

## **La oposición a las políticas económicas argentinas entre 1900 y 1930**

Patricia Audino  
Departamento de Economía  
Universidad Nacional del Sur  
12 de Octubre y San Juan  
(8000) Bahía Blanca  
Argentina  
e-mail: [paudino@criba.edu.ar](mailto:paudino@criba.edu.ar)

SIMPOSIO: El Pensamiento Económico Latinoamericano en el Siglo XX y su contribución a la Construcción de América Latina.  
Coordinador: Mg. Julián Sabogal Tamayo

**Sumario**: en este trabajo consideramos las fuentes de oposición interna a la concepción dominante en materia de política económica en la Argentina durante el período 1900-1930. Si bien el éxito innegable en materia de crecimiento surgido de la aplicación del modelo agro-exportador acalló a críticas surgidas dentro de la clase política tradicional, no pudo hacerlo en el ámbito de los incipientes grupos industriales ni en la intelectualidad, seducida por el éxito del modelo imperial alemán. El proyecto económico dominante en la Argentina estaba sustentado claramente en la alianza del sector agropecuario local con Inglaterra y enraizada en los partidos políticos, desde el conservador y el radical hasta el socialista. Sin embargo, sería erróneo pensar que esta alianza entre los intereses particulares y las políticas públicas actuaba sin impedimentos. Diversas tendencias internas y externas comenzaron a ejercer, a principios de siglo, una persistente oposición a esta concepción de política económica. Por una lado, debemos destacar la oposición iniciada por una capa de empresarios industriales que se manifestaba en forma corporativa a través de la Unión Industrial Argentina y la Confederación Argentina del Comercio. Veremos además, que contaron con el apoyo implícito de grupos económicos americanos y europeos que rivalizaban con sus pares británicos, quienes contaban con una protección virtual en Argentina. Los intelectuales, en cambio, se basaban en la idea de que el Estado debía intervenir activamente en la economía, protegiendo a las industrias. Las críticas más coherentes y consistentes provenían de un grupo identificado fuertemente con los claustros

académicos y la actividad intelectual, asociado con el Museo Social Argentino, fundado en 1911. El miembro más prolífico de esta “escuela” fue Alejandro Bunge, quién cuestionó la eficacia de un modelo orientado hacia la exportación y refutó su utilidad como vehículo para el desarrollo nacional. Analizaremos, su propuesta de reforma tarifaria para impulsar la industrialización. Sin embargo, ninguno de estos grupos críticos tuvo éxito en su intento de revertir el *status quo*. El proyecto librecambista postergó el proceso de industrialización y la diversificación de las fuentes dinámicas de crecimiento. Hacia 1920 Argentina era un país subindustrializado pero no un país subdesarrollado. Las políticas de protección, tan ansiadas por los disidentes del patrón exportador, se terminaron llevando claramente a cabo en la década siguiente, aceleradas por el empuje de la Gran Depresión.

## **La oposición a las políticas económicas argentinas entre 1900 y 1930**

### *Introducción*

En la segunda mitad del siglo XIX (más precisamente a partir de 1860) se inicia una nueva etapa del desarrollo económico argentino. La posición de la Argentina en el mundo desde este momento y hasta la Gran Depresión puede describirse como la de aceptación de un lugar bien definido (y destacado) en el sistema de división internacional del trabajo implícitamente surgido bajo el auge del Imperio Británico. La intensidad de la integración argentina en la economía mundial revolucionó en pocas décadas la fisonomía social, política y económica del país. En efecto, dentro de los límites que imponía la vigencia del libre cambio, el orden instaurado (conocido popularmente como conservador<sup>1</sup>) indujo una expansión de alcance considerable. De hecho la Argentina moderna se formó entre 1880 y la Primera Guerra Mundial<sup>2</sup>, período durante el cual el país se embarcó en lo que los contemporáneos, siguiendo la filosofía positivista de la época, llamaron “progreso” desarrollando una economía agro-exportadora en un contexto de integración de los mercados y de rápido crecimiento de la producción. El crecimiento económico, los vínculos estrechos con Inglaterra y Europa y la estabilidad política fueron factores que hicieron posible creer que Argentina estaba destinada a constituir un país de relevancia en el orden internacional.

