

# **LA CUESTION REGIONAL EN AMERICA LATINA**

**JOSE LUIS CORAGGIO  
ALBERTO FEDERICO SABATE  
OSCAR COLMAN  
*EDITORES***

<b>EDUARDO P. ARCHETTI JORGE BALAN SERGIO BARONI OSCAR E. COLMAN S. JOSE LUIS CORAGGIO ALBERTO FEDERICO SABATE RUBEN N. GAZZOLI JORGE ENRIQUE HARDOY MARCO NEGRON NEMESIO J. RODRIGUEZ ALEJANDRO ROFMAN VICENTE SANCHEZ HECTOR SEJENOVICH CARLOS SEMPAT ASSADOURIAN EDITH A. SOUBIE YANINO CESAR A. VAPNARSKY</b>
---

**IIED**  
**International Institute**  
**for Environmental Development-**  
**América Latina.**

**ciudad**   
centro de investigaciones 

## **LA CUESTION REGIONAL EN AMERICA LATINA**

*Editores:* José Luis Coraggio,  
Alberto Federico Sabaté y Oscar Colman

*Primera Edición:* CIUDAD, 1989

*Copyright:* CIUDAD  
Quito, Ecuador, 1989

*Portada:* CIUDAD. Ilustración tomada de Revista HUMBOLDT 85/1985.  
Pieza de oro Quimbayas-Colombia.

711.2 Coraggio, José Luis; Federico Sabaté, Al-  
C794I berto; Colman, Oscar. Editores.

La cuestión regional en América Latina,  
Quito, Ediciones CIUDAD, 1989. 690 p.

/PLANIFICACION REGIONAL/ /DE-  
SARROLLO REGIONAL/ /POLITI-  
CA REGIONAL/ /AMERICA LATI-  
NA/

# INDICE

Indice.....	3
Presentación .....	5
<i>José Luis Coraggio</i> Los términos de la cuestión regional en América Latina.....	9

## CAPITULO I

### ASPECTOS METODOLOGICOS

<i>Oscar Colman</i> Espacio, naturaleza y sociedad en la problemática regional latinoamericana.....	45
<i>José Luis Coraggio</i> Sobre la espacialidad social y el concepto de región .....	67
<i>Héctor Sejenovich y Vicente Sánchez</i> Notas sobre naturaleza-sociedad y la cuestión regional en América Latina .....	107
<i>Eduardo P. Archetti</i> Análisis regional y estructura agraria en América Latina .....	153

## CAPITULO II

### DETERMINACIONES CONTEMPORANEAS Y ANTECEDENTES HISTORICOS

<i>Alberto Federico Sabaté</i> Determinaciones contemporáneas y análisis histórico de la cuestión regional en América Latina .....	187
<i>Nemesio J. Rodríguez y Edith A. Soubié Yanino</i> La problemática indígena contemporánea y la cuestión regional en América Latina .....	241

<i>Rubén N. Gazzoli y César A. Vapnarsky</i> La temática del medio ambiente en América Latina.....	317
<i>Alejandro Rofman</i> Teoría y práctica de la planificación regional en América Latina.....	351
<i>Jorge Enrique Hardoy</i> La organización espacial durante el período precolombino.....	383
<i>Carlos Sempat Assadourian</i> La organización económica espacial del sistema colonial.....	417
<i>Jorge Balán</i> Una cuestión regional en la Argentina: burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador .....	457

### CAPITULO III

#### ANALISIS DE CUATRO PAISES

<i>Alberto Federico Sabaté</i> Notas sobre la cuestión regional en Bolivia.....	497
<i>Marco Negrón</i> El desarrollo y las políticas regionales en Venezuela.....	541
<i>Sergio Baroni</i> Cuba: 20 años de experiencia de planificación física .....	615
<i>José Luis Coraggio</i> Posibilidades de un ordenamiento territorial para la transición en Nica- ragua.....	643

