percibe un claro “estancamiento relativo”. Al comenzar el siglo, el país estaba entre las primeras naciones del globo en términos de PBI per cápita, y un siglo más tarde se ubicaba en una posición intermedia, muy por debajo del grupo de naciones con las que, durante buena parte del siglo, había sido comparada.

Cuadro 1. PBI per cápita por regiones y países en el siglo XX

(en dólares de 1990)

Región o país	1913	1950	1973	1995
Economías nordatlánticas*	3 975	5 676	12 412	17 761
América Latina	1 439	2 487	4 387	5 031
Argentina	3 797	4 987	7 970	8 130
Brasil	839	1 673	3 913	5 279
Chile	2 653	3 827	5 028	8 794
México	1 467	2 085	4 189	5 093

* Incluye catorce economías europeas, los Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia y Canadá.

Fuente: Alice Amsden, *The Rise of 'The Rest'. Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

En 1913, el PBI per cápita de la Argentina era un 163% mayor que el de América Latina y se comparaba muy favorablemente con el de las economías nordatlánticas. Aun en 1973, el PBI argentino era un 82% mayor que el promedio latinoamericano, aunque hacia 1995 era sólo un 61% más alto y un 50% menor respecto del correspondiente a los países desarrollados.

En este contexto, la historiografía específica ha explorado profusamente, desde perspectivas teóricas diversas, las razones que permiten explicar el magro desempeño de la economía argentina. La mayor parte de esos análisis comparte un enfoque común, cuyo punto de partida consiste en explicar lo que se ha llamado “el fracaso argentino”. Los analistas han identificado razones de diversa naturaleza e incluso continúan discutiendo el origen puntual de la “declinación económica”.

Entre los factores principales se destacan el pesado legado colonial, la dependencia económica respecto de las potencias industriales, los problemas de formación de capital que impedían acelerar el desarrollo, las características y el comportamiento de las elites económicas y la clase dirigente en su conjunto, una precaria formación de capital humano que, al comienzo del período, se encontraba muy por debajo de los nuevos desafíos. A esto se sumarían el estado y sus políticas, muchas veces concebido como débil frente a la presiones de los actores económicos y sociales, en tanto que otras perspectivas sostienen que su intervención fue el origen de las distorsiones de los incentivos del mercado y, en consecuencia, del comportamiento de los agentes económicos –fueran estos empresarios o trabajadores–. Como se observa, los factores que se disputan el lugar central de las explicaciones sobre el devenir de la economía argentina presentan una enorme variación. En el mismo sentido, el lugar y el peso otorgado a cada uno de ellos ha llevado a identificar diferentes momentos de los “inicios del declive”, discusión de hondas connotaciones políticas, en la cual tampoco se ha arribado a un consenso.

La compleja trama del desenvolvimiento económico y político del país continúa, pues, como un interrogante para los analistas. A la hora de avanzar en la construcción de explicaciones complejas, integrales y menos simplistas acerca de su frustrante desempeño económico, algunos elementos aparecen de manera reiterada en la bibliografía y configuran dimensiones cruciales: el desequilibrio de las relaciones internacionales y la compleja inserción de la Argentina en el orden mundial inaugurado luego de la Segunda Guerra Mundial; el rol del estado y sus instituciones, y el efecto de las políticas económicas implementadas; los conflictos entre los actores económicos y sociales más importantes y, por último, las dificultades para construir consensos duraderos.

En primer lugar, el desequilibrio en las relaciones internacionales es un factor que adquirió un lugar dominante en las interpretaciones inspiradas en la “teoría de la dependencia”, de fuerte impacto en los años setenta e incluso en los ochenta. Aun para quienes no adscriben a dicha teoría, es claro que se trata de un factor crucial para comprender la trayectoria de las regiones periféricas, ya que –como ha señalado Tulio Halperin Donghi– la asimetría y la dependencia son resultado de un proceso histórico. Aquí nos encontramos con una situación que afectó (y afecta) tanto a la Argentina como a América Latina en su conjunto. Bastaría mencionar las dificultades que encontraron, a lo largo del siglo XX, los países exportadores de bienes primarios de la región

para establecer y negociar las reglas equitativas en el comercio internacional de esos bienes. No obstante, esa situación no fue igual durante toda nuestra historia; las relaciones variaron por muchas razones; la primera –y más obvia– debido a los cambios en los centros hegemónicos mundiales.

En este plano, en el período de entreguerras, la Argentina debió enfrentar el ascenso de los Estados Unidos como potencia hegemónica en el nuevo orden económico mundial, y la decadencia de Gran Bretaña, incluso como centro financiero mundial. De hecho, es difícil soslayar las dificultades, así como las oportunidades, que abrió la crisis de la economía británica en el desempeño económico argentino. Después de todo, se trataba de su principal socio comercial durante el auge agroexportador. En cambio, a diferencia de Gran Bretaña, los Estados Unidos no tenían una producción complementaria, sino más bien competitiva, aunque buena parte de sus manufacturas (como la maquinaria agrícola) se adaptaba mejor a las necesidades del agro pampeano, por lo que la lenta disolución del vínculo anglo-argentino tuvo sus efectos sobre el desempeño del país en el largo plazo.

Las relaciones de los países de la región con las potencias industrializadas también se vieron afectadas por las respuestas que cada país encontraba para lidiar con las asimetrías existentes en las relaciones internacionales. Basta recordar que, en tanto que el gobierno de Getúlio Vargas estableció una alianza con los Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, facilitada por la relación comercial complementaria entre ambos países, el gobierno de Juan Domingo Perón se inició con un conflicto con esa potencia del norte, que tuvo como consecuencia, entre otras, el conocido boicot a las exportaciones argentinas durante la posguerra y a los planes oficiales de industrialización.

Los resultados fueron claros: hacia 1941, Brasil estableció su industria siderúrgica con la planta de Volta Redonda, financiada por medio de un crédito del Export-Import Bank. Muchos consideran que ése fue el inicio de la industrialización brasileña, que le permitió ubicarse en un lugar destacado entre las economías emergentes al comienzo del siglo XXI. Si bien en la posguerra tanto la Argentina como Brasil iniciaron un sendero de desarrollo sustentado en las conocidas políticas mercadointernistas y de sustitución de importaciones, a largo plazo los resultados fueron claramente distintos.

Estas consideraciones nos conducen al segundo factor: las políticas del estado. Lo más evidente es que, durante el siglo XX, éstas se caracterizaron por la falta de continuidad, en particular en lo que se refiere

a las políticas económicas, aunque no sólo ellas. Es decir, los cambios en las políticas (y la profundidad de las diferencias) han sido tan frecuentes –la Argentina parece tener la especial cualidad de llevar las políticas a sus extremos, de lo cual es buen ejemplo la experiencia de la convertibilidad– que es indudable que han implicado una fuerte incertidumbre para los actores, con las consecuencias negativas conocidas en las decisiones de mediano plazo para el crecimiento de la economía y la estabilidad institucional.

¿Cuáles son las razones para esos cambios frecuentes y profundos en las políticas del estado? Los politólogos suelen sostener que el estado es una relación de dominación, aunque más bien es, como han afirmado Philip Corrigan y Derek Sayer, un *proyecto* de dominación antes que un resultado definitivamente consolidado. La historia de América Latina nos dice que esos proyectos han sido más o menos exitosos dentro de la región. Asimismo, nos muestra que los procesos de consolidación del estado pueden ser experiencias más o menos duraderas. Los ejemplos de México antes y después de la Revolución de 1910 o la historia de Bolivia lo ilustran.

En el caso de México, se produjo un proceso de consolidación del estado a fines del siglo XIX con el Porfiriato, que en su momento pareció exitoso, pero que llevó al estallido revolucionario del que emergería, a su vez, un estado que también se consolidaría durante varias décadas. El estado surgido de la revolución llevó adelante, en varios momentos y en distintas cuestiones, políticas opuestas a las de su antecesor. Logró incluso la integración de los sectores subalternos de la sociedad, aunque fuese de manera subordinada.

El caso de Bolivia muestra, por el contrario, el fracaso de las elites dominantes en la conformación del estado durante el siglo XIX y buena parte del XX, y particularmente la incapacidad de esas elites para integrar a la población boliviana de origen indígena, mayoritaria en la composición étnica del país (a diferencia de México), y más marginada en términos socioeconómicos y regionales.

En efecto, el estado argentino parece haberse consolidado luego de las prolongadas luchas civiles posteriores a la independencia y, en especial, durante el llamado período de la “Organización Nacional”. La expansión económica iniciada en 1880 permitió construir un estado federal consolidado, cuya autoridad se impuso sobre las provincias, en todo el territorio nacional. El aparato del estado se modernizó, en particular mediante la creación de un amplio sistema educativo, esencial para la alfabetización de la población, y de un aparato militar moder-

no. En cambio, otras dimensiones mostraron desiguales desarrollos y tímidos intentos de avance. Así, por ejemplo, al final del período de expansión, las finanzas públicas seguían dependiendo de los impuestos de aduanas tanto como en el pasado, y era relativamente débil el desarrollo de agencias especializadas en el área económica, todas ellas bajo la órbita del Ministerio de Agricultura.

A partir de 1914, viejas cuestiones y nuevas urgencias reforzaron las demandas sobre el estado y sus políticas sectoriales, y las respuestas obtenidas fueron desiguales. En cualquier caso, el estado se convirtió en un actor institucional clave. En las décadas siguientes, ese lugar central se acentuó, aunque, al mismo tiempo, sus capacidades se deterioraron a ritmo acelerado.

En una sociedad dividida por intereses y proyectos antagónicos, el control del estado, por más débil que este fuera, parecía asegurar la posibilidad de imponer políticas que favorecieran a uno u otro sector en pugna. El control del estado, o más bien su captura, aparecía como garantía de triunfo, siempre transitorio. En todos los casos, los resultados acentuaron la debilidad de las capacidades estatales, una mayor fragmentación de las instituciones que lo conformaban y una menor autoridad para mediar entre los actores económicos y políticos en pugna a lo largo del siglo (y en especial luego de 1955). La pérdida de autoridad del estado, la fragmentación de su aparato y la declinación de sus capacidades tendieron a acentuar las dificultades para construir consensos entre los actores políticos y económicos.

La creciente complejidad de la sociedad y la economía argentinas coincidió con la transición entre el régimen político basado en el gobierno elector, fundado por Julio A. Roca en 1880, y la democracia de masas, inaugurada tras la sanción de la ley de sufragio universal masculino en 1912. A partir de entonces, la dificultad para establecer consensos, sumada a la imposibilidad de encontrar en el adversario un oponente legítimo, se convirtió en un escollo importante para la transformación de la economía. Si bien los antagonistas variaron, esta incapacidad para abordar acuerdos amplios persistió. Descartando por demasiado esencialistas las explicaciones culturalistas, esta característica encuentra sus razones en la dinámica de los procesos históricos argentinos en el siglo XX.

Se ha sostenido que la prosperidad argentina del Centenario, medida en términos del ingreso per cápita, superaba (gracias a la dotación de recursos naturales) el nivel que parecía posibilitar las capacidades de la mano de obra, el factor empresarial y el desarrollo de las institucio-

nes. Es claro que el desarrollo económico y la consolidación institucional no constituyen un proceso automático: la Argentina es un extraño caso de desarrollo fallido antes que un ejemplo de fracaso. En efecto, aunque parecía contar con buena parte de las condiciones que aseguraban la prosperidad económica, éstas no fueron suficientes. Más que una historia de éxitos y fracasos, se trató de un crecimiento económico acelerado e importante que no alcanzó para convertir al país en una economía desarrollada.

En las páginas que siguen, antes que intentar explicar la historia que no fue, un enfoque abordado en exceso, intentaremos entender el pasado y comprender sus variados significados para los actores y sus continuidades en el presente.

1. Los nuevos desafíos y las respuestas fallidas (1914-1929)

La economía argentina entre la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión

A partir de 1914, la economía argentina debió enfrentar nuevos desafíos: por un lado, la Primera Guerra Mundial clausuró el período de gran expansión del comercio global e inauguró una etapa caracterizada por la inestabilidad, la caída de los precios de los productos primarios y el auge del proteccionismo. En el ámbito local, el cambio de las condiciones externas coincidió con el final del ciclo de crecimiento de la producción pampeana basada en el uso extensivo de la tierra y la crisis de las economías regionales que producían para el mercado doméstico. El debilitamiento del impulso externo y las transformaciones en las condiciones del desarrollo local tuvieron lugar en un contexto signado por la reforma electoral de 1912, la cual permitió, cuatro años más tarde, el acceso al poder del radicalismo. La creciente diferenciación de los intereses entre los actores económicos y políticos dificultó los acuerdos y la búsqueda de políticas económicas que brindaran respuestas de mediano y largo plazo a los nuevos desafíos. Si bien durante la década de 1920 la economía argentina volvió a transitar un sendero de progreso, los problemas permanecieron, soterrados, hasta que se revelaron, con mayor dramatismo, durante la Gran Depresión.