El Estado actuó deliberada y sistemáticamente para facilitar la inserción de la Argentina en la economía mundial y adaptarse a un papel y una función que le cuadraba perfectamente, esto es, asociarse estrechamente con Gran Bretaña y en menor medida con otras potencias europeas. La nueva estructura productiva estableció sólidos vínculos con el mundo industrializado y Argentina se convirtió, en pocos años, en uno de los productores mundiales de alimentos y materias primas agropecuarias. El

---

<sup>1</sup> Botana, N., *El orden conservador*. Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1977.

mercado británico fue el principal destinatario de las exportaciones de cereales y carnes. A su vez, Argentina se constituyó en uno de los principales mercados para las exportaciones de las manufacturas británicas y en receptor de inversiones de ese origen. Estas políticas económicas, como era de esperar, eran apoyadas internamente por los sectores que participaban activamente de la producción que dicha división internacional requería. Estos grupos se orientaron, en respuesta a sus intereses inmediatos y a los de los círculos extranjeros (particularmente británicos) a los cuales se hallaban vinculados, hacia una política de libre comercio opuesta a la integración de la estructura económica del país mediante el desarrollo de los sectores industriales básicos y, naturalmente opuesta a cualquier intento de reforma del régimen de tenencia de la tierra.

Por otro lado, el éxito indudable de la concepción agro-exportadora en un mundo ávido de productos argentinos acalló las críticas surgidas dentro de la misma clase política tradicional surgida después de la consolidación de la República. Si bien algunas figuras destacadas dentro de este grupo de poder, como Carlos Pellegrini, que llegó incluso a la presidencia de la nación, propusieron una alternativa a la norteamericana para la Argentina, sus posturas no tuvieron eco entre sus pares. Para 1900 parecía que no había otra concepción posible para el manejo de los asuntos económicos argentinos. Pero es justamente en esta época en que empiezan a surgir nuevos descontentos dentro del sistema. En las secciones siguientes discutiremos sus orígenes y posturas. Veremos además que en términos de influencia pública fracasaron, para ser vindicados de hecho por la crisis de la década de 1930.

### *Agro-exportaciones versus Industrialización*

La posición de Argentina dentro del esquema económico mundial trascendía la producción agropecuaria para extenderse al campo más amplio de la producción de alimentos para el mercado mundial. En el proyecto económico sostenido por los sucesivos gobiernos estaban incluidas algunas ramas industriales que elaboraban productos primarios que no se podían elaborar en el continente europeo. De este modo

---

<sup>2</sup> Ferrer, A., *Nacionalismo y orden constitucional*, Buenos Aires, FCE, 1981.

la expansión de dichas ramas industriales se basaba, al igual que en el caso de la producción primaria, en la demanda externa. La combinación de materias primas abundantes y de bajo costo con una demanda en expansión, creaba las condiciones para el desarrollo de grandes unidades de producción que no requerían protección aduanera y suscitaba la presencia de inversión extranjera, apoyada en el dominio de los recursos financieros y tecnológicos y en cierto sentido en el control político de la demanda externa.

En resumen, el proyecto económico dominante hasta 1930 estaba sustentado claramente en la alianza del sector agropecuario local con Inglaterra, a la que se sumaban los comerciantes de importación de ese origen. No sólo eso, esta concepción estaba también sólidamente enraizada en los partidos políticos, desde el conservador y el radical hasta el socialista. En los dos primeros casos la justificación del esquema se basaba en la defensa de los productores agropecuarios y su mercado. Hasta 1916 la Unión Cívica Radical no difería demasiado del oficialismo en cuanto a la visión del papel que le correspondía jugar al Estado dentro del prevaleciente clima de liberalismo económico, mientras que en el caso del partido socialista la invocación se centraba en la defensa de los consumidores y en la defensa del poder adquisitivo de sus salarios.

Sin embargo, sería erróneo pensar que esta alianza entre los intereses particulares y las políticas públicas actuaba sin impedimentos. Diversas tendencias internas y externas comenzaron, a principios del siglo XX, a ejercer una persistente oposición a esta concepción de política económica para Argentina. Por un lado, debemos destacar la oposición iniciada por una capa de empresarios industriales ubicados en ramas distintas a las de elaboración de productos del agro. Este sector se desarrolló (con dificultades) antes, durante y después de la primera guerra europea. Aún cuando carecía de expresión en el ámbito político partidario, este sector se manifestaba en forma corporativa a través de la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción (CACIP).

Por otro lado, firmas norteamericanas y de otras naciones europeas hacían sentir su

presencia cada vez más activa disputando la primacía a las empresas de origen británico. En particular, Estados Unidos incrementó su influencia en nuestro país a partir de la Primera Guerra ocupando el primer lugar en las importaciones argentinas. Podría pensarse que esta circunstancia, en realidad, consolidaba el esquema importador del país sin afectar la limitación estricta de la actividad industrial a la producción de alimentos. Pero no fue así: la expansión norteamericana en el comercio argentino de importación requería de la presencia de inversiones en el país a fin de facilitar la colocación de sus productos. La orientación de estas inversiones tuvo una dirección marcadamente diferente a la que habían tenido las inversiones británicas.