### CAPITULO IV

#### CONCLUSIONES

Conclusiones del Seminario .....	667
----------------------------------	-----

# UNA CUESTION REGIONAL EN ARGENTINA: BURGUESIAS PROVINCIALES Y EL MERCADO NACIONAL EN EL DESARROLLO AGROEXPORTADOR

Jorge Balán<sup>1</sup>

## INTRODUCCION

La cuestión regional, al igual que sus parientes las cuestiones agraria y urbana, no es una sino muchas. Aquélla no goza, sin embargo, de las ventajas y desventajas que derivan éstas de la asociación con autores que las propusieron a partir de estudios históricos concretos<sup>2</sup>. Conviene precaverse, entonces, contra el supuesto de la unicidad del problema encerrado por el término. Las cuestiones regionales tienen en común una dimensión espacial o territorial de las relaciones de conflicto entre grupos y clases sociales en sociedades nacionales cuando en esas relaciones los actores, sus intereses o lealtades están espacial y estructuralmente diferenciados. La unidad apropiada en la que se plantean es la sociedad nacional; las relaciones con base territorial que encontramos en tribus o imperios, por ejemplo, pertenecen a una categoría de problemas diferente. La aparición histórica de sociedades nacionales, con el reacomodamiento de grupos sociales diferenciados dentro de una unidad territorial mayor, genera relaciones sociales espacialmente reguladas, aunque fuera en forma precaria, por la existencia de un estado independiente que pretende representar a la nación e implementar en su nombre la unidad e identidad común dentro del ámbito territorial. Esas relaciones pueden, en algunas circunstancias, convertirse en el núcleo de una o varias "cuestiones regionales".

La formación de sociedades nacionales en América Latina, a pesar de su diversidad, tuvo dos características comunes a todas ellas que incidieron notoriamente en la emergencia de cuestiones regionales. La primera fue el origen colonial de los límites territoriales administrativos; las naciones independien-

tes que surgieron en Hispanoamérica lo hicieron siguiendo algunos de esos límites coloniales y generalmente conservaron en su interior otras divisiones espaciales político-administrativas preexistentes<sup>3</sup>. La inclusión efectiva dentro del nuevo orden nacional de grupos sociales identificados con estas divisiones fue un proceso lento que acarreó a menudo guerras civiles prolongadas. La segunda fue la inserción neocolonial de estos países en la economía capitalista mundial, que impuso al proceso de formación de sociedades nacionales condiciones externas importantes, variables según la forma en que tal inserción ocurrió. Los conflictos regionales respondieron en alguna medida a los desequilibrios internos y transformaciones políticas estimulados por el crecimiento de la economía exportadora neocolonial<sup>4</sup>.

El proceso de formación de sociedades nacionales, la creciente unificación política y económica del espacio nacional, puede eventualmente llegar a un punto en que la dimensión espacial de las relaciones socio-políticas pierda mucha de su importancia como base para el surgimiento de conflictos. Las cuestiones regionales en sociedades nacionales maduras, donde las estructuras productivas capitalistas han penetrado toda la economía, homogeneizándola, y donde existe ya un sistema político unificado que regula la vida política de toda la población nacional, son poco salientes. Esto es especialmente cierto cuando no existen en su interior nacionalidades y etnias diversas con localización espacial evidente, al contrario de países como España, Bélgica o Canadá. Subsisten, naturalmente, desigualdades regionales pronunciadas, por ejemplo, en densidad demográfica, ingreso per cápita o localización industrial. El espacio y su uso dan lugar a conflictos entre clases y grupos, pero rara vez se convierte en la base de identidad de los mismos, por la gran movilidad de factores que suponen la homogeneidad en la estructura productiva y la Unidad política. Las cuestiones regionales adquieren una naturaleza diferente de lo que son durante períodos formativos en los que la tensión entre procesos unificadores y centralizadores, por una parte, y procesos diferenciadores y autonomistas, por la otra, es grande<sup>5</sup>.

En este trabajo discuto una cuestión regional en la Argentina en un período en que la unidad nacional parecía ya asegurada, después de muchos años de guerras y profundas divisiones internas, en el que se reestructuran las relaciones políticas y económicas entre grupos sociales identificados con las respectivas provincias que, como unidades, juegan un papel importante dentro de la nueva nación. Lo hago desde el punto de vista de las burguesías de dos provincias del interior en momentos en que el centro dinámico de la economía, el sector agroexportador, se localizaba lejos de ellas, en el litoral pampeano. Esas provincias se especializaron en la producción para el mercado interno: Tucumán en el azúcar y Mendoza en el vino. No pretendo generalizar a partir de

estos casos para otros países que atravesaron por procesos semejantes y sería sin duda erróneo extender el análisis a períodos posteriores de la historia argentina. Las implicaciones del análisis para provincias con una inserción económica diferente serán objeto de especulación en la sección final del trabajo. Espero que el esquema analítico utilizado pueda serlo también en otros estudios concretos.