El impacto de la Primera Guerra Mundial (1914-1918)

El conflicto balcánico desató en Europa una crisis política y económica que clausuró el período de expansión iniciado a finales del siglo XIX. La crisis de los Balcanes, que anticipó el estallido de la Primera Guerra Mundial en agosto de 1914, tuvo inmediata repercusión en la Argentina. La decisión del Banco de Inglaterra de incre-

mentar la tasa de interés provocó la reversión del flujo de capitales extranjeros hacia el país, poniendo en evidencia su profunda dependencia en la esfera financiera. El desequilibrio de la balanza de pagos se profundizó como resultado de la magra cosecha de 1913-1914. A partir de entonces, la economía argentina se deslizó hacia una profunda recesión. Los mecanismos de transmisión de la crisis fueron dos: la salida de oro hacia el extranjero y la caída de las exportaciones primarias. En el marco del patrón oro, dicha fuga provocó una severa reducción del circulante, un incremento de la tasa de interés y una sucesión de quiebras de empresas y negocios. En un intento por contener una mayor contracción monetaria y la aguda recesión, el gobierno de Victorino de la Plaza suspendió la convertibilidad de la moneda. La medida, tomada en principio por un mes (conforme a una ley del Congreso), se prolongó hasta 1927 y marcó el final de una etapa.

La guerra tuvo profundos efectos sobre el comercio internacional e impactó seriamente en la economía, abierta al comercio intenso de productos agrarios y manufacturas. Las dificultades causadas por los bloqueos, la guerra submarina y el encarecimiento de los fletes trastocaron el comercio exportador. La venta de granos se contrajo violentamente y cobró mayor importancia la exportación de carnes congeladas. Más dramática aún fue la caída de productos importados, que alcanzó su piso en 1915. Los rubros más afectados fueron los de equipos, maquinarias y combustibles, en particular el carbón de piedra –esencial para los ferrocarriles–, importado de Gran Bretaña. La caída de las exportaciones de granos y la escasez de combustibles, insumos y maquinarias tuvo graves consecuencias económicas. Entre 1913 y 1917, el PBI se contrajo un 8,1% anual. Un cálculo reciente de Albrieu y Fanelli del PBI per cápita estima una declinación del 34% en el mismo período, lo que convierte a la crisis de 1913-1917 en la recesión más profunda y prolongada de la historia argentina, incluidas la Gran Depresión y la crisis de 2001. Pero esa contracción del PBI necesitó cinco años para llegar a sus niveles más bajos. A título de comparación, la crisis de los años 1930-1932 disminuyó el PBI per cápita en un 20,4% en un período de tres años; y la de 2001, un 24% en un lapso de dos años. No es de extrañar que en la memoria colectiva esta última siga siendo percibida como una verdadera catástrofe cuyos efectos atravesaron a todos los sectores sociales. Esta última característica y su inmediatez en el tiempo son explicación suficiente de la intensidad de su perduración en la memoria de los argentinos.

La profundidad de la crisis de 1913-1917 pone de relieve, sin embargo, las fragilidades propias de una economía especializada en la producción agropecuaria para la exportación, poco diversificada y dependiente de los flujos de capitales extranjeros. Los efectos recesivos causados por el cierre de los mercados y del flujo de capitales y mano de obra se vieron agravados por la falta de un ordenamiento institucional que permitiera responder a la crisis. En este sentido, un hecho clave fue que el sistema monetario y financiero argentino carecía de una institución que operara como banco central, brindando mayor estabilidad y menores riesgos. En el orden monetario, luego de la suspensión de la convertibilidad, el gobierno sancionó una ley que permitía a la Caja de Conversión emitir moneda sin respaldo en oro, sobre la base de documentos descontados por el Banco de la Nación, la institución bancaria oficial más importante. La norma buscaba aliviar la escasez de moneda y sus efectos contractivos sobre la producción y el empleo. Pero la ley apenas se instrumentó ya que, a partir de 1915, la balanza de pagos mostró un superávit permanente debido a la caída de las importaciones. Muy pronto, la moneda nacional comenzó a apreciarse, tendencia que culminó en 1920.

En el orden financiero, la crisis de 1913 y la fuga de oro dejó a los bancos privados —en especial los nacionales— al borde de la bancarrota. La falta de un banco central que regulara el sistema y actuara como banco de bancos se reveló con gran dramatismo y, si bien es cierto que la ley de redescuento permitió al Banco de la Nación realizar operaciones para conceder efectivo a los bancos privados, éstas implicaron un alto riesgo para el banco oficial y afectaron su solidez. En cualquier caso, las consecuencias a mediano plazo parecen haber sido un grave deterioro del mercado financiero argentino.

La guerra trajo consigo otras novedades, como un prolongado déficit fiscal. La brusca reducción de las importaciones y la recesión económica redujeron los ingresos públicos, entonces muy dependientes de los aranceles a las importaciones. Si bien los gobiernos intentaron comprimir las erogaciones mediante la postergación de obras públicas y otros gastos, el déficit se mantuvo durante todo el período. En este plano, el pago de la deuda pública representaba una pesada carga en un momento en el cual, además, era prácticamente imposible conseguir nuevos préstamos del extranjero.




Dos opiniones sobre el régimen impositivo

La guerra provocó una aguda crisis fiscal y colocó en primer plano la discusión sobre las deficiencias del régimen impositivo. Andrés Máspero Castro, un estudioso del tema, advirtió: “No tenemos un sistema impositivo ni seguimos en su formación un método, un criterio y una idea determinada; sino un conglomerado amorfo e incoherente de impuestos injustos y arbitrarios. Es un conglomerado, porque lo forman impuestos de diversas naturalezas; es amorfo, porque no tiene una característica determinada; y es incoherente porque no guardan relación entre sí y hasta se oponen descaradamente entre sí. Nuestro régimen impositivo actual, descansando casi absolutamente sobre los consumos, es en grado extremo injusto y abusivo [...] es inconstitucional, porque no es equitativo ni grava proporcionalmente a todos sus habitantes, sino que grava más al que menos tiene y grava menos al que tiene más riquezas [...]. Mientras tanto, nuestra principal fuente de riquezas originarias, la tierra, se la ha casi abandonado. Ella no contribuye casi a mantener el estado que debe protegerla”.

Andrés Máspero Castro, *País rico, pueblo y gobierno pobres*, Buenos Aires, Talleres Gráficos Ferrari Hermanos, 1917.

Por su parte, los socialistas reforzaron su crítica a la inequidad del sistema. “Toda nuestra legislación fiscal está, señores diputados, y esto no puede negarlo nadie, penetrada de un espíritu de clases. Hay en ella una evidente benevolencia para aquellas industrias o situaciones que están vinculadas a los hombres que han tenido influencia más firme y decisiva en la política argentina: a los viñateros mendocinos, por ejemplo, a los terratenientes bonaerenses y a los azucareros tucumanos. Es por eso, por estar penetrada de ese espíritu de clase, causa frecuente de corrupciones y abusos.”

Antonio De Tommaso, *Las finanzas argentinas*, Buenos Aires, Talleres Rosso, 1915. 

Sin dudas, la novedad más importante que trajo la guerra se relacionaba con las marcadas fluctuaciones de los ingresos. La depreciación inicial de la moneda y luego la apreciación continua hasta 1920 afectaron la distribución del ingreso. La guerra también fue acompañada de un incremento importante de los precios en el mercado mundial y del costo

de vida local. El aumento del precio de las carnes y de los cereales afectó los ingresos de los trabajadores; aunque éstos reclamaron el aumento de los salarios, tuvieron escaso éxito en un contexto de recesión y desocupación. De hecho, entre 1914 y 1918, los salarios reales cayeron un 40%.

Las perturbaciones en el nivel de actividad y en la distribución del ingreso tuvieron lugar en un marco de transformaciones institucionales. En 1916, la ley de sufragio universal masculino, secreto y obligatorio, sancionada cuatro años antes por el presidente Roque Sáenz Peña, fue utilizada por primera vez para la elección presidencial. Entonces, Hipólito Yrigoyen, líder de la Unión Cívica Radical (una fuerza que desde hacía décadas venía oponiéndose a los grupos conservadores que habían gobernado el país a partir de 1880), resultó electo presidente. El nuevo mandatario tenía una postura más abierta respecto de los reclamos de los sectores populares. A pesar de ello, y de los cambios que se estaban produciendo en el movimiento obrero con la declinación de la influencia anarquista y el ascenso de la corriente sindicalista, más proclive al diálogo y la negociación con los patronos, las dificultades económicas atizaron los conflictos, que estallaron a partir de 1917 y alcanzaron su apogeo en 1919.

En los años iniciales de su gobierno, Yrigoyen apoyó los reclamos obreros, que incluían aumentos salariales, importantes mejoras en las condiciones de trabajo y la reducción de la jornada laboral. Especial atención recibieron los trabajadores del transporte, un sector clave de la economía agroexportadora. El gobierno radical no sólo medió, sino que también apoyó las demandas de la Federación Obrera Marítima en el conflicto que estalló en 1916 y se prolongó hasta 1917, y en la huelga ferroviaria de ese año. Con los primeros síntomas de recuperación económica, la organización del movimiento obrero se amplió abarcando a los trabajadores de los frigoríficos, los obreros del azúcar, los textiles y los metalúrgicos. La FORA del IX Congreso logró aumentar el número de afiliados, desde los 3000 en 1915 hasta unos 70 000 en 1920. En esas circunstancias, el gobierno radical reprimió las huelgas lideradas por grupos socialistas y anarquistas, incluso entre los trabajadores ferroviarios.

El ciclo de protestas culminó en enero de 1919, momento en que un conflicto en los Talleres Vasena derivó en una huelga general y en disturbios populares que desbordaron a la policía y dejaron a la ciudad de Buenos Aires en manos de los huelguistas. El episodio finalizó cuando el comandante de Campo de Mayo, general Luis Dellepiane, ordenó la ocupación de la capital. Por entonces, la protesta obrera era objeto

de la represión de grupos organizados entre los jóvenes de los sectores acomodados, que luego se nuclearon en la Liga Patriótica Argentina.

A pesar de que la actitud oficial había cambiado, el gobierno de Yrigoyen no se propuso realizar reformas amplias ni presentó una política laboral ordenada. La tarea del Departamento Nacional del Trabajo continuó tan limitada como antes de 1916 y el radicalismo se negó a derogar las leyes de residencia y de defensa social sancionadas por los gobiernos conservadores. Parece claro que tampoco había avances importantes en un ordenamiento institucional que permitiera afrontar con mayor éxito los desafíos de los nuevos tiempos.




La economía argentina y la Gran Guerra observadas por un francés

Entre 1912 y 1914, Pierre Denis recorrió el país desentrañando los secretos de su geografía y su evolución económica. Su objetivo era preparar un libro para presentar a la Argentina en una próxima exposición universal, finalmente aplazada debido a la Gran Guerra. En 1920, publicó en París *La République Argentine. La mise en valeur du pays*, donde recopilaba sus estudios e impresiones. Atento observador de su tiempo, Denis llamó la atención sobre los nuevos desafíos que enfrentaba la economía argentina en un mundo en transformación:

“Los dos efectos fundamentales de la guerra parecen haber sido, por una parte, el estancamiento de la corriente de inmigración, y por otra, la merma progresiva que Europa daba a la colonización en concepto de aporte de capitales. Desde 1914 hasta 1918, sólo 272 000 inmigrantes desembarcaron en Buenos Aires, mientras que 482 000 emigrantes se marchaban del país. En 1918, el movimiento global de entradas y salidas sólo alcanzó a 47 000 migrantes, menos de un décimo de la cifra de un año normal de antes de la guerra. La retracción de los capitales europeos se advirtió desde la declaración de la guerra y prosiguió después sin detenerse; los capitales norteamericanos fueron insuficientes para reemplazarlos totalmente. Al mismo tiempo, la balanza comercial extraordinariamente favorable determinó la formación de una amplia reserva de capitales en el país, y la Argentina conquistó en poco tiempo una independencia financiera que, en condiciones normales, hubiera exigido largos años de trabajo y prosperidad [...]. A pesar de las apariencias, esos dos sucesos, interrupción de la inmigración y acumulación de capitales, no pueden ser considerados independientemente

uno del otro [...] El porvenir indicará si la inmigración, el rápido progreso de la colonización y de la producción que caracterizaron a la Argentina antes de la guerra pueden compatibilizarse con el régimen de atesoramiento al que la guerra condenó al país”.