Ello se debió a que los capitales norteamericanos llegaron a la Argentina en momentos en que los rubros tradicionales de inversión (ferrocarriles y demás servicios públicos), estaban en manos de empresas británicas y de Europa continental. Por otro lado, la condición de gran productor mundial de materias primas y alimentos de Estados Unidos y, su política proteccionista, configuraban una relación comercial competitiva con la producción agropecuaria argentina (tanto en forma de producción primaria como en la agroindustria). En consecuencia los capitales norteamericanos se orientaron entonces a generar una rama de actividad (la industria liviana de bienes de consumo duradero) que no sólo no competía con las importaciones de ese origen sino que en muchos casos las requería como insumos de producción. Las radicaciones norteamericanas en ese rubro crecieron en importancia y ya para los años 1920 estaban presentes en el país subsidiarias directas de varios de los más importantes grupos industriales de ese país buscando expandir sus operaciones.

Así, el proyecto económico oficial de limitación de la industrialización a la elaboración de las materias primas del agro fue transgredido tanto por los capitales nacionales marginales originados en sectores urbanos de clase media como por los grupos industriales internacionales<sup>3</sup>. La presencia de este conjunto de empresas dedicadas a manufacturas diversas (metales y sus manufacturas, máquinas, textiles, artefactos

---

<sup>3</sup>Es indudable que el origen de los mismos fue principalmente norteamericano, sin olvidar el importante papel que

eléctricos, etc.<sup>4</sup>) fue combatida por los voceros del sector agropecuario. La prevención que provocaba la presencia incipiente de este tipo de industrias y la posibilidad latente de su desarrollo desató una campaña tendiente a demostrar su inconveniencia y a resaltar las bondades del "método indirecto"<sup>5</sup> de producción.

El control de la política económica gubernamental permitió a los sectores predominantes a tratar de desalentar la producción de las industrias no ligadas a la agroexportación. Este intento de desaliento se tradujo por un lado en evitar la sanción de leyes que promoviesen la protección aduanera solicitada por estas industrias. Por otro lado, se bloqueó la promoción de políticas crediticias para el sector<sup>6</sup>. No obstante, las empresas industriales lograron subsistir y aún acrecentar su producción durante los años 1920, lo que permite demostrar que la transgresión del proyecto agro-exportador fue más allá de lo que comúnmente se piensa.

A la presión que ejercían la UIA, la CACIP y las corporaciones industriales norteamericanas y europeas que se instalaron en nuestro país en esos años, se sumó la presencia de coyunturas favorables que reforzaron las posibilidades de satisfacer sus intereses sectoriales. Así, la elevación de los aforos del año 1923 logró restablecer la protección efectiva de la tarifa de 1906, perdida en los años de la postguerra debida a la elevación vertiginosa de los precios de importación. El sector industrial tuvo allí a un inesperado aliado decisivo, que le permitió quebrar el desequilibrio de fuerzas en su contra: el gobierno nacional. La decisión de este último estuvo motivada por la necesidad de recuperar el nivel de recaudación aduanera en materia de derechos de importación, que por los costos crecientes había descendido drásticamente respecto a los años de preguerra.

Gracias al apoyo de las políticas oficiales, hasta el fin de la década de 1920, la rama de

---

jugaron los capitales de Europa continental, particularmente alemanes y franceses.

<sup>4</sup> Llamadas "industrias artificiales" por sus críticos.

<sup>5</sup> Esto es, que la Argentina podía proveerse de mayor cantidad de productos manufacturados, a menor precio para el consumidor, intercambiando su carne y sus granos con el exterior.

<sup>6</sup> Las carteras de los bancos oficiales y privados eran absorbidas en su casi totalidad por los préstamos tradicionales al agro, al comercio, vivienda, etc. y no manifestaban interés en comprometer fondos en actividades de dudosa suerte.

la industria que se desarrolla fundamentalmente es la de la alimentación. Sin embargo esto no impidió, que durante esa década, el proyecto de industrialización limitado a las materias primas agrarias fuera superado parcialmente por el desarrollo marginal de una serie de empresas medianas y pequeñas surgidas durante la guerra en otras ramas de la industria.