La primera sección del trabajo está dedicada a delinear los ejes fundamentales que dan sentido a la cuestión que analizamos en el período entre 1880 y 1930, aproximadamente: por una parte, la contradicción entre las bases políticas del gobierno central y su soporte económico; por otra, los conflictos inherentes al proceso de penetración de instituciones políticas y económicas centrales en el territorio nacional. Indicaré las principales características de la economía y la política argentinas del período desde el punto de vista de las dos provincias del interior y los intereses de sus clases dominantes, señalando cuáles fueron los actores relevantes en las provincias centrales y sobre todo en Buenos Aires. Unos y otros, sin embargo, sufrieron cambios notorios durante esas décadas que sólo parcialmente pueden ser considerados en una presentación de conjunto; el énfasis, inevitablemente, caerá en las circunstancias iniciales. La segunda sección discute el papel de las oligarquías provinciales en la implementación de políticas que protegieron sus intereses durante las etapas formativas de los respectivos sectores industriales. Los aspectos más relevantes fueron cuatro: la construcción ferroviaria, la política tarifaria, la regulación del mercado y el control de la producción. Por último, en las conclusiones se consideran las transformaciones del problema debidas al éxito de la política proteccionista y el significado más amplio de los dos casos estudiados para otras provincias y para la comprensión del proceso histórico de formación de una sociedad nacional durante el período.

## **1. LAS CUESTIONES REGIONALES EN LA ARGENTINA AGROEXPORTADORA**

### **a) El problema**

Las cuestiones regionales en la Argentina durante las últimas décadas del siglo pasado y primeras del presente tuvieron como ejes dos procesos diferenciados y sus interrelaciones: la consolidación del estado y la de una economía capitalista dentro del territorio nacional. El primer proceso consistió en el fortalecimiento de una autoridad central capaz de mantener el orden político y de integrar en él a la población del país. Su clave era la relación entre el ejecutivo y las oligarquías provinciales. Es sobre éstas que el gobierno nacional de-

bía imponerse si quería mantener un orden político unificado en las provincias, pero de ellas dependía para establecer su legitimidad. Las oligarquías provinciales controlaban las elecciones que aseguraban la continuidad presidencial y la composición del congreso con cuyo asentimiento debía gobernar el presidente. El uso abierto de la fuerza militar, tan común en las décadas anteriores a 1.880, se hizo menos necesario; aunque el gobierno central contaba con un ejército fiel y eficaz para garantizar su presencia efectiva en las provincias, su abuso pondría en peligro la legitimidad del gobierno transformándolo en una dictadura militar. Para evitarla, el partido en el gobierno ("la situación") favorecía a sus aliados políticos, sectores de las oligarquías con las que existían intereses comunes, vínculos personales y familiares que reforzaban identidades políticas. A su vez, el apoyo del poder central resultaba decisivo para que dichos sectores se impusieran sobre otros sectores opositores y sobre la población en general; en la medida en que lo hacían, podían responder al poder central con dos monedas importantes: el orden interno y los votos. El abundante uso de la intervención federal reemplazó al de la fuerza armada (con la cual, sin embargo, debía contar) cuando alguno de estos pagos no se hacía efectivo<sup>6</sup>.

El proceso de formación de una economía nacional se basó en el fortalecimiento de instituciones económicas capitalistas en todo el territorio nacional<sup>7</sup>. La ampliación de mercados de bienes, capitales y trabajo, facilitada por reformas institucionales y la unidad monetaria, ponía en contacto creciente a sectores espacial y estructuralmente diferenciados de la economía que se modificaban internamente y en sus relaciones externas. Este proceso dependía de dos factores diversos: por una parte, los recursos necesarios provenían inevitablemente, en las condiciones argentinas de pobreza económica y demográfica, de la acumulación generada en el sector externo ubicado en una área reducida del país que, aunque cambiante, tuvo su centro indisputado en Buenos Aires. Por otra parte, estos recursos debían ser en alguna medida apropiados por el estado para su canalización en la construcción de obras de infraestructura, en la creación de obras de un sistema bancario y reformas institucionales que contribuyeran decisivamente a consolidar los mercados nacionales.