Pierre Denis, *La valorización del país: la República Argentina, 1920*, Buenos Aires, Ediciones Solar, 1987. 

Recuperación y prosperidad (1918-1929)

Con el armisticio de 1918 se inició una lenta transición hacia lo que se suponía sería el retorno a la normalidad. Sin embargo, pronto quedó claro que la guerra había dañado severamente el orden económico mundial; al finalizar el conflicto, los tratados firmados por los países beligerantes acentuaron algunos de los nuevos problemas y dieron origen a otros. La economía mundial subsiguiente era más compleja e inestable que la anterior a 1914. En primer lugar, la guerra erosionó el poder financiero de Gran Bretaña al tiempo que aceleró el ascenso de los Estados Unidos como potencia económica mundial. Dicha economía dependía mucho menos del comercio y de los flujos financieros internacionales y, por lo tanto, sus gobiernos estaban menos ansiosos por ocupar una posición activa en relación con los problemas económicos internacionales. En segundo lugar, como revelaron los difíciles acuerdos de posguerra, que impusieron sanciones económicas extremas a Alemania, ni Inglaterra ni Francia parecían estar dispuestas a reconocer la hegemonía económica de los Estados Unidos.

Además, la guerra había creado serias perturbaciones económicas y financieras. El abandono del patrón oro, el incremento de los gastos públicos y el aumento de la inflación (que alcanzó ritmos muy variables en los diferentes países) dificultaron la reanudación del comercio internacional. Los acuerdos de posguerra y las sanciones impuestas a Alemania y sus aliados intensificaron la inestabilidad de la economía mundial. En la década siguiente, el proteccionismo y el nacionalismo económico se acentuaron.

La progresiva desarticulación de la división internacional del trabajo y la inestabilidad monetaria y financiera de la posguerra marcaron el inicio de una nueva etapa en la economía mundial y, por lo tanto, modificaron las condiciones que habían permitido la gran expansión de la economía argentina. ¿Cómo se adaptó la Argentina al turbulento

mundo de entreguerras? A partir de 1918, su economía recuperó el sendero de crecimiento interrumpido en 1913; de hecho, la expansión del PBI alcanzó una tasa del 5,7% anual entre 1918 y 1929. A diferencia del crecimiento anterior a 1913, la recuperación de la década de 1920 se caracterizó por presentar un ritmo menor (entre 1900 y 1913, el PBI se expandió un 8% anual) e importantes fluctuaciones. El ascenso del PBI fue mayor entre 1917 y 1925; a partir de entonces, su expansión se desaceleró; tres años más tarde, comenzó a contraerse nuevamente.

Considerando que durante el período 1914-1929 el crecimiento demográfico alcanzó una tasa del 2,5% anual, el incremento del PBI per cápita resultó mucho más débil que en el período previo a la Primera Guerra Mundial. El contraste con la etapa de crecimiento previa fue señalado por algunos analistas contemporáneos y conduciría, en la década de 1960, a los economistas Guido Di Tella y Manuel Zymelman a sostener la hipótesis de que, entre 1914 y 1929, la economía argentina sufrió una “gran demora”.

La expansión iniciada en 1918 se basó en la recuperación de las exportaciones de granos, la reactivación de la construcción y el crecimiento del sector industrial. El volumen de las exportaciones de granos volvió a ascender luego de la interrupción iniciada en 1914, y las exportaciones de carne enfriada reemplazaron paulatinamente las ventas de carnes congeladas. Durante la posguerra, los precios de los productos primarios cayeron, lo que provocó un deterioro de los términos del intercambio. El resultado fue una balanza comercial deficitaria entre 1921 y 1923. A partir de 1925, los precios agrícolas descendieron y se acentuó el deterioro de los términos de intercambio. Como resultado de ello, entre 1925 y 1926 la balanza comercial volvió a ser deficitaria.

La expansión económica fue acompañada por un incremento notable de las importaciones, que se elevaron desde unos 500 millones de dólares en 1918 hasta un récord de 825 millones en 1927, aunque descendieron levemente a 820 millones en 1929. En términos de porcentaje del PBI, dichos montos implicaban coeficientes del 15%, 21% y 19% respectivamente. Una parte importante de estas adquisiciones eran artículos de consumo, en especial textiles, que en promedio representaron una cuarta parte del total; también se destacó la importación de manufacturas de hierro, vehículos y maquinarias para el campo y la industria.

El fin de la guerra posibilitó la reactivación de la inversión en estos sectores. Entre 1914 y 1919, la inversión bruta fija como porcentaje del PBI se elevó desde el 14% hasta el 28% en el siguiente quinquenio, y alcanzó, entre 1925 y 1929, un nivel excepcional del 35%. Si bien al fi-

nalizar la guerra las inversiones extranjeras se reanudaron, el flujo proveniente del extranjero fue sustancialmente menor al nivel del período concluido en 1914, y la mayor parte de las nuevas inversiones provino de capitales locales.

La reanudación del comercio internacional tuvo su repercusión en las finanzas públicas y en el valor de la moneda. El aumento de las importaciones permitió que se recuperaran los ingresos fiscales, muy dependientes de los impuestos a las importaciones. En 1918, impulsado por la crisis fiscal, el fracaso por implantar nuevos impuestos y el dramático aumento de los precios agrícolas (que amenazaban deprimir más aún los salarios reales), Yrigoyen impulsó la Ley 10 349, que fijaba un impuesto del 12% sobre las exportaciones de cereales. En 1920, la medida llegó a aportar un 20% de los ingresos fiscales. La inflación también deterioró los ingresos de la aduana, al desactualizar el valor de los aforos –los precios oficiales sobre los que se calculaban los aranceles–. Por ello, en 1920 el gobierno decidió una elevación general del 20% sobre todos los aforos.

En 1923, el segundo presidente radical, Marcelo T. de Alvear, volvió a elevar los derechos hasta totalizar (con el incremento de 1920) un aumento del 60% con respecto a los valores de los aforos establecidos en 1906. Luego de un breve período en el que Alvear pareció alentar la diversificación económica por medio del empleo de aranceles, nombró ministro de Hacienda a Víctor Molina, un notorio liberal partidario del equilibrio de las finanzas públicas. A partir de entonces, la contención de los gastos, el aumento de los ingresos y el recurso al endeudamiento permitieron a los gobiernos de Alvear e Yrigoyen retornar al superávit fiscal.

El aumento de las exportaciones y la reanudación del flujo de capitales extranjeros alentaron el ingreso de oro. Hasta 1927, el valor de la moneda continuó fluctuando, aunque con una tendencia a la apreciación del peso. Ello afectó parcialmente la competitividad de la producción argentina, aunque las exportaciones de carnes y cereales se tropezaron con trabas arancelarias y paraarancelarias (como la prohibición de importar carne argentina declarada por el gobierno estadounidense en 1926, con el argumento de la amenaza de la fiebre aftosa). En cualquier caso, la apreciación de la moneda nacional comenzó a perjudicar los intereses de los exportadores, quienes reclamaron la vuelta al patrón oro. Este objetivo era compartido por las autoridades económicas, que confiaban –como la mayor parte de los países del mundo– en que la restauración de la convertibilidad bajo el patrón de cambios oro era fundamental para estimular el comercio internacional.

En 1927, Alvear cumplió el objetivo de regresar a la convertibilidad, estableciendo la misma paridad monetaria de 1914. Dado que los precios se habían elevado considerablemente entre esos años, el peso moneda nacional estaba algo sobrevaluado. El auge de las exportaciones y del ingreso de capitales extranjeros entre 1927 y 1929 disimuló algunos de estos problemas, como el notorio endeudamiento del estado, la existencia de una deuda flotante considerable, la sobrevaluación monetaria y sus efectos sobre la economía real.

Las fluctuaciones del nivel de actividad y las variaciones en el tipo de cambio influyeron, una vez más, sobre la distribución del ingreso. La expansión de las exportaciones, el crecimiento industrial y la reactivación de la construcción incrementaron la ocupación y fortalecieron el poder de negociación de los trabajadores. Entre 1917 y 1922, se incrementaron la actividad sindical y el número de huelgas en Buenos Aires, Rosario y Córdoba. En este marco, los salarios reales comenzaron a recuperarse de la fuerte caída que habían experimentado durante la guerra. Entre 1914 y 1918, en Capital Federal habían descendido un 38%; hacia 1921 estaban en el nivel de 1914, y en los años siguientes continuaron ascendiendo, hasta superar el 32% en 1929. La tendencia positiva alentó la reanudación de la inmigración, ya que los salarios argentinos crecieron más que los de los países europeos. De todos modos, los saldos migratorios –que alcanzaron unos 961 000 hombres y mujeres entre 1919 y 1929– fueron sustancialmente menores al período previo a 1914.

El comercio exterior y el ocaso del vínculo anglo-argentino

Uno de los cambios más importantes luego de la guerra fue el comienzo de la disolución del vínculo especial que había unido a las economías británica y argentina, y la emergencia de un triángulo comercial y financiero entre la Argentina, Gran Bretaña y los Estados Unidos. En el último tercio del siglo XIX, la integración de la economía argentina en el mercado mundial como exportadora de carnes y cereales permitió al país incorporarse a la esfera de influencia económica británica. Gran Bretaña era entonces el principal centro financiero y comercial del mundo, un gran productor de bienes industriales y un importante mercado para los productos argentinos. La complementariedad entre ambas economías alentó un vínculo comercial y financiero estrecho; en el marco del comercio multilateral, más de la mitad del valor de las

importaciones argentinas provenía de Gran Bretaña, en tanto que la Argentina colocaba en aquel mercado un gran porcentaje de las exportaciones de carnes y, en menor medida, de trigo, maíz y lino. Dicho vínculo se hallaba fortalecido, además, por la corriente de capitales provenientes de Londres, que había financiado la consolidación del estado y, a través de inversiones directas, el tendido de la red ferroviaria, los tranvías, la construcción de puertos y los servicios del transporte marítimo. Hacia 1913, la mitad del capital fijo instalado en la Argentina era de propiedad extranjera. Entonces, el 55% del capital extranjero radicado en el país era británico, seguido a gran distancia (cerca del 19%) por capitales franceses.

El estallido de la guerra dio comienzo a la lenta disolución de este peculiar vínculo. En un principio, el conflicto perturbó las corrientes comerciales con Europa y ofreció la oportunidad para que la industria norteamericana colocara productos manufacturados en el mercado local, aventajando incluso a los de procedencia británica. En la posguerra, las transformaciones estructurales que afectaban a las economías industrializadas se enfatizaron. Los Estados Unidos emergieron como la principal potencia industrial, ofreciendo al mercado mundial nuevos bienes de consumo durables, como automóviles, radios, heladeras y maquinarias y equipos de todo tipo. En contraste, la industria británica continuó concentrándose en la exportación de los bienes de consumo tradicionales, como textiles, acero y otros artículos de hierro, y el carbón. Al mismo tiempo, la supremacía financiera de Londres comenzó a verse erosionada por el ascendente mercado norteamericano de capitales.

Estas transformaciones alentaron la reorientación de los flujos externos de la Argentina, y la economía local se vio inmersa en un complejo triángulo comercial y financiero. Gran Bretaña continuaba siendo el principal mercado para los productos agropecuarios argentinos, ya que allí se colocaba, a mediados de la década de 1920, una tercera parte del valor total de las exportaciones (el 76% de las carnes, el 34% del trigo y el 10% del maíz). En cambio, la industria británica estaba perdiendo su lugar en el mercado argentino. A mediados de la década de 1920, los Estados Unidos eran el principal proveedor de artículos manufacturados; el rubro principal era la exportación de automóviles desarmados, que luego se ensamblaban en el país. También se destacaban las importaciones de neumáticos, cubiertas y derivados de petróleo. Otros rubros importantes eran las maquinarias agrícolas y los equipos para la industria y el transporte ferroviario. Los productos norteamericanos

aventajaban en calidad y precio a los ofrecidos por la industria británica y respondían muy bien a los cambios en la producción doméstica, que ya abastecía la demanda local de cigarrillos, cerveza, productos alimenticios y calzado, e incluso avanzaba en textiles de algodón y lana, y metales.