Los intentos de ampliar las bases de la sólida alianza entre los intereses británicos y los intereses locales ligados a la producción agro-ganadera, para dar cabida a otros sectores también provenían de las firmas norteamericanos, que invirtieron en una serie de rubros industriales importantes y que gozaron de una considerable influencia, a la que fueron permeables algunos miembros de las clases política. Pero en general, el avance de la influencia norteamericana en el comercio de importación y en áreas como la energética y el transporte, provocó la cerrada defensa de los intereses británicos alrededor del lema "comprar a quien nos compre".

Si bien durante los años 1920 la presión de estos nuevos sectores no fue suficiente para alterar básicamente el esquema, la elevación de los aforos en 1923 constituyó el anticipo de una nueva política de compromiso a nivel del Estado. Este último comenzó a arbitrar fórmulas que permitieran la incorporación al sistema de los nuevos sectores con las mínimas alteraciones posibles (sólo las indispensables) a la hegemonía de los intereses ganaderos y británicos.

#### *La Batalla Intelectual: Protección versus Librecomercio*

Hasta la Primera Guerra la industrialización en el país surge en forma relativamente espontánea y se encamina por cauces fáciles y poco conflictivos en la elaboración de la producción agropecuaria nacional en constante auge. Este tipo de industrialización contaba con el beneplácito general, debido a que los bajos costos de la materia prima que utilizaba, producida localmente, le permitían prosperar sin necesidad de una protección aduanera que pudiera irritar a los países con intereses en el mercado de importación argentino, ni a los grupos internos que dependieran de sus exportaciones a

dichos países. Por otro lado, una producción industrial que no necesitaba de protección aduanera tampoco podía irritar a los grupos preocupados por la defensa del consumidor interno, como el Partido Socialista, dado que ese mismo hecho estaba indicando la vigencia de precios iguales o menores a los más bajos que se podían lograr en el mercado internacional.

Sobre las actitudes generalizadas en el país acerca de este tipo de industrialización limitada a la elaboración de materias primas agropecuarias es ilustrativa la exposición de Alberto E. Castex en los Anales de la Sociedad Rural Argentina" del 1 de enero de 1920:

*La República Argentina es un país industrializable. La industrialización no tiene por qué hacerse a partir de los minerales, porque el concepto que mantiene a éstos por base del proceso industrializador es anticuado, pues bien puede un país llegar a ser industrial careciendo en absoluto de minas, siempre que reúna otras condiciones. Nuestros ganados y nuestros vegetales constituyen una fuente inagotable de materias primas suficientes para proporcionar inversión industrial a muchos hombres. Se trata de una evolución que viene sufriendo la industria consistente en el mejor aprovechamiento de los cuerpos organizados, de tal manera que las industrias de elaboración de los productos animales y vegetales van superando en importancia a las manufacturas de materias inorgánicas.*

Esta exposición muestra claramente el conflicto entre una concepción según la cual la industria debe estar estrechamente ligada con el sector agroexportador y otra según la cual había que promover la industrialización basada en otras materias primas, principalmente la siderurgia y la metalurgia. Las pequeñas industrias nacionales en las ramas metalúrgica, química y eléctrica son las que tropezarán con mayores dificultades para desarrollarse debido a que, por sus mayores costos de materia prima y escala de producción, solicitaban mayor protección arancelaria. Esta fue retaceada por el gobierno, apoyado en la resistencia conjunta de los exportadores ingleses, el sector agrario exportador y los grupos políticos que basaban su rechazo a este tipo de industrialización en la defensa del poder adquisitivo del consumidor.

Luis E. Zuberbühler, Presidente de la Confederación del Comercio, de la Industria y de la Producción, expresaba en la Primera Conferencia Económica Nacional organizada por la entidad en septiembre de 1919 <sup>7</sup>.

*A excepción de las industrias de los frigoríficos, bodegas, ingenios, cremerías, fábricas de tanino y alcohol y algunas otras, las demás o se hallan en estado incipiente o les falta aún arbitrar y realizar la forma técnica de emplear nuestra propia producción agrícola y parte de la ganadera en sus primeras transformaciones.*

Es evidente que todas estas industrias trabajaban con materias primas del agro.

La Primera Guerra Mundial terminó la etapa de la economía argentina de crecimiento relativamente fácil y sobre rumbos claros. La protección que generó la guerra impulsó una primera etapa de industrialización por sustitución de importaciones, debido a las dificultades de abastecimiento, aunque localizada e incipiente. Este beneficio no alcanzó a aquellas industrias que dependían de insumos hasta ese momento importados, mientras que las actividades que procesaban materias primas nacionales pudieron reemplazar a los bienes importados que no llegaban. El efecto neto de la guerra sobre el sector industrial fue positivo si se lo compara con el resto de la economía, inmerso en la recesión.