Quizás la visión más común de los problemas regionales en este período ha considerado al Estado como representante político de los intereses económicos localizados en Buenos Aires, utilizado para imponer dentro del territorio nacional un nuevo orden económico, destruyendo autonomías regionales y subordinándolas al control ejercido desde aquella ciudad<sup>8</sup>. Esta, en la misma versión, nucleaba a sectores exportadores, ganaderos del litoral e importadores ligados desde la independencia al capital inglés, que imponiendo la integración al mercado mundial, avanzaban sobre los mercados internos de las

provincias reemplazando la producción artesanal local con manufacturas importadas. Esta interpretación ubica en forma paralela a los dos procesos de unificación y centralización, el político y el económico; supone que el centro político era el representante del centro económico; y ve a la penetración del estado, arrasando autonomías provinciales, en función de la expansión de los sectores agroexportadores ligados al capital internacional y al negocio de importación para abastecer los mercados internos.

Esta perspectiva de la problemática regional me parece deficiente. Pienso que en la Argentina del período considerado las cuestiones regionales surgieron alrededor de contradicciones dentro del estado así como de conflictos inherentes a los procesos de unificación económica y política. Entre las primeras la principal fue planteada entre la dependencia económica del estado nacional de la economía agroexportadora, localizada en las provincias pampeanas, y sus bases políticas, entre las que se encontraban en forma prominente las oligarquías provinciales del interior, que pesaban al menos tanto y a veces más que las pampeanas. Los recursos del estado provenían principalmente de la aduana; ésta pagaba la burocracia y al ejército, permitía construir escuelas y caminos, y garantizaba empréstitos externos para obras de infraestructura que servían para consolidar al poder central y a la economía capitalista<sup>9</sup>. Pero el fortalecimiento del estado estaba basado en la estabilidad política, el "orden" interno, que requería alianzas de la "situación" en el gobierno nacional con oligarquías provinciales cuyas bases de poder local debían asegurarse, allegándoles los recursos de que disponía aquella. El apoyo del poder central era más crucial para las provincias que necesitaban de protección para que sus sectores económicos predominantes prosperaran y para aquéllas que precisaban el empleo federal para generar los ingresos que la débil economía local no podía proporcionar. Las oligarquías de las provincias pampeanas, especialmente Buenos Aires, dependían menos de dicho apoyo.

Las contradicciones entre el proceso de fortalecimiento de la unidad política y el de la economía capitalista radicaban, entonces, en la diferencia entre el origen de los recursos económicos y las bases políticas del estado nacional. Las cuestiones regionales también se planteaban por conflictos inherentes al avance mismo de los procesos unificadores, aunque éstos fueron más complejos de lo que a menudo se piensa. Es cierto que el fortalecimiento del estado nacional implicaba el debilitamiento de las autonomías provinciales, finalmente avasalladas, mientras que el crecimiento de los sectores ligados a la economía porteña iba en desmedro de muchas actividades productivas de organización arcaica en algunas provincias del interior. Las situaciones de suma cero, sin embargo, no fueron predominantes. Las burguesías del interior, cuando existían, podían esperar un beneficio del crecimiento agroexportador,

sobre todo cuando éste creaba mercados internos donde antes no existían. Las oligarquías provinciales, por otra parte, a menudo consolidaron su poder frente al poder privado de caudillos locales, sólo con los recursos que directa o indirectamente generó la penetración del estado nacional en las provincias respectivas, que hicieron posible el control armado sobre su territorio. Por lo menos hasta 1930, y en forma más notoria a fines de siglo, las limitaciones a la autonomía provincial no impidieron que se abriera un amplio rango de decisiones locales que hacía que la política provincial tuviera vida propia; además las provincias contaron entonces con una participación, aunque fuera limitada, en los asuntos de la nación, que luego perderían.