Sin embargo, a diferencia de Gran Bretaña, los Estados Unidos no constituyeron un mercado importante para los productos argentinos y, en realidad, ambas economías competían en la producción de carnes y cereales. La influencia de los productores norteamericanos, muy golpeados por la crisis agraria de sobreproducción durante la posguerra, condujo al gobierno estadounidense a acentuar el proteccionismo y cerrar su mercado a las carnes y los cereales argentinos. En 1921 se promulgó el Arancel de Emergencia (Emergency Tariff Act); al año siguiente, el proteccionismo agrícola se acentuó con el arancel Fordney-McCumber; en 1930 entró en vigencia la Ley Hawley-Smoot. En el caso de las carnes, la exclusión argentina del mercado norteamericano tomó la forma de una prohibición al ingreso de carnes provenientes de países afectados por la aftosa. Las barreras para arancelarias afectaron también la exportación de uvas y otras frutas, y la venta de semillas de lino.



Estibas de cereales listos para la exportación, 1925. AGN.

Así, la balanza comercial local mostraba un fuerte déficit con los Estados Unidos y un importante superávit comercial con Gran Bretaña. En el marco del comercio multilateral y la vigencia del patrón de cambio oro, estos problemas hallaban fácil solución, ya que el superávit obtenido en el comercio con Gran Bretaña podía emplearse para saldar el déficit comercial con los Estados Unidos. Sin embargo, la disolución de la complementariedad comercial argentino-británica generó fuertes tensiones. En primer lugar, los británicos observaron con preocupación el avance norteamericano sobre el mercado argentino, importante destino de las exportaciones de textiles, carbón y acero inglés. Además, la pérdida de dicho mercado acentuaba aún más los problemas de la balanza comercial británica, que exhibía un desequilibrio a favor de los Estados Unidos, desde donde Gran Bretaña importaba los bienes de capital y los nuevos artículos de consumo. Por otro lado, el proteccionismo estadounidense era motivo de disgusto para los productores pampeanos y sus organizaciones sectoriales. En 1927, luego de la decisión norteamericana de prohibir el ingreso de carnes argentinas, la Sociedad Rural lanzó la propuesta de “Comprar a quien nos compra”.

Asimismo, es importante recordar que estos cambios en el comercio exterior argentino fueron acompañados de transformaciones similares en los flujos de capitales. Con anterioridad a 1913, la economía argentina había sido muy dependiente del ingreso de capital extranjero para financiar la expansión y la renovación del capital instalado en el sistema de transportes, la construcción, la industria y el comercio. Por su parte, los gobiernos habían recurrido con asiduidad a la colocación de títulos públicos para financiar la expansión de sus gastos. Estas necesidades habían sido cubiertas por el mercado de Londres, pero, después de la guerra, las dificultades británicas se manifestaron y el flujo de capitales no se reanudó. En su reemplazo, los Estados Unidos se convirtieron en una fuente de capital alternativa. En principio, siguiendo la secuencia que había caracterizado a las inversiones extranjeras a partir de 1870, la inversión norteamericana se concentró en títulos públicos. A partir de 1914, los gobiernos nacionales, los estados provinciales y algunos municipios colocaron casi la totalidad de su nueva deuda en el mercado neoyorquino. Durante la guerra, el gobierno argentino obtuvo créditos de corto plazo para financiar su déficit, por un monto total de 80 millones de pesos en 1917. En los primeros años de la década de 1920, la Argentina obtuvo nuevamente préstamos de corto plazo. Sin embargo, a partir de 1924 predominó

la colocación de bonos públicos a largo plazo, hasta alcanzar, en 1928, un total de 290 millones de dólares.

Los Estados Unidos también se constituyeron en la fuente de nuevas inversiones directas. De allí provinieron los capitales que se invirtieron en el sector industrial durante la década de 1920, mediante la radicación de filiales en el país, y los que permitieron a los norteamericanos el control de la industria frigorífica (un proceso iniciado en 1907 con el desembarco de Swift) y la compra de algunas de las empresas de propiedad británica, como las usinas eléctricas del interior del país pertenecientes a la Compañía Anglo-Argentina de Electricidad, la Atlas Light and Power Corporation y la United River Plate Telephone Company, que poseía una tercera parte del total de los teléfonos instalados en América Latina. La inversión directa de capitales se intensificó a partir de 1927, cuando llegó a superar los fondos provenientes de la colocación de títulos públicos. Hacia 1930, la inversión directa norteamericana ascendía a 358 millones de dólares; en conjunto, los capitales de ese origen invertidos en la Argentina pasaron del 1,2% del total en 1913 al 20% en 1931.

A finales de la década de 1920, los gobiernos británico y argentino intentaron revertir los problemas ocasionados por la competencia norteamericana. En agosto de 1929, arribó al país una misión comercial presidida por lord D'Abernon e integrada por representantes de la industria y el comercio insular. Como resultado de las negociaciones, el gobierno de Yrigoyen firmó un convenio comercial conocido como Tratado D'Abernon, por medio del cual ambos países abrían un crédito recíproco de 100 millones de pesos por el término de dos años. La Argentina se comprometía a adquirir material ferroviario británico para los Ferrocarriles del Estado a cambio de una compra de productos agropecuarios por un valor similar. En realidad, el acuerdo tenía un marcado sesgo unilateral y era una concesión a la industria británica, ya que ese país solía adquirir un monto mayor de productos argentinos, mientras que las manufacturas británicas no podían imponerse a la competencia estadounidense. Este convenio fue seguido de otros acuerdos parciales, como una rebaja arancelaria para los tejidos de seda, que en principio intentó circunscribirse a los productos británicos.

Dichos acuerdos deben enmarcarse en el rechazo de Yrigoyen a la creciente influencia norteamericana y su disposición a dar un gesto de respaldo a los intereses británicos. Lo más destacable es que estos convenios prefiguraban las formas que adoptaría el intercambio co-

mercantil argentino luego de la Gran Depresión. No obstante, el Tratado D'Abernon de 1929 fue rechazado por el Senado argentino en dos oportunidades. La crisis de 1929 configuró un escenario distinto, donde los problemas del triángulo comercial entre la Argentina, Gran Bretaña y los Estados Unidos se agravaron y el camino del reforzamiento del vínculo anglo-argentino se vio facilitado, como quedó evidenciado con la firma del tratado Roca-Runciman de 1933.

Los sectores productivos: el final de un ciclo en el agro pampeano

El inicio de la Primera Guerra Mundial marcó el final de un ciclo en el desarrollo del sector agropecuario pampeano. La desarticulación del mercado mundial causada por la guerra, el renovado auge del proteccionismo en la década de 1920, el incremento de la producción mundial de cereales y las transformaciones en la demanda internacional y los patrones de consumo de los países industrializados modificaron las condiciones externas que habían permitido una formidable expansión agraria desde principios del siglo XX. En el plano interno, a mediados de la década de 1910, la expansión de la frontera agrícola se agotó: el agro pampeano finalizó una etapa caracterizada por el crecimiento horizontal de la producción basada en la incorporación de nuevas tierras. En adelante, todo aumento de la producción agrícola o ganadera sólo podría alcanzarse mediante un empleo intensivo del suelo y la expansión de la producción de cereales tendría lugar a expensas de la producción ganadera, o viceversa.

En efecto, entre 1914 y 1925, la agricultura pampeana se estancó: la superficie cultivada con cereales se mantuvo en 22 millones de hectáreas aproximadamente, en tanto que los volúmenes de exportación no superaron los 8,5 millones de toneladas. En contraste, entre 1914 y 1922 se produjo un incremento notable en las existencias de ganado vacuno, del orden de los 11 millones de cabezas (según el censo de 1922), lo que implicaba que el *stock* ganadero casi se había duplicado y también que se había incrementado la superficie sembrada con alfalfa. El auge ganadero culminó en el estallido de una grave crisis sectorial iniciada en 1921, a partir de la cual se inauguró una etapa de expansión agrícola, que se extendió hasta finales de la década de 1920.

Estos procesos se desencadenaron debido a los efectos de la guerra y las perturbaciones de posguerra. Si bien la demanda europea de ce-

reales continuó siendo importante, la escasez de bodegas durante la guerra incrementó los fletes. Los Estados Unidos y Canadá –grandes productores de cereales– aprovecharon estas condiciones, beneficiados por la mayor cercanía a los mercados europeos. En cambio, los altos costos de los fletes impidieron que la Argentina continuara exportando sus productos agrícolas.

Estas perturbaciones externas coincidieron con las malas cosechas de trigo en 1913, y de maíz en 1914, ocasionadas por factores climáticos adversos y la plaga de langosta. La crisis agraria se produjo en un momento conflictivo en el agro pampeano: el estallido, en junio de 1912, del “Grito de Alcorta”, una huelga de los chacareros del maíz que se oponían al incremento de los arriendos y exigían la eliminación de un conjunto de obligaciones tradicionalmente impuestas a los pequeños productores agrícolas. Varios años de altos precios internacionales habían llevado a los chacareros a aceptar arriendos más altos debido a los elevados rendimientos de las tierras del sur de Santa Fe y el norte de Buenos Aires. El fracaso de dos cosechas consecutivas y la frágil situación financiera de la mayoría de los arrendatarios crearon las condiciones para el estallido. La huelga dio nacimiento a la Federación Agraria Argentina y a la petición de diversas reformas legislativas, entre las que se destacaban la sanción de una ley sobre arriendos. Sin embargo, una vez que los precios internacionales volvieron a subir y los chacareros obtuvieron una abundante cosecha en 1913, el conflicto fue superado.

La crisis iniciada en 1914 tuvo un origen distinto, determinado por las modificaciones de la demanda internacional, el corte del flujo de capitales extranjeros y el cese de las migraciones masivas que aportaban mano de obra para el sector primario. El valor de las exportaciones agrícolas –que antes de 1914 representaba más del 50% del total– descendió hasta un mínimo del 26% en 1917 y un promedio quinquenal del 40% entre 1915-1919.

En este contexto, el presidente Victorino de la Plaza intentó paliar la crisis agraria mediante la sanción de leyes de Warrants y de Prenda Agraria, por medio de las cuales se buscaba aliviar la escasez de crédito y estimular la economía agraria. Hipólito Yrigoyen, su sucesor, empleó instrumentos similares, y durante su mandato se acentuó el crédito del Banco de la Nación. No obstante, el gobierno radical se negó a alentar programas más ambiciosos. En 1917, el Congreso sancionó un proyecto de Ley del Hogar –inspirada en la Homestead Act norteamericana–, que se proponía alentar la colonización mediante la donación de lotes

de 200 hectáreas a las familias de chacareros argentinos o inmigrantes. El proyecto tenía algunas fallas importantes, ya que el gobierno sólo podía disponer de las tierras fiscales ubicadas en los territorios nacionales. Sin embargo, con la excepción del Territorio de La Pampa, el tamaño de las explotaciones era insuficiente para asegurar su reproducción. De cualquier manera, Yrigoyen se negó a aplicar la ley por temor a que surgieran colonias dominadas por extranjeros. En 1918, la falta de políticas compensatorias se agravó cuando, debido a las urgencias del fisco, el gobierno se vio obligado a gravar con impuestos las exportaciones, los cuales terminarían recayendo sobre las espaldas de los productores agrícolas.

La crisis del sector alimentó los reclamos y dio lugar al estallido de dos huelgas en abril de 1917 y en marzo de 1919 respectivamente. En ambos casos, la caída de los precios internacionales, la imposibilidad de vender las cosechas y la pérdida de gran parte de la producción debido a factores climáticos atizaron las protestas. En marzo de 1919, la huelga adquirió un tono violento con la quema de cosechas y la destrucción de maquinarias. La Federación Agraria no se limitó a pedir la rebaja de los arriendos, créditos oficiales y otras mejoras, sino que cuestionó el régimen de propiedad de la tierra.

Al principio, el gobierno yrigoyenista respondió con dureza a estos reclamos, mediante la represión policial y la aplicación de las leyes de residencia y de defensa social, que permitían la expulsión de inmigrantes acusados de agitación (sólo en 1919 fueron expulsados más de 300 chacareros). Poco después, el radicalismo y la oposición socialista presentaron al Congreso proyectos destinados a crear las instituciones que permitieran mediar entre las partes e implantar algunas reformas, como la creación de juntas arbitrales de trabajo agrícola, una ley de arrendamientos, otra de fomento de la colonización y una destinada a regular las cooperativas agrícolas. Aunque estos proyectos no fueron aprobados, el gobierno logró que el Congreso aprobara la Ley 10 676/19, que reformaba los estatutos del Banco Hipotecario Nacional, habilitándolo a otorgar préstamos a los agricultores y ganaderos para la adquisición de tierras.

A comienzos de la década de 1920, una nueva coyuntura de crisis y conflictos sociales alentó al Congreso a sancionar la ley de arrendamientos reclamada desde 1912. En agosto de 1921, los chacareros se movilaron hacia Buenos Aires y, un mes más tarde, el Parlamento sancionó la Ley 11 170, que disponía una duración de cuatro años para los arriendos de hasta 300 hectáreas, obligaba al propietario a abonar

indemnizaciones por las mejoras introducidas por el chacarero y les otorgaba el derecho a vender, asegurar y cosechar libremente.