Pero una vez terminado el conflicto se reanudaron las importaciones normales sin que el gobierno radical adoptara medidas de protección o promoción, hecho que encendió la polémica entre librecambistas y proteccionistas. Luis Zuberbühler y Emilio C. Coni manifestaban en la Segunda Conferencia Económica Nacional de CACIP, en agosto de 1923:

*Nuestras industrias tomaron vuelo considerable durante la guerra, nacieron unas que antes no conocíamos, se multiplicaron las fábricas y talleres. En unos casos, el artículo nacional ha desalojado al extranjero, pero en otros lucha penosamente contra él. La implantación de nuevas industrias al amparo de las leyes vigentes implicaría lógicamente, una estabilidad que no ha existido. La rebaja imprevista de los derechos aduaneros sobre ciertos artículos coloca en una situación difícil a los industriales argentinos que han establecido sus fábricas sobre una protección aduanera que se les pretende quitar.*

Los reclamos de los industriales afectados agrupados en la Unión Industrial Argentina (UIA), no tenían generalmente la presión suficiente para revertir esta situación. La relación de fuerzas no los favorecía dado que tenían que enfrentar la coalición de los intereses británicos con los importadores y exportadores locales. Estos últimos imponían sus argumentos contrarios a una industrialización que sobrepasara los límites de las materias primas agropecuarias. La debilidad de la UIA en esta etapa histórica de su desenvolvimiento se hace patente en el tono quejoso de sus boletines y en el surgimiento de organizaciones que competían con ella en la representación de la industria, como la Asociación del Trabajo y la Confederación del Comercio, de la Industria y de la Producción (CACIP).

---

<sup>7</sup> Dardo Cúneo, *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*, Buenos Aires, Pleamar, 1967.

El mundo había cambiado mucho y a muchos les parecía necesario discutir cuál era el lugar de la Argentina, qué papel debería cumplir el Estado en los conflictos sociales, cómo podían articularse los distintos intereses y muchas otras cuestiones. La crisis generada por la guerra provocó un examen crítico de la estructura económica de la nación a la luz de estas cuestiones entre un grupo, pequeño pero influyente, de intelectuales argentinos. Se publicaron numerosos trabajos en los que expresaban una crítica nacionalista a los enfoques liberales, que habían influido hasta ese momento en la literatura histórica y en la valoración de la actuación económica de la República Argentina, así como de sus políticas gubernamentales. Estos ensayistas y teóricos de la economía, que se opusieron a la corriente principal de la economía provocaron un profundo impacto en la evolución del pensamiento económico argentino del siglo XX. Las críticas más coherentes y consistentes provenían de un grupo identificado fuertemente con los claustros académicos y la actividad intelectual, asociado con el Museo Social Argentino y la Revista de Economía Argentina, una publicación que difundida entre los círculos académicos, oficiales y probablemente financieros. El Museo Social Argentino fue fundado en mayo de 1911 por Tomás Amadeo. El primer número del Boletín del Museo Social Argentino explicaba los objetivos de esta nueva institución. La Argentina, se decía allí, había alcanzado un estadio de desarrollo similar a las naciones más avanzadas y por lo tanto surgirían problemas equivalentes en materia social y económica. La creación del Museo se justificaba por el mismo desarrollo social y económico del país. Esta nueva institución brindó, en la búsqueda de un camino intermedio entre individualismo y colectivismo, un decidido apoyo a la difusión de mutualismo en la Argentina. Enrique Ruiz Guiñazú y Juan José Díaz Arana lo convirtieron en sede de congresos cooperativistas (1918-1920). Ruiz Guiñazú señalaba las fallas del mercado y pedía al Estado su mediación en el conflicto de intereses, corregir los defectos de la ley de la oferta y la demanda y regularlos con normas de equidad.

El miembro más prolífico de esta “escuela” fue Alejandro Bunge que cuestionó la eficacia de un modelo orientado hacia la exportación y refutó su utilidad como vehículo

para el desarrollo nacional.