### **b. Las provincias y el desarrollo agroexportador**

La economía argentina giraba antes de 1880 alrededor del sector exportador pero éste adquirió a partir de esos años proporciones inusitadas<sup>10</sup>. El crecimiento de las exportaciones ganaderas volcó rápidamente el balance económico y demográfico en favor de las provincias costeras, que a mediados del siglo XIX contrastaban en su dinamismo con las del interior mediterráneo. Las provincias del interior no dejaron de verse afectadas por la expansión del sector exportador, que si por un lado se asociaba con la apertura de los mercados internos a la competencia extranjera, por la otra abría con su dinamismo oportunidades nuevas. La forma en que se insertaron los sectores económicos de la periferia argentina dentro de la economía nacional varió mucho. Algunos comenzaron a desaparecer tempranamente frente a la competencia de productos importados. Otros sectores, competidores menos eficientes de las exportaciones pampeanas, también sufrieron retrocesos; en algunos casos surgieron exportaciones nuevas, aunque tuvieron un papel marginal con respecto a las pampeanas y tendieron a destruir recursos no renovables en un plazo corto. Por último, algunas producciones del interior con bases muy primitivas se modernizaron y crecieron rápidamente abasteciendo el mercado interno, especializándose en bienes que la región pampeana no producía pero cuya demanda aumentaba con la población y los ingresos. Entre éstos se destacaron productos agroindustriales, especialmente los de clima tropical; los ejemplos más conocidos fueron el azúcar, el tabaco, la yerba mate, el vino y el algodón.

El control oligárquico en las provincias, tanto en el interior como en el litoral, se afianzó con la consolidación de la autoridad del gobierno nacional, que entró en una nueva etapa en 1880. El desarme de los ejércitos provinciales, sobre todo el de la provincia más fuerte que sufrió la derrota militar ese año, le dio por primera vez independencia del poder armado de las provincias. La federalización de la ciudad de Buenos Aires ese año fue un paso decisivo para

liberarse de la tutela de esa provincia. Desde esta posición el gobierno nacional pudo ejercer su control sobre las situaciones provinciales, el apoyo de las cuales, sin embargo, le resultaba esencial. Aunque era un régimen presidencialista y centralizado de gobierno, el sistema de elecciones indirectas, la no reelección presidencial y la existencia de un congreso con un Senado fuerte donde la representación provincial era independiente de la población de cada una, daban lugar a un sistema de alianzas entre sectores de las oligarquías provinciales. La renovación presidencial cada seis años y las más frecuentes renovaciones de gobernadores centraban la atención política. El presidente saliente, un Senado estable cuyo mandato en parte se prorrogaba a la nueva presidencia y los gobernadores que dominaban los aparatos electorales tenían las voces principales en la primera. En las segundas el poder presidencial era grande, pero debía moderarse por las opiniones de los notables locales, entre quienes los representantes al Senado nacional servían de intermediarios con el presidente. El fraude y la baja participación electoral aumentaban el peso político de las oligarquías provinciales. Aunque el abuso del poder de intervención federal daba al presidente un mecanismo de control sobre ellas, finalmente el gobierno intervenido debía contar con sectores de estas clases. La debilidad de la estructura partidaria nacional reflejaba, entre otras cosas, el peso de las representaciones provinciales. Los partidos o facciones se nucleaban alrededor de personas, tanto a nivel nacional como provincial, más que de ideologías; la extrema violencia de la lucha política a veces ocultaba la escasa oposición ideológica entre partidos y la similitud de intereses económicos entre las partes opuestas<sup>11</sup>.

La posición de las burguesías provinciales dentro del sistema político de dominación oligárquica permitió a algunas expresar por canales internos a éste las demandas en favor de sus intereses, que en líneas generales fueron apoyadas desde el gobierno nacional. Sin embargo, éste también debía confrontar demandas opuestas que lograban articularse a veces dentro del sistema de dominación oligárquica y a veces paralelo a él. En primer lugar, cualquier política proteccionista durante el período chocaba con la oposición de la burguesía terrateniente pampeana, la clase de poderosos propietarios de tierras y ganados cuyos intereses estaban orientados al mercado externo donde colocaban cueros, lanas, sebo, charqui, ganado en pie y posteriormente carnes<sup>12</sup>. Era típicamente opuesta a cualquier restricción al comercio que pusiese en peligro las exportaciones, amenazadas por posibles represalias de países compradores de sus productos. Tampoco veía con simpatía al crecimiento del aparato estatal a nivel nacional. Hasta 1880, el gobierno de la provincia de Buenos Aires había tomado el lugar que el gobierno nacional, con menos recursos, quería para sí en árcas claves de la economía; el banco de la provincia, así co-

mo sus ferrocarriles, habían apoyado la expansión ganadera sin mayor necesidad de depender directamente del gobierno nacional.