Si bien la Ley 11 170 constituyó un avance, las relaciones entre terratenientes y arrendatarios siguieron desarrollándose según las prácticas ya establecidas, puesto que esa norma no dispuso la obligatoriedad de la firma de contratos, que continuaron siendo mayoritariamente orales, en tanto que otras disposiciones eran de difícil control. Más importante aún, los otros problemas que enfrentaba la agricultura pampeana no recibieron mayor atención: la insuficiencia de financiamiento, los elevados costos del transporte, la escasez de bodegas y de silos para el almacenamiento de la producción, la inestabilidad de la familia chacarera y el oligopsonio impuesto por las grandes empresas comercializadoras, como Bunge & Born, La Plata Cereal Co., Louis Dreyfus y Cía. Tampoco se avanzó en la regulación de las condiciones laborales de los braceros. En este caso, las huelgas de 1919 y de 1928 alentaron la unidad de los arrendatarios y propietarios, y llevaron al gobierno a reprimir las huelgas por medio de la policía o, en el último caso, el envío del ejército para imponer el orden.



Elevador de granos en Rufino, provincia de Santa Fe. AGN.

El apaciguamiento de la movilización chacarera vino de la mano de la normalización del comercio exterior luego de la guerra y del inicio,

en el contexto de la crisis ganadera de 1921, de un ciclo de expansión agrícola. La recuperación de los precios internacionales de los cereales y la mejora de los precios relativos del cereal frente a la carne alentaron el incremento de la producción mediante la incorporación de tierras anteriormente destinadas a la ganadería, ya fuera a través del alfalfado o de las praderas naturales. De esta forma, entre 1925 y 1929, el área cultivada con cereales ascendió de 13 a 21 millones de hectáreas. El incremento de la producción fue impulsado también por una intensa mecanización agrícola y la mejora de las semillas sembradas. De hecho, la participación de los vehículos, las máquinas y otros bienes de capital ascendió del 8% del *stock* de capital del sector agrícola en 1900 al 40% en 1929. Una comparación entre los censos de 1914 y 1937 muestra que, en ese período, el número de cosechadoras por unidad de superficie se quintuplicó, en tanto que el número de sembradoras se multiplicó por tres, proceso que permitió abaratar los costos de la cosecha. Así, la Argentina se convirtió en uno de los más importantes importadores mundiales de equipos para la agricultura y el principal mercado para las maquinarias estadounidenses, superando incluso a Canadá y la Unión Soviética. La mejora de las semillas también impulsó el aumento de los rendimientos del trigo, el maíz y el lino.

El progreso agrícola de los años veinte atrajo la inversión de nuevos capitales. Se ha sostenido que el *boom* permitió un incremento en el número de propietarios, alentado por las facilidades crediticias otorgadas por los bancos oficiales. En forma paralela, habría disminuido el número de medieros, es decir, el sector más frágil de los no propietarios. La agricultura pampeana parecía haber recuperado el sendero de expansión que la había caracterizado hasta 1914. No obstante, pronto el mercado mundial mostró signos de un nuevo debilitamiento de los precios agrícolas, lo que constituiría el prolegómeno a la grave crisis agrícola de los años treinta.

Auge y crisis de la ganadería

Durante la guerra, los precios internacionales de la carne se elevaron considerablemente debido a la demanda británica y de los países aliados. La Argentina era entonces uno de los principales productores de carne bovina y el primer exportador. La escasez de bodegas, el encarecimiento de los fletes marítimos y la guerra submarina beneficiaron a la producción bovina argentina, al tiempo que su principal competidor en el mer-

cado –la carne proveniente de Australia– quedó marginado del comercio mundial. La prolongación de estas condiciones hasta comienzos de la década de 1920 alentó la expansión de la ganadería. Si bien en esos años continuó el proceso de mejoramiento de las razas bovinas –con el predominio de la raza Shorthorn–, las perturbaciones del mercado trajeron algunas novedades. La más importante fue la reorientación de la demanda desde las carnes enfriadas (*chilled beef*), que habían comenzado a exportarse a partir de 1908, a las carnes envasadas y congeladas. Éstas ofrecían las ventajas de su menor costo y el mayor tiempo de conservación, lo cual se adaptaba mejor a las necesidades de los ejércitos europeos. Entre 1913 y 1916, año de las mayores exportaciones, el volumen de las exportaciones de carnes congeladas ascendió un 24%, alcanzando un récord de 412 000 toneladas; las exportaciones de conservas crecieron un 232%, en tanto que las ventas de *chilled beef* cayeron un 52%.

El auge ganadero atrajo inversiones de otros sectores, incluso de comerciantes y profesionales ajenos al negocio agrario, que invirtieron en tierras y ganado en busca de las altas ganancias. Estos “ganaderos ocasionales” –como se los conoció– contaron con el apoyo del crédito de los bancos oficiales. Claro que los altos precios también tuvieron algunos efectos contraproducentes. Las matanzas se duplicaron, lo que traía algunas consecuencias en el mediano plazo para la mejora del *stock* ganadero; más importante aún: los altos precios de exportación perjudicaron el consumo doméstico en un rubro clave de la dieta de los trabajadores.

El final de la guerra clausuró este auge. Los precios mundiales declinaron y el mercado británico volvió a demandar *chilled beef*. Se trataba de un producto de mejor calidad y sabor, y más alto precio. El *chilled* tenía un período máximo de conservación, desde la faena hasta su consumo, de sólo cuarenta días. Por su ubicación geográfica, la Argentina se encontraba en inmejorables condiciones para atender la demanda británica, pero la reorientación de las exportaciones hacia la carne enfriada requería vacunos de razas finas, que debían ser previamente engordados en los campos de invernada.

En 1921, la caída de los precios marcó el comienzo de una grave crisis ganadera y reavivó las tensiones entre diversos actores económicos. A partir de 1914, los ganaderos en su conjunto se habían beneficiado con los altos precios mundiales. Ahora, la crisis golpeaba duramente a los productores, aunque no de manera uniforme. Los frigoríficos redujeron sus compras en volumen, beneficiando a los grandes invernaderos, que les aseguraban el suministro de carnes finas. Muy pronto, los cria-

dores hicieron oír sus reclamos a favor de una intervención estatal. Bajo el liderazgo de Pedro Pagés, lograron imponer sus reclamos en el seno de la Sociedad Rural y presionar a los gobiernos de Yrigoyen y Alvear. Los frigoríficos, controlados por las grandes empresas norteamericanas y británicas, fueron acusados de maniobras tendientes a provocar la caída de los precios en el mercado de Liniers y de beneficiar selectivamente a algunos invernaderos.

Presionado por los ganaderos, el presidente Alvear apoyó la sanción de cuatro leyes que intentaban, respectivamente, regular el comercio de las carnes (Ley 11 226), asegurar un precio mínimo para las carnes compradas por los frigoríficos y un precio máximo para la venta al público (Ley 11 227), implantar el sistema de venta por peso vivo (Ley 11 228), y crear un frigorífico nacional en la Capital Federal con el propósito de intervenir en el mercado y actuar como empresa testigo para brindar al gobierno información directa acerca de esa actividad industrial (Ley 11 205). El Congreso también sancionó la Ley 11 210 *antitrust*, que, si bien no se circunscribía a la industria frigorífica, encontraba en ésta un sector de aplicación clave.



Matadero del Frigorífico La Negra en Avellaneda, provincia de Buenos Aires, 1927. AGN.

El nuevo marco regulatorio, aprobado en septiembre de 1923, fue duramente criticado por los gerentes de los frigoríficos, quienes rechazaron la intromisión estatal en la industria. Un mes más tarde, cuando el presidente Alvear intentó aplicar la ley de precio mínimo, el *pool* de los frigoríficos decidió suspender las compras de novillos y paralizar de hecho el comercio exportador de la carne. El *lock out* empresario fracturó la alianza entre los ganaderos criadores e invernadores –los principales perjudicados– y el gobierno. A principios de noviembre, el gobierno anuló los precios mínimos oficiales, con el argumento de que los precios mostraban ya una tendencia alcista. En realidad, la presión del *pool* había obligado a dar marcha atrás en la regulación del mercado de carnes. Finalmente, no se aplicó ninguna de las cuatro leyes sancionadas, el precio máximo para resguardar los intereses de los consumidores fue olvidado y el gobierno nacional no tomó ninguna medida para crear el frigorífico estatal.

A mediados de la década de 1920, las expectativas de los ganaderos volvieron a empeorar ante los rumores provenientes de Londres de que el gobierno británico impondría nuevos impuestos a las importaciones de las carnes argentinas y beneficiaría a la producción de sus dominios. En ese marco, en abril de 1925, estalló un nuevo conflicto entre los grandes frigoríficos por la distribución de las cuotas de exportación. El acuerdo por el reparto de las exportaciones alcanzado en 1913 fue denunciado por las empresas, que iniciaron una competencia feroz para incrementar sus negocios. Si bien en un principio los ganaderos observaron el conflicto con optimismo, ya que durante las ‘guerras’ desatadas entre 1911 y 1914 se habían incrementado los precios abonados por los frigoríficos, esta vez sucedió lo contrario. Los frigoríficos redujeron sus compras y, si bien los precios tuvieron un leve ascenso, el aumento no compensó la caída de los volúmenes.

Mientras se discutía una serie de proyectos destinados a mejorar el negocio ganadero, el gobierno de los Estados Unidos anunció que, a partir de 1927, las carnes provenientes de regiones afectadas por la aftosa tendrían la entrada prohibida en ese país. La noticia empeoró las expectativas de los terratenientes ganaderos y de las empresas Armour, Swift y Wilson, que esperaban ingresar en aquel promisorio mercado. Estas novedades y el cambio de los precios relativos entre agricultura y ganadería mantuvieron la actividad ganadera estancada en los últimos años de la década de 1920. En ese contexto, los invernadores recuperaron el control de la Sociedad Rural, que habían perdido en manos de Pagés en 1923. El nuevo presidente Luis Duhau, un

rico invernador bonaerense, inició una campaña a favor del negocio de las carnes, la cual incluyó una investigación sobre el mercado. El estudio preparado por un joven y brillante economista, Raúl Prebisch, concluyó que el *pool* de los frigoríficos impedía el libre funcionamiento del mercado, provocando grandes desequilibrios que beneficiaban a las empresas extranjeras, en detrimento de los intereses ganaderos. Fue entonces cuando la Sociedad Rural lanzó la campaña “Comprar a quien nos compra”, para reforzar los lazos comerciales con Gran Bretaña. Estas propuestas eran la expresión de los intereses de los invernadores, ya que casi el 90% de las exportaciones de carnes enfriadas se colocaban en aquel mercado.



El diagnóstico de Alejandro Bunge




Conferencia de Alejandro Bunge (el primero desde la derecha) en la Bolsa de Comercio. A su lado, el presidente de la Unión Industrial Argentina, Luis Colombo. AGN.

Nacido en el seno de una familia de la elite, Alejandro Bunge realizó estudios de ingeniería en la Universidad de Sajonia, Alemania. Militante católico, se especializó en estudios sobre estadísticas y cuestiones económicas. Fue profesor universitario y funcionario público, y se desempeñó como director general de Estadística entre 1923 y 1925. En 1918, junto

a un grupo de economistas y empresarios, fundó la *Revista de Economía Argentina*, una publicación de análisis económico y recopilación de estadísticas, pionera en la Argentina y América Latina, que Bunge dirigió hasta su muerte, en mayo de 1943. Desde esas páginas, elaboró un diagnóstico sobre la evolución de la economía argentina, el cual tuvo gran impacto en los círculos intelectuales durante las décadas siguientes. Allí sostuvo que, en 1914, la Argentina había finalizado un ciclo de su evolución económica y social signado por la expansión agropecuaria y el incremento de las exportaciones primarias. Esta etapa debía ser completada mediante la diversificación de la producción primaria, el incremento de los cultivos industriales, el fomento industrial, el aumento del consumo doméstico y la integración económica de las regiones del norte y del oeste del país. Influído por las ideas del economista alemán Friedrich List, Bunge entendía que esta orientación requería la implementación de políticas activas, entre las que la protección aduanera desempeñaría un papel principal, aunque no único.