Al respecto afirmaba el 1 de julio de 1921 en el Instituto Popular de Conferencias de Buenos Aires <sup>8</sup>

*Se ha sostenido, durante demasiado tiempo que la República Argentina era y debía seguir siendo un país agrícola; que la extensión y la fertilidad de su suelo definían el mayor provecho con el cultivo de algunos cereales y el cuidado de los ganados; que la explotación de otras fuentes de riqueza y las industrias resultaba difícil y costosa... la situación de nuestro país no ofrece ningún obstáculo insuperable para que un cambio de política económica nos permita colocarnos en la posición de una nación de primer orden... ha llegado el momento de orientar el esfuerzo nacional hacia el perfeccionamiento de su producción, multiplicando sus cultivos, no en extensión sino en variedad, explotando minas y ensanchando y creando manufacturas. Todo esto a expensas de algunos millones de toneladas de cereales y de lana. Nuestra nueva política responde a necesidades nuevas, a la elevación de nuestro nivel cultural por medio de un industrialización adelantada.*

Bunge y los nacionalistas proponían una reforma tarifaria para impulsar la industrialización, la exportación de productos con un mayor valor agregado y la acción del Estado en el desarrollo de recursos físicos para uso interno. Además intentaban demostrar que aquellos países que producían materias primas y compraban las manufacturas en el exterior eran los más atrasados, salvo raras excepciones.

*La creencia de que el librecambio abarata la vida es generalmente, más que una opinión, la política de aquellos países que pueden tener interés particular en que sus productos manufacturados se introduzcan con facilidad en el exterior. Esperemos que nuestros economistas y nuestros hombres de estado abandonen cuanto antes la política pasiva, alegre y confiada, que hasta hoy han practicado.*

Y auguraba “una nueva Argentina” donde los frutos de la tierra no serían ya tan importantes:

*Debemos convencernos, señores, que ésta es la última generación de importadores y estancieros. En la próxima generación, la de nuestros hijos, el predominio será de los grandes industriales.*

Por su parte, Ruiz Guiñazú afirmaba, en 1917, que “la guerra ha señalado la falta de una independencia positiva”. Este comentario resumía justamente la premisa básica de estos tempranos estudiosos nacionalistas: la economía argentina de preguerra había dependido excesivamente del capital, de los mercados y de las importaciones extranjeras. Para reducir esta dependencia, se instaba al gobierno a establecer una tarifa protectora, a financiar una infraestructura que estimulara la diversificación económica y el desarrollo de los recursos del interior y a facilitar créditos y enseñanza profesional al sector privado. No se inclinaban por la propiedad y el control estatal sino que su

---

<sup>8</sup> Bunge, A., “Nueva orientación de la política económica argentina”, *Revista de Economía Argentina*, (36), junio 1921, p. 451-452.

objetivo principal era promover la industrialización y la autosuficiencia económica nacional en el marco del capitalismo privado.

Bunge fomentó vigorosamente las ideas de List como bases para un modelo viable de desarrollo nacional durante y después de la Primera Guerra Mundial. Así, reconoce su deuda intelectual con List en *Una Nueva Argentina*<sup>9</sup> :

*Si bien interesa a la Argentina el aumento de su producción agrícola y ganadera, sería altamente perjudicial para nuestro país si con ese aumento no se siguiera produciendo, simultáneamente, la diversificación de sus fuentes de producción y el desarrollo equivalente en sus industrias manufactureras. Nos encontramos en un momento económico semejante al de la época del economista List en Alemania y al de los Estados Unidos hace cuarenta años.*

Bunge creó un marco para el análisis y la crítica de la economía dependiente de la exportación, pero su principal recomendación política -una tarifa proteccionista para estimular el crecimiento industrial- no tuvo mayor apoyo político antes de la Gran Depresión, salvo en el caso de los industriales, que seguían siendo políticamente débiles y de algunos líderes políticos provinciales, oficiales militares e intelectuales.

Las críticas de los intelectuales no lograron mayor eco en parte debido a que el patrón de desarrollo económico que procuraban que Argentina imitara era el del Imperio Alemán. Esta idea no surgió sólo en nuestro país, el Japón de la era Meiji también tomó ese modelo. Sin embargo, y a pesar de la popularidad del modelo de Alemania entre la oficialidad del ejército y en algunos grupos industriales, su derrota en la Primera Guerra Mundial conspiró contra una mayor difusión de ese patrón.

En cambio, y a pesar de la crisis de los tiempos de guerra, el sistema liberal tradicional todavía contaba con amplio apoyo entre la población urbana, muy acostumbrada a las importaciones europeas y opuesta a los aranceles aduaneros, en los que veía un impuesto innecesario sobre los consumidores. En este sentido, los consumidores urbanos compartían con los agroexportadores un compromiso común con la política histórica argentina de libertad de comercio. Este consenso duró hasta que la Gran Depresión destruyó el sistema de comercio internacional.