En una entrevista realizada en diciembre de 1928, Bunge señaló que “La Argentina es una nación casi estática desde hace varios años, debido a la uniformidad de su producción”. En su opinión, la economía argentina se había estancado “y estamos viviendo momentos de peligro debido a las restricciones que nuestras carnes y nuestros trigos encuentran en el mercado exterior. [...] Pero si se nos cierran los mercados para la carne y los cereales, ¿con qué vamos a comprar esas manufacturas extranjeras?”. Además, la disminución de las exportaciones produciría “grandes dificultades para pagar los grandes servicios de nuestra deuda externa”. La solución consistía en la diversificación de la producción, con la expansión de cultivos de más fácil colocación y el fomento a la industria. “La diversificación de nuestra producción resolverá dos crisis: la del mercado externo y la que desde hace algunos lustros sufren varias provincias por la excluyente producción agrícola-ganadera a que se ha dedicado el país y a las que esas provincias no pueden dedicarse. Florecerán, en cambio, en ellas la minería y varias manufacturas, mientras las empresas del transporte, por el mayor tráfico interior, obtendrán mayores ganancias y emplearán un número mayor de trabajadores.”

Alejandro Bunge, “¿Con qué compraremos los productos manufacturados cuando no podamos vender carne y trigo?”, *La Razón*, 21 de diciembre de 1928. 

Las economías del interior: crisis, atraso y modernización

En el interior del país, las economías regionales, que producían para el mercado doméstico, también debieron enfrentar nuevos desafíos provenientes de las fluctuaciones de la demanda interna, la sobreproducción y la intervención del estado. Como en el agro pampeano, la inestabilidad económica y las bruscas transferencias de ingresos alentaron el estallido de nuevos conflictos, que pusieron de relieve la existencia de una compleja estructura social y la densa red de intereses de nuevos actores económicos y sociales que habían madurado durante el período de la gran expansión económica previo a 1914. Las economías azucarera y vitivinícola constituyen los casos paradigmáticos.

A partir de 1880, la producción de caña de azúcar se había expandido en el nordeste del país gracias a los estímulos ofrecidos por la creciente demanda interna, el abaratamiento de los costos del transporte por medio del ferrocarril y, en especial, debido a la alta protección aduanera, que aseguró la rentabilidad del negocio. Estos factores incentivaron la expansión de los cultivos en Tucumán y, más tarde, en Salta y Jujuy, y la inversión de grandes capitales en los nuevos ingenios que elaboraban la materia prima. En Tucumán, la perduración del campesinado volcado a la producción azucarera fortaleció una estructura social y económica compleja y, en la producción azucarera, mantuvo separadas la fase agrícola e industrial. El cultivo de la caña estaba en manos de los plantadores en tanto que los ingenios les compraban la mayor parte de la materia prima para elaborarla. En cambio, en Salta y Jujuy, donde las tierras aseguraban un mayor rendimiento, los grandes ingenios eran, al mismo tiempo, los propietarios de la tierra y los principales cultivadores de caña.

En 1896, la primera crisis de sobreproducción reveló los límites de una modernización económica basada en el monocultivo y el proteccionismo aduanero. La caída de los precios de la materia prima y del azúcar desató agudos conflictos intrasectoriales, en especial en Tucumán, donde se enfrentaron los cañeros o plantadores, los labradores y los industriales. Además, el proteccionismo azucarero comenzó a ser cuestionado por diversos sectores políticos del Litoral. Si bien no se abandonó, se sancionaron diversas leyes que intentaron limitarlo, como, por ejemplo, la autorización conferida en 1907 al Poder Ejecutivo para liberar de derechos la introducción de azúcar extranjera en caso de carestía y la Ley Saavedra Lamas de 1912, que dispuso un régimen de protección decreciente para la agroindustria.

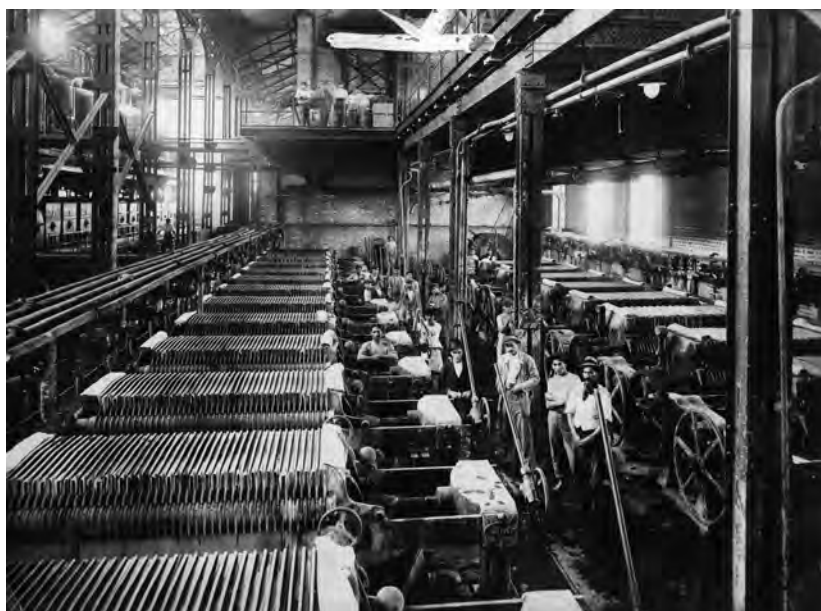


Cosecha de caña de azúcar. Al fondo se observan las chimeneas de un ingenio (s/f). AGN.

Entre 1907 y 1919, la plaga del mosaico afectó la caña criolla, reduciendo la producción y elevando los precios. La destrucción de cañaverales criollos se intensificó durante la guerra, cuando se perdieron unas 100 000 hectáreas de cultivos. El sector se vio obligado a reemplazar la caña criolla por la de Java, de mayor rendimiento y cuya expansión demandaba cuantiosas inversiones. En lo inmediato, la crisis elevó los precios hasta provocar una aguda controversia entre los productores e industriales y los consumidores.

La crisis tuvo lugar en un momento en que la vigencia del sufragio obligatorio y el aumento de la representación de diputados del Litoral, como resultado de los cambios demográficos mensurados en el censo de 1914, debilitaban la representación parlamentaria de las provincias productoras a favor del Litoral y acentuaban la voz de los censores más entusiastas del proteccionismo, como el Partido Socialista, que, a partir de entonces, logró un importante número de legisladores en la ciudad de Buenos Aires. Sensible a estas críticas, el presidente Yrigoyen respondió con una rebaja del precio del azúcar, la apertura a las importaciones libres de derechos e incluso la expropiación de 200 000 toneladas, que se destinaron a la venta a bajos precios.

La crisis de la caña criolla tuvo importantes repercusiones. Numerosos pequeños y medianos cañeros independientes debieron abandonar la actividad debido a las fuertes pérdidas y la imposibilidad de afrontar los costos de la implantación de la Java: en 1914, la producción de caña aportada por los pequeños y medianos productores representaba algo menos de la mitad del total; cinco años más tarde, constituía sólo un tercio. Un sector de los productores, conformado por grandes y medianos plantadores, logró fortalecer su posición, pero los principales beneficiados fueron los industriales, quienes expandieron los cultivos propios, buscando independizarse del suministro de los cañeros.



Una sección de filtros en un ingenio azucarero en Tucumán, 1920. AGN.

La década de 1920 estuvo marcada por una tendencia a la sobreproducción y la agudización de los conflictos. En 1926, la falta de un marco regulatorio adecuado, la competencia extranjera mediante prácticas de *dumping* y la pesada carga impositiva que soportaba la agroindustria condujeron a una severa crisis. Los industriales buscaron sortearla mediante el autoabastecimiento de caña y el endurecimiento de los contratos de compra. Los productores se dividieron; un sector abandonó el Centro Cañero –controlado por los grandes plantadores– y alentó la agremiación de pequeños y medianos productores en el marco de la

Federación Agraria Argentina. En mayo de 1927, con el apoyo de los trabajadores rurales y los pequeños comerciantes, y ante la neutralidad del gobierno provincial, los cañeros lideraron una huelga que paralizó al sector y culminó, en junio, en una masiva movilización hacia la capital tucumana.

Los cañeros reclamaban un precio remunerativo para la caña de azúcar cosechada el año previo y entregada a los ingenios (que todavía no había sido abonada) y el aumento considerable de un precio mínimo para la zafra de 1927. El Centro Azucarero rechazó las demandas de los cañeros, negándose a reconocer a las seccionales de la Federación Agraria como representativas del interés de los productores. Finalmente, ambos actores acordaron someter el conflicto a la decisión del presidente de la República. El Laudo Alvear constituyó un reconocimiento de las demandas materiales y simbólicas exigidas por los cañeros: el presidente reconocía que debía protegerse la pequeña propiedad, establecía normas para los contratos de compra y venta, fijaba precios más altos para la caña y ordenaba precios mínimos. La intervención estatal puso fin al conflicto, aunque no resolvió los problemas estructurales de la economía azucarera, que continuarían agravándose en las décadas siguientes.

En la región cuyana, la industria vitivinícola presenta una trayectoria similar a la azucarera, aunque no se vio afectada por una crisis tan profunda. Como en Tucumán, la expansión de la demanda interna, la llegada del ferrocarril y el proteccionismo aduanero alentaron el cultivo de la vid y la inversión en la agroindustria. En 1900, el área sembrada alcanzaba ya las 42 930 hectáreas y la producción nacional de vinos cubría el 60% de la demanda doméstica. En 1914, la superficie sembrada de viñas alcanzaba unas 132 000 hectáreas y la producción de vino totalizaba unos 515 millones de litros. Hacia 1929, la superficie apenas se había incrementado, alcanzando las 136 233 hectáreas, pero la producción de vinos llegó a un récord de 837 millones de litros, lo que superaba largamente el consumo interno. La tendencia a la sobreproducción obligó a la intervención estatal. Entre 1915 y 1919, el gobierno provincial primero y luego la Sociedad Cooperativa de Mendoza (entidad que incorporaba a pequeños y medianos viñateros y bodegueros bajo el control de las grandes bodegas) llevaron adelante programas de destrucción de uvas. Estas medidas constituyeron un antecedente de las políticas de regulación de la producción que se pondrían en marcha luego de la Gran Depresión.

En 1914, la industria ya mostraba un importante grado de concentración. El censo de ese año contabilizó unas 1300 bodegas, aunque

una veintena de ellas, constituidas como sociedades anónimas, controlaba casi la mitad de la producción nacional. La calidad de la uva y la especialización en la producción de vinos para el consumo doméstico impidieron a la industria colocar parte de su producción en el mercado mundial. Además, la región cuyana producía uva de mesa para el consumo interno y la exportación.



Clasificación de algodón. Desmotadora de la Compañía General de Fósforos en Resistencia, 1921. La compañía desempeñó un papel pionero en el aliento al cultivo de algodón y la elaboración de hilados hasta entonces mayormente importados. Fotografía: gentileza de Silvia Badoza.

Con anterioridad a 1914 y a diferencia de la caña de azúcar y de la vid, otros cultivos industriales apenas se habían expandido. No obstante, luego de la guerra, el cultivo de algodón en el noreste del país adquirió un notable dinamismo y se convirtió en la nueva frontera agrícola. Un conjunto de factores externos e internos estimularon esta expansión, entre los que se destacan el incremento de los precios internacionales motivado por la caída de la producción norteamericana, muy afectada por la plaga del picudo; la expansión de la red ferroviaria en el Territorio Nacional del Chaco, que abarató los costos del transporte y permitió la explotación de nuevas áreas; y la política de fomento implementada a partir de 1923 por el ministro de Agricultura Tomás Le Breton, que

consistió en la distribución gratuita de semillas y folletos explicativos, la contratación de técnicos norteamericanos y la inauguración de una chacra experimental para el estudio de las variedades y las mejora genética de la fibra.

Esta feliz combinación de incentivos alentó una verdadera fiebre del “oro blanco”: el área sembrada ascendió lentamente desde unas 2700 hectáreas en 1911-1912 hasta superar las 23 000 hectáreas en 1920-1921 y alcanzar las 110 000 en la campaña de 1925-1926. La producción de fibra ascendió desde unas 5500 toneladas en 1920-1921 a 13 000 en 1923-1924, y a 30 000 hacia mediados de la década. El corazón de la producción algodonera argentina estaba en el Chaco, que representaba entre el 75% y el 95% del total. El impulso central provino de la demanda mundial, adonde se destinaba entre el 60% y el 80% de la producción en la década de 1920. El principal mercado era el británico, seguido de lejos por Alemania. Empero, por su volumen, la producción algodonera argentina no influía en la cotización internacional.