---

<sup>9</sup> Bunge, A., *Una nueva Argentina*, Buenos Aires, Ed. Kraf, 1940.

### *La Defensa del Patrón Vigente*

La oposición de los sectores agroexportadores a todo proyecto de industrialización integral de la Argentina se fundamenta en la teoría clásica de los costos comparados de David Ricardo. Uno de los más brillantes partidarios de la adecuación de estos postulados a la situación nacional era Luis Duhau, presidente de la Sociedad Rural Argentina en el período 1926-28<sup>10</sup>.

*Con una determinada cantidad de granos exportada al mercado británico, por ejemplo, puede (el país) conseguir en ese mercado una determinada cantidad de tejidos ... El costo indirecto de esos tejidos para nosotros, no es otra cosa que lo que nos ha costado producir los granos con que los obtuvimos a cambio. Si quisiéramos fabricar esos tejidos en nuestro país incurriríamos en un costo mucho más alto que el costo de esos granos. Y si no obstante ello, insistiéramos en producir directamente esos tejidos, a pesar de poderlos conseguir más baratos por medio de un proceso de producción indirecta, nos veríamos en esta situación originalísima y singular: que nos habríamos propuesto producir una cantidad máxima de artículos, para aumentar nuestro bienestar y, sin embargo, estaríamos produciendo una cantidad inferior. Inferior, a todas luces, puesto que podríamos producir indirectamente mayor cantidad de tejidos que la que obtendríamos directamente en nuestras industrias protegidas.*

El grupo agroexportador tenía motivos muy prácticos y legítimos para oponerse a todo proyecto de industrialización que superara los límites trazados. Siguiendo el pensamiento de Duhau<sup>11</sup> :

*La Gran Bretaña, que es principal consumidor de nuestros productos agropecuarios, paga las mercaderías que compra en países extranjeros, y entre ellos Argentina, en dos formas posibles: con sus exportaciones de productos manufacturados y con sus exportaciones invisibles, o sea los servicios financieros de los capitales británicos invertidos en el exterior, los fletes navieros, etc. Por lo tanto, si cualquiera de estas dos formas de pago disminuyen, se debilita el poder adquisitivo exterior de los ingleses y sus compras en la Argentina serían inferiores en cantidad o bien se nos pagarían precios más bajos. De tal suerte que si elevamos nuestros derechos aduaneros y por consiguiente adquirimos menor cantidad de mercancías británicas que las que podríamos comprar, las consecuencias desfavorables gravitarían, sobre nuestras exportaciones, o lo que es lo mismo, sobre el trabajo del suelo. Y así la política restrictiva de las importaciones, señores, se ejerce en desmedro de nuestra producción agropecuaria porque limita sus mercados externos.*

Queda claro entonces que la industrialización del país, con su obligada consecuencia de sustitución de producción importada por producción nacional, estaba vista como una amenaza directa a los intereses de los productores agropecuarios al reducirse sus mercados. La lógica de la concepción este grupo cierra coherentemente y sus intereses se confunden con los del país. En efecto, su producción agropecuaria es más barata que la industrial y por el método indirecto los consumidores nacionales pueden procurarse los bienes manufacturados que necesitan en mayor cantidad y a menor precio; por ende todo lo que contribuya a reducir mercados para el agro perjudica no solo a los

---

<sup>10</sup> Duhau, L., *Discurso en el banquete de CACIP*, 15 de septiembre de 1927.

<sup>11</sup> Duhau, L., *op. cit.*

directamente interesados sino a todo el país, constituido por productores y consumidores. Así, la identidad de intereses es perfecta.

La mayoría de los observadores del período coinciden en que, luego de la protección de hecho creada por la Primera Guerra, no existieron medidas oficiales que la consolidaran dejando mal paradas a muchas industrias nacientes. Un ejemplo claro de esta situación lo ofrece la situación particular de la industria metalúrgica. En 1915 con motivo de la guerra y la disminución de los abastecimientos normales de importación, el gobierno dispuso la prohibición de exportar chatarra, lo que favoreció a las industrias metalúrgicas que se expandieron por la disponibilidad abundante de materia prima y de una protección de hecho. Pero en febrero de 1924 se levantó dicha protección creando una difícil situación a ese sector. Un interesante testimonio lo constituye la Memoria de 1926 de "La Cantábrica", fábrica metalúrgica de capitales franceses, que aconsejaba a sus accionistas no programar expansiones de su capacidad productiva ante la ausencia de medidas de gobierno que afianzaran los avances logrados durante la guerra<sup>12</sup>:

*Con renglones libres de derecho o que casi no pagan derechos no es posible sostener una industria. Tal es nuestra situación, agravada todavía por la inseguridad de obtener materias primas, cuya exportación es libre.*

El proyecto librecambista encontraba ciertos límites en sectores que, aunque desfavorecidos en la relación de fuerzas en el ámbito político, se mantenían activos y podían aprovechar circunstancias coyunturales. La prueba de su presencia activa está dada incluso por sus fracasos, como en ocasión de la ley de protección y fomento industrial, preparada por la Dirección de Comercio e Industria del Ministerio de Agricultura de la Nación elevada en 1922 por Javier Padilla, que no llegó a ser tratada<sup>13</sup>. Sin embargo, la amplia experiencia de la clase dirigente surgida a partir de 1880 en la administración del Estado y su innegable flexibilidad y habilidad política le permitió manejar dentro del esquema vigente a los grupos industriales "díscolos".

Así, el período anterior a la gran crisis se cierra con una economía desequilibrada, desarrollada unilateralmente sobre el agro y altamente dependiente de las importaciones

---

<sup>12</sup> Citado por Simón Makler, *Consideraciones sobre la evolución de la industria argentina y sus perspectivas*.

<sup>13</sup> Citada por Adolfo Dorfman, *La intervención del Estado y la industria*, Buenos Aires, Editorial Argentina de

para consumo de la población, características que la van a hacer particularmente vulnerable a la crisis de 1930.

*Conclusión: el fin de una época*

Las políticas de protección, tan ansiadas por los disidentes del patrón agroexportador, se terminaron llevando claramente a cabo en la década siguiente, aceleradas por el empuje de la Gran Depresión. Se tradujo en un cambio de los criterios discriminatorios en la producción industrial, que generó una mayor apertura a otros sectores industriales, principalmente el textil, que se incorporaron activamente al sistema. De este modo, fueron fundamentalmente las industrias metalúrgicas las que siguieron recibiendo el calificativo discriminatorio de "industrias artificiales" y permanecieron segregadas del amparo oficial.

La crisis internacional que inicia la década de 1930 transformó profundamente el comportamiento del orden internacional. El derrumbe del sistema multilateral de comercio y pagos fue acompañado por una fuerte contracción del intercambio mundial y por una generalización de prácticas proteccionistas en Inglaterra y otras economías industriales. Esto modificó radicalmente la inserción de la economía argentina en el orden mundial. Sin embargo, el modelo de crecimiento hacia afuera no solo perdió vigencia por los acontecimientos externos. Desde el fin de la Primera Guerra Mundial la economía argentina era demasiado grande para movilizarse únicamente a partir de las exportaciones de los productos primarios de la región pampeana. El incremento significativo de la población hacia 1930 y los niveles de ingreso alcanzados determinaron una dimensión económica excesiva para la capacidad de liderazgo de la actividad primaria. El mercado interno había alcanzado un volumen apreciable y constituía una fuente potencial de crecimiento, en gran parte desaprovechada hasta ese momento.

El proyecto librecambista postergó el proceso de industrialización y la diversificación de las fuentes dinámicas de crecimiento. Hacia 1920 Argentina era un país sub-industrializado pero no un país subdesarrollado. Todos los indicadores del desarrollo

económico y social (ingreso por habitante, alfabetización, etc.) eran comparables a los de los países industriales. Pero la base industrial del país era muy inferior a la que cabría esperar de un mercado interno del volumen registrado en aquellos años.

La crisis de 1930 y el cierre de mercados externos llevó a concretar de hecho el cierre de la economía argentina (al menos para varios sectores industriales) y creó los incentivos para una mayor industrialización del país. Los gobiernos de la época (también llamados “conservadores”) adoptaron políticas económicas más proclives a la intervención estatal y a la protección. En ello siguieron algunas tendencias mundiales (el New Deal de Roosevelt en los Estados Unidos constituyó un ejemplo destacado), que vieron al laissez-faire como una estrategia que en momentos de crisis no podía responder con eficacia. Con estas políticas se cimentaron las bases de la futura economía argentina, prácticamente hasta el presente, más basada en el desarrollo del mercado interno que en la exportación. Los límites de este modelo también son claros y sus consecuencias negativas para la economía argentina son conocidas por todos. Pero esto no es atribuible tanto a las ideas de los críticos de principio de siglo como a la fallas en calidad de los hacedores de política que reemplazaron a la hábil y jerarquizada clase política tradicional que desde 1880 había gobernado a la Argentina. Pero mostrar claramente esta afirmación es trabajo futuro.