El auge algodonero transformó la región, atrayendo nuevos capitales e inmigrantes. La Ley 4167 de 1903 ordenó un nuevo régimen para la fundación de colonias y la cesión de tierras a los pobladores, en lotes que iban desde las 200 hectáreas para la agricultura hasta las 2500 hectáreas para la ganadería. Muy pronto, el flujo de inmigrantes superó las capacidades estatales, y miles de pobladores se instalaron en tierras que no habían sido mensuradas ni ofrecidas para la colonización. El resultado fue que, durante décadas, una gran parte de los productores debió enfrentar la inseguridad de no contar con títulos de propiedad definitivos.

La expansión del cultivo también atrajo capitales nacionales y extranjeros. Las empresas Bunge & Born, Louis Dreyfus y Cía. y, a partir de 1936, la norteamericana Anderson Clayton instalaron sus desmotadoras y crearon una red de comercialización destinada al transporte, la preparación y exportación de fibra. En 1926, estas y otras empresas, que utilizaban la fibra como materia prima para sus hilanderías (como la Compañía General de Fósforos y Manufactura Algodonera Argentina), constituyeron la Cámara Algodonera de Buenos Aires, con el fin de establecer normas de comercialización para un nuevo mercado. Los altos precios y el progreso sostenido de la actividad hicieron pensar que el algodón estaba destinado a ocupar un lugar más destacado que los productos agrícolas tradicionales. Los productores incluso rechazaron cualquier tipo de protección a la industria textil ante el temor de sufrir la dependencia de unos pocos compradores. A partir de 1930, estas ilusiones serían reemplazadas por

una dura realidad, con la caída de los precios y las prácticas monopólicas de las grandes casas comercializadoras.

La expansión de nuevos cultivos industriales no se circunscribió al algodón, sino que incluyó también el tabaco y la yerba mate en Corrientes y Misiones, manzanas y peras en el Valle del Río Negro, cítricos en Santa Fe, Corrientes y Entre Ríos, entre otros cultivos. En todos los casos, la expansión de los cultivos apenas anticipó el gran incremento que experimentarían luego de 1930. Estas actividades productivas mejoraron el ingreso de esas regiones y de todo el mercado interno. Una restricción importante para este proceso estuvo dada por los altos costos del transporte en un espacio físico de gran extensión.

En conjunto, el peso de los cultivos industriales en la producción agrícola argentina se incrementó notablemente en este período, pasando de un 25% en 1910, a un 29% en 1920 y un 34% una década más tarde.

El sector manufacturero: transformaciones y límites

En 1914, el sector manufacturero argentino era (en términos de su participación en el PBI) uno de los más importantes de América Latina. Durante los treinta años previos, el incremento de las exportaciones agrarias y de la renta nacional, la construcción de los ferrocarriles y la llegada masiva de miles de inmigrantes –que se radicaron principalmente en las grandes ciudades de Buenos Aires y Rosario– alentaron el incremento de la demanda doméstica. Con el estallido de la crisis de 1890, la depreciación de la moneda y el aumento de los aranceles elevaron los precios de los productos importados que competían con la incipiente industria doméstica, volviendo rentable la fabricación local de algunos bienes de consumo. Durante la primera década del siglo XX, la industria creció a una tasa anual del 7,8%, si bien es cierto que se partía de niveles muy bajos de producción industrial. El censo de 1914 reveló la existencia de una estructura industrial con un marcado predominio de la rama de la alimentación y bebidas, un notable rezago de la industria textil, y una estructura caracterizada por la presencia de un número reducido de grandes establecimientos que concentraban el grueso de la inversión, la potencia eléctrica instalada, el personal empleado, y aportaban un gran porcentaje del valor de la producción, y de un abigarrado número de pequeños talleres con mínimo personal por planta, escasamente mecanizados y con una baja participación en la producción.

La guerra modificó súbitamente las condiciones en que se venía desarrollando la industria. Por un lado, la escasez de bodegas y el encarecimiento de los fletes redujeron la competencia de los productos importados, lo que llevó a algunos historiadores a pensar que el *shock* externo había creado un ambiente de protección muy favorable al sector. Sin embargo, la contracción de las importaciones no fue uniforme, y afectó en especial la introducción de maquinarias, insumos básicos como el acero, productos químicos y combustibles. En estos rubros, la oferta doméstica era prácticamente inexistente, puesto que no había yacimientos de hierro y carbón en explotación, y la industria metalúrgica sólo fabricaba artículos de tecnología sencilla sobre la base de insumos importados. En consecuencia, en estas ramas fundamentales, la escasez de importaciones no constituía un estímulo suficiente para alentar la sustitución local. Por el contrario, la falta de equipos y de carbón o petróleo se constituyó en una barrera para el crecimiento sectorial; en cambio, la declinación de la competencia externa en bienes de consumo final fue relativamente breve.

Por otro lado, la caída de las exportaciones tradicionales y la reducción de los precios mundiales tuvieron marcados efectos negativos sobre la demanda doméstica, acentuados por los recortes presupuestarios oficiales y la inflación internacional. Si bien algunas industrias lograron colocar por primera vez sus productos en los mercados externos –como fue el caso de las ventas de textiles de lana a Chile y Francia–, éstos fueron fenómenos aislados y sólo beneficiaron a las grandes empresas ya instaladas, pero no promovieron nuevas inversiones. Como resultado, el crecimiento industrial se desaceleró y el sector manufacturero apenas creció a una tasa del 2,2% anual entre 1910 y 1920.

Al terminar la guerra, la reanudación del comercio internacional modificó una vez más las condiciones en que operaba el sector. La competencia de los productos extranjeros se incrementó como resultado del aumento del volumen de las importaciones y también como efecto de la limitada protección aduanera, debilitada por el incremento de los precios de los productos y la estabilidad de los derechos aduaneros. Entre 1917 y 1920, el valor de las importaciones ascendió de 386 a 677 millones de pesos oro. La erosión de la protección efectiva de la tarifa aduanera alcanzó su mayor intensidad en 1920. Un cálculo oficial de la diferencia entre los precios de los productos con respecto a los aforos establecidos en la tarifa aduanera de 1906 (los precios oficiales sobre los cuales se calculaban los derechos) ascendió del 18% en 1914 al 210% en 1920. El deterioro de la protección aduanera y la crisis de las finan-

zas estatales condujeron a Yrigoyen y a Alvear a sendos incrementos en los aforos (en 1920 y en 1923), que totalizaron el 60% con respecto a los valores de los aforos previos. La recesión mundial de 1920-1921, la crisis ganadera y la depreciación monetaria moderaron la competencia de las manufacturas extranjeras. Durante la década de 1920, el incremento de las exportaciones tradicionales y sus efectos sobre el ingreso nacional alentaron la recuperación de la demanda doméstica. Si bien esto no necesariamente beneficiaba a la industria argentina, la recuperación económica de la década de 1920 debió estimular la producción nacional de algunos bienes. Las estimaciones realizadas por Roberto Cortés Conde muestran una tasa de crecimiento del 4,4%, muy menor a la del período previo a 1914 y a la posterior a la crisis de 1929, pero mayor a la de los años de la guerra. Algunas industrias mostraron un mayor dinamismo, especialmente la elaboración de tejidos de lana, algodón y rayón, la producción de cemento, el ensamblado de automóviles y la explotación y refinación de petróleo.

Los cambios en el sector fueron impulsados tanto por empresas locales como por compañías extranjeras. En este sentido, el deterioro del vínculo comercial anglo-argentino y el ascenso de los Estados Unidos como principal mercado proveedor beneficiaron la diversificación industrial. Durante la década de 1920, el mercado argentino continuó siendo el más importante de la región gracias al alto ingreso per cápita, la mejora de los salarios reales y la modernización de las pautas de consumo asociada a la urbanización y el ascenso de los sectores medios. Fueron estos factores –poco comunes en los mercados europeos de entonces– los que alentaron la radicación de empresas extranjeras.

Los capitales norteamericanos tomaron la delantera: durante la guerra, se instalaron las empresas Ford Motor Company (1916), Standard Oil (1917) y la Lone Star Cement (1917), que inauguró ese año la primera planta moderna de cemento del país. Muy pronto, capitales alemanes, franceses, italianos y suizos se volcaron al mercado. En la siguiente década, se radicaron cuarenta y tres grandes firmas, la mayoría de ellas elaboradoras de artículos eléctricos, productos químicos y farmacéuticos, y en la industria de metales. En principio, se instalaron como representantes comerciales, pero luego avanzaron hacia la fabricación parcial de los productos, que volcaban al mercado doméstico. Algunas de las más importantes fueron las norteamericanas General Electric (1920), General Motors (1925), Chrysler (1929), Otis Elevator (1927), Colgate Palmolive (1927) y Atkinson (1927), las alemanas Thyssen (1921), Robert Bosch (1924), Siemens Schukert (1921), AEG

(1925), Química Schering (1926), Química Bayer (1928) y Merck Química (1929).

Varias de estas firmas se vieron beneficiadas por rebajas arancelarias que alentaban la importación de partes y el ensamblado en el país. Además, ello les permitía adaptarse mejor a las condiciones del mercado y ofrecer servicios adicionales a sus clientes. El caso más importante fue el de las automotrices, que abrieron plantas de ensamblaje: Ford en 1922, General Motors en 1925, y Chrysler, en asociación con la argentina Fevre y Basset, en 1929. Esta actividad fue muy dinámica, de modo que, en 1930, la Argentina contaba con un parque automotor de 435 000 unidades, es decir, un automóvil cada 35 habitantes. En conjunto, las firmas extranjeras introdujeron nuevas actividades productivas, tecnologías más sofisticadas, cambios organizativos e innovaciones en las estrategias de comercialización, que tendrían un importante impacto sobre el tejido industrial en las décadas siguientes.

Empresas argentinas también mostraron un gran dinamismo. La experiencia de la guerra –con el corte del suministro de insumos básicos– condujo a ciertas firmas a desarrollar una estrategia de integración vertical. El caso más notable fue el de la Compañía General de Fósforos, una empresa fundada en 1889 que abastecía buena parte de la demanda local de fósforos. En 1920, esta firma decidió instalar una hilandería de algodón, para lo cual invirtió en el complejo agroindustrial algodoneero (desmotado, elaboración de aceite e hilados). La hilandería –una de las cinco establecidas en el país hasta 1930– se sumó a una gran litografía, una moderna fábrica de papel y las plantas elaboradoras de fósforos que integraban esta empresa. Otros casos importantes fueron los de la Fábrica Argentina de Alpargatas y Manufactura Algodonera Argentina, que fundaron sus propias hilanderías para complementar sus tejedurías en 1923 y 1924 respectivamente, en tanto que, en 1920, el grupo Bemberg, que controlaba la Cervecería Quilmes y otras fábricas de cerveza, había fundado la Primera Maltería Argentina para autoabastecerse de ese insumo.

La integración vertical y la expansión horizontal como estrategia estuvo limitada a un reducido número de firmas y grupos, que contaba con un gran poderío económico y financiero y podía enfrentar la dura competencia de posguerra. De hecho, la Compañía General de Fósforos financió sus inversiones mayoritariamente con recursos propios, eludiendo el costoso crédito bancario. Otras empresas, como la Fábrica Argentina de Alpargatas, contaron con el acceso preferencial al crédito proveniente de bancos del exterior.



La Fábrica Argentina de Alpargatas, fundada en 1884, inició un período de expansión en la década de 1920, al diversificar su producción mediante la instalación de una de las primeras hilanderías de algodón del país. AGN.

¿Cuál fue el papel de las políticas públicas en esos años? Este tema ha sido motivo de controversias, en especial el papel de la tarifa aduanera. Existe consenso en cuanto a que el nivel de los derechos aduaneros, con excepción de algunos textiles, era relativamente alto, y su principal propósito era de orden fiscal, es decir, no pretendía promover la inversión industrial. De hecho, es probable que la compleja estructura tarifaria haya creado obstáculos importantes a los eslabonamientos anteriores y posteriores, limitando la diversificación industrial. Durante la década de 1920, los incentivos otorgados por la tarifa aduanera y la evolución del tipo de cambio se compensaron mutuamente. Entre 1919 y 1923, la erosión de la protección aduanera fue paliada por la depreciación monetaria. Luego de 1923, la valorización del peso –que en 1927 condujo al retorno del patrón oro– fue balanceada por los aumentos tarifarios dispuestos por la Ley 11 281, que elevó los aforos un 60% e incrementó algunos derechos específicos.

Otros problemas, como la escasez de crédito a largo plazo y su alto costo, la falta de mano de obra entrenada en el trabajo fabril y la baja productividad no parecieron concitar la atención oficial. Un claro ejemplo de los cambios de las políticas oficiales fue el tratamiento de la cuestión aduanera en 1923. Inspirado por las ideas de Alejandro Bunge, el gobierno de Alvear alentó una mayor diversificación de la producción agraria e industrial, mediante el incremento de la protección aduane-

ra. Para ello, el ministro de Hacienda Rafael Herrera Vegas convocó a las corporaciones empresarias a negociar la reforma tarifaria y una ley de fomento industrial. Sin embargo, al año siguiente, alarmado por los problemas fiscales, Alvear despidió a Herrera Vegas y lo reemplazó por Víctor Molina, un partidario del librecambio, que puso fin a esas iniciativas. En 1926, volvió a disponer reformas en relación con los derechos, pero con el criterio de que debía incrementarse la recaudación aduanera, lo cual no implicaba una política industrial.

**Cuadro 2. Evolución de la industria en 1914 y 1935.
Establecimientos, personal ocupado, fuerza motriz instalada,
materias primas y productos elaborados**

	1914	1935	Incremento en porcentaje
Establecimientos	39 189	43 207	10,3
Personal	383 508	544 017	41,9
Fuerza motriz en miles de HP	678 645	2 827 068	316,6
Motores primarios	593 896	2 101 352	253,8
Motores eléctricos	84 749	725 716	756,3
Materias primas en miles de m\$ñ	1 081 551	1 964 224	81,6
Producción en miles de m\$ñ	1 822 807	3 264 945	79,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base del *Censo industrial* de 1935, Buenos Aires, 1938, p. 26.

El análisis de los cambios en la estructura industrial presenta dificultades debido a la falta de un censo industrial en la década de 1920. La comparación de los censos de 1914 y 1935 debe ser realizada con cautela, ya que éste recogió los cambios impulsados por la Gran Depresión. El personal empleado creció un 42%, hasta superar los 544 000 obreros y empleados (un porcentaje algo menor al incremento de la población, que ascendió un 65%), en tanto que el valor de la producción ascendió un 80%. En cambio, el número de establecimientos sólo se incrementó un 10%, posiblemente debido a la concentración sectorial. Una de

las transformaciones fundamentales fue el gran aumento de la fuerza motriz instalada, que alcanzó un 317% entre los censos. Las fábricas de 1935 utilizaban más energía por obrero empleado, lo que había posibilitado un mayor incremento de la producción que del personal. Al mismo tiempo, la industria recurría a una variedad de fuentes de energía, que insumían carbón, petróleo, energía eléctrica e hidroelectricidad. El censo de 1935 registró también el avance de la rama textil, que se convirtió en la segunda industria del país; el aumento de la producción metalúrgica y la elaboración de petróleo y de cemento, transformaciones que se iniciaron antes de 1930 y se vieron aceleradas por la crisis. Como ha señalado Javier Villanueva, la expansión industrial posterior a 1930 se basó inicialmente en la capacidad instalada en la década previa.



La cuestión del petróleo

En diciembre de 1907, un grupo de empleados y funcionarios estatales descubrió la existencia de un yacimiento de petróleo en Comodoro Rivadavia –entonces territorio bajo jurisdicción del estado nacional–. A partir de ese momento, comenzó una áspera discusión sobre el lugar de las empresas privadas y el estado nacional en esa industria. En la década de 1910, cuando la guerra afectó la importación de carbón inglés, se intensificó el consumo doméstico de queroseno y gasolina. En 1916, el diputado radical Carlos Melo presentó el primer proyecto que declaraba la propiedad fiscal sobre los yacimientos petrolíferos del país, abriendo la posibilidad de expropiar las concesiones existentes. En las siguientes décadas, la cuestión petrolera enfrentó los intereses encontrados del capital extranjero, los estados provinciales y el estado nacional. Al finalizar su mandato, Yrigoyen creó por decreto la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Bajo la dirección del general Enrique Mosconi y con el apoyo del presidente Alvear, YPF se constituyó en la primera experiencia de empresa petrolera fiscal en el mundo. Ésta actuó con gran dinamismo, ampliando las reservas fiscales en los territorios nacionales e inaugurando, en 1925, una gran refinería, que se encontraba entre las diez de mayor capacidad del mundo. A partir de 1928, Yrigoyen levantó la bandera de la nacionalización del petróleo, enfrentando los intereses de las empresas extranjeras como la Standard Oil, de empresas privadas nacionales y los gobiernos de Salta y Jujuy. Si bien Yrigoyen logró que la cámara baja aprobara un proyecto en 1928, éste se trabó en el Senado, donde los conservado-

res tenían mayoría. En tanto, si bien los autores nacionalistas han argumentado la existencia de una conspiración de las compañías extranjeras contra Yrigoyen, que terminó en su derrocamiento en septiembre de 1930, no existe evidencia al respecto. En cambio, es notable que el fracaso del proyecto de ley sobre petróleo se debiera sobre todo a la intransigencia yrigoyenista, que enfrentó a sus partidarios con algunos gobiernos provinciales y renegó de una posible cooperación entre el estado y las empresas de capital nacional en la explotación petrolera. ■

Las organizaciones empresariales y el difícil vínculo con el estado

En 1914, los sectores empresariales ya contaban con un conjunto de organizaciones gremiales que, fundadas a partir de la segunda mitad del siglo XIX, buscaban representar los intereses específicos de ciertas actividades: la Bolsa de Comercio porteña, la Sociedad Rural, la Cámara Argentina de Comercio, la UIA, el Centro de Importadores y la recientemente fundada Federación Agraria Argentina. La creciente diferenciación de intereses económicos y la maduración de nuevos sectores empresarios condujo a que estas organizaciones cobraran mayor densidad y surgieran nuevas entidades empresarias. La crisis económica desatada con la guerra y la gran conflictividad social durante la posguerra alentaron nuevas organizaciones.

En 1916, se fundó la Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción (CACIP), entidad auspiciada por la Bolsa porteña y la Sociedad Rural, que se proponía reunir en su seno a representantes de todas las organizaciones empresarias del país. El objetivo era elaborar un programa común que identificara los problemas económicos, propusiera soluciones y presionara a los gobiernos a su favor. Aunque este ambicioso objetivo fracasó, la CACIP realizó una activa tarea a favor de un vínculo más directo de los intereses empresariales con el estado, organizando conferencias económicas y financiando varias publicaciones. En gran medida, el programa de la CACIP fue desarrollado con mayor coherencia por la *Revista de Economía Argentina*, publicación fundada por Alejandro Bunge en 1918.

La conflictividad social de posguerra también alentó el nacimiento de otras organizaciones, que no pueden ser encasilladas. Fueron los casos de la Asociación del Trabajo (1918) y la Liga Patriótica Argen-

tina (1919), donde confluían las entidades empresarias mencionadas, grupos conservadores y sectores católicos. La Asociación del Trabajo intentó representar a los empresarios frente al estado, al tiempo que ofreció sus servicios para reclutar trabajadores “rompehuelgas”. También la Liga reclutó rompehuelgas y grupos de choque para reprimir a los sectores subalternos, al tiempo que organizó congresos anuales en todo el país para el estudio de los problemas económicos y sociales.

Durante la década de 1920, el nuevo escenario económico internacional y los problemas que enfrentaban los sectores productivos alentaron cambios en el seno de las organizaciones. Señalamos ya la división entre invernadores y criadores en el seno de la Sociedad Rural, la recomposición del Centro Cañero tucumano y la expansión de la Federación Agraria en esa provincia. En el caso de la UIA, una reforma de sus estatutos marcó el comienzo de una nueva etapa, en la cual el control de la entidad pasó de las manos de los pequeños y medianos industriales a las grandes empresas. Luis Colombo, un empresario con intereses en la industria vitivinícola y vinculado a diversos grupos económicos, comenzó un largo liderazgo, que se prolongaría hasta 1945, durante el cual la entidad cobró mayor densidad organizacional, con el aumento del número de cámaras que la integraban. A partir de allí, la UIA logró construir un programa favorable a los intereses industriales, sin que necesariamente se insistiera en la profundización de la industrialización.

¿Cómo se adaptaron las organizaciones empresariales a la primera experiencia democrática iniciada en 1916? Como en el pasado, algunos dirigentes empresarios propusieron organizar partidos que representaran los intereses reales de los productores, pero estas iniciativas fueron marginales y tuvieron escasa vida. La mayoría de ellos optó por un vínculo más directo con el estado. Muy pronto, las políticas implementadas por Yrigoyen fueron objeto de críticas cruzadas. Se le achacaba al líder radical una preocupación absorbente por lograr el apoyo electoral de las masas del Litoral en desmedro de los “verdaderos productores”, e incluso una marcada inclinación demagógica a responder a las demandas obreras.

En 1922, Bunge saludó la elección de Alvear como presidente y sostuvo que podía esperarse “una administración racional y enérgica” y un gobierno de “orientación económica”, es decir, que tuviera claros objetivos en su política económica. Un año más tarde, la convocatoria realizada por el ministro de Hacienda Herrera Vegas a la CACIP, la Bolsa de Comercio, la UIA y el Centro de Importadores para integrar

comisiones asesoras para el estudio de la reforma aduanera, el régimen impositivo y la elaboración de una ley de fomento industrial fue recibida con gran entusiasmo por las corporaciones, que creyeron ver el inicio de una nueva era de relaciones con el estado a través de canales permanentes de contacto. No obstante, un año más tarde, la renuncia del ministro, la disolución de las comisiones y el archivo de los proyectos provocó una gran desilusión.

En los años finales de la década de 1920, las entidades empresarias y la *Revista de Economía Argentina* asumirían una postura muy crítica frente a las políticas económicas oficiales, el incremento de los gastos públicos, la parálisis legislativa y el fracaso de leyes como las vinculadas al comercio de carnes y la Ley *antitrust*. La intervención estatal continuó incrementándose, aunque de manera parcial y desordenada. En ese contexto, el reclamo a favor de la creación de consejos económicos integrados por los productores, y de nuevas agencias como el Ministerio de Industria, se intensificó.

La imposibilidad de construir un vínculo formal para la elaboración de las políticas tensionó la relación entre el estado y los empresarios; en dicho plano, la primera experiencia democrática se cerró con un fracaso. En la década siguiente, la intervención estatal se intensificaría en el marco de las urgencias impuestas por la Gran Depresión y obligaría a la búsqueda de un equilibrio más estable en las relaciones entre el estado y los empresarios.

Un balance

A partir de 1914, la economía argentina debió hacer frente a nuevas dificultades. La interrupción del comercio internacional y de los flujos de capitales durante la Primera Guerra Mundial mostró las fragilidades de un orden económico basado en la especialización agrícola ganadera y centrado en la exportación de esos productos y en la importación de manufacturas e insumos. Entre 1914 y 1917, la declinación de las exportaciones de granos, la paralización de la construcción y la crisis en el sector industrial causaron una contracción en el PBI e incrementaron la desocupación. La crisis provocada por la guerra –la más importante registrada en el siglo XX– dio tono a algunas voces de alarma que a partir de entonces señalaron los problemas derivados de la especialización agroexportadora y la gran dependencia del comercio mundial y de las inversiones extranjeras. La recesión tuvo lugar en un contexto

complejo de cambio institucional, que condujo al recambio de las elites dirigentes y el ascenso del radicalismo.

A partir de 1918, se produjo un reajuste positivo de la actividad económica gracias a la recuperación del comercio exterior, aunque entre 1921 y 1923 la amenaza de la caída de los precios de los productos primarios pareció oscurecer el horizonte económico. En la década de 1920, la economía argentina retomó el sendero de crecimiento abandonado en 1914, si bien a un ritmo notoriamente menor. Muy pronto, las dificultades de la guerra fueron olvidadas y los síntomas de problemas más profundos –como el deterioro de los términos del intercambio, el final de la expansión extensiva de la producción pampeana y las dificultades del comercio argentino con los Estados Unidos– sólo merecieron la atención de algunas pocas voces.

El país no parecía sufrir una “gran demora” económica. Por el contrario, el ritmo del crecimiento económico era muy favorable si lo comparamos con algunas de las principales naciones europeas, que debieron afrontar una etapa de desequilibrios y reconversión productiva. Las exportaciones argentinas aumentaron una vez más y alcanzaron un nuevo récord en 1927, continuaron ingresando capitales e inmigrantes y se produjeron algunos cambios en la estructura económica con el desarrollo de nuevas industrias.

Si la economía se adaptó relativamente bien a las nuevas condiciones del mercado mundial, inhibiendo el análisis de los problemas más complejos que se escondían tras la normalidad recobrada, las innovaciones institucionales producidas en 1916 no tuvieron correlato en cambios importantes en el nivel de las políticas estatales. Precisamente, lo que se destaca en este período son los reiterados intentos fallidos por formular y aplicar políticas públicas que pudieran ofrecer respuestas más efectivas a los conflictos desatados por nuevos y viejos actores económicos y sociales.