En segundo lugar, conviene considerar por separado a la burguesía financiera y comercial porteña, aunque ella estaba muy entrecruzada con los terratenientes pampeanos<sup>13</sup>. En buena medida esta clase era intermediaria entre los capitales extranjeros, a los que a menudo representaba, y los gobiernos nacional y provinciales, así como las burguesías terratenientes. Los grandes empréstitos públicos y los pocos créditos privados otorgados por la banca europea eran gestionados con la mediación de agentes financieros porteños. Su base de acción inicial fue el comercio de importación y exportación, en el que primaba la comunidad de inmigrantes ingleses, franceses y otros europeos en Buenos Aires, que se insertó cómodamente en la alta sociedad porteña. Luego aparecieron sucursales de bancos europeos y otros fundados por dichas comunidades, además de los agentes de las grandes casas financieras internacionales, ya mencionadas. Este sector financiero y comercial fue diversificándose y ampliándose durante las últimas décadas del siglo pasado hasta 1930, adquiriendo un carácter más nacional, sin dejar de actuar de intermediario con el capital extranjero, captando ahorros locales. Tomó también un papel empresario en el sector exportador, financiando cosechas y vendiendo maquinarias, invirtiendo en los sectores de transporte ferroviario, energía y servicios públicos, y también en la industria orientada al mercado interno. La característica unificadora de estas actividades heterogéneas residía en la concentración de capital, para lo que contaba con el acceso al crédito externo, que tendía a invertirse en actividades donde había claras economías de escala o posibilidades de monopolización del mercado. Como los otros sectores que consideramos, esta burguesía era más heterogénea y presentaba mayores rupturas internas de lo que pareciera a menudo, en parte debido a la competencia de distintos capitales externos y su vinculación con la industria europea y norteamericana<sup>14</sup>.

En tercer lugar, la producción cercalera, que comenzó a crecer también en función de mercados externos desde 1880 y fue tomando una porción mayor de las exportaciones argentinas, dio lugar a una amplia clase de arrendatarios, colonos y propietarios medios. Esta clase media rural era afectada, como los ganaderos pampeanos, por los precios internacionales y la tasa de cambio; pero también sufría más que éstos por la variación en los precios internos<sup>15</sup>. Estos determinaban el poder adquisitivo de los salarios que pagaban y el de sus propios ingresos. El sector agrícola nuevo era un importante mercado para la producción nacional, mientras que el ganadero tenía un papel secundario. Ganaderos y agricultores veían un peligro en cualquier proteccionismo que

ponía en jaque a los mercados externos, pero los últimos cargaban en forma más rotunda con las consecuencias del mismo sobre los precios internos.

Un cuarto grupo compartía la posición de los agricultores dentro del mercado consumidor: las crecientes clases medias y trabajadoras urbanas. El alto porcentaje de productos importados en su canasta de consumo hacía que la política de tarifas altas o la expansión monetaria que afectaba negativamente la tasa de cambio resultaran en encarecimientos visibles del costo de vida. De poca importancia hasta 1890, estos grupos emergieron rápidamente en la vida política, a pesar de su papel subordinado dentro del régimen oligárquico, subordinación acentuada por carecer en su mayoría de la ciudadanía argentina. Al igual que los productores agrícolas, las clases consumidoras urbanas se concentraban en el litoral, en Buenos Aires, Rosario y multitud de centros menores donde rápidamente fueron generando cambios visibles en la estructura social y, con mayor lentitud, en el panorama político<sup>16</sup>.

Por último, la naciente burguesía industrial fue un quinto grupo que, desde las ciudades del litoral, estuvo involucrado en decisiones con respecto a los sectores azucarero y vitivinícola. No se trataba de los intereses industriales de la burguesía comercial y financiera, que como dijimos crecieron durante el período, sino de una clase de industriales pequeños y medianos orientados también al mercado interno. Algunos, los propietarios de la llamada industria urbana del vino y los fabricantes de licores, se encontraron en competencia con los productores provinciales; dado que utilizaban el azúcar o el alcohol de caña como materia prima importante, se opusieron en forma vocal contra la política de mantención de precios altos para dichos productos. Todos, además, veían afectados sus intereses por la disminución del salario real provocada por políticas que encarecían productos de la canasta de consumo básica, como el azúcar y el vino. Al igual que los sectores medios y obreros urbanos, esta clase tuvo un papel creciente, aunque todavía subordinado, en el panorama político de los grandes centros urbanos.

## 2. LA POLÍTICA ECONOMICA Y LAS OLIGARQUÍAS PROVINCIALES

En esta sección del trabajo discutiré en forma resumida aspectos de la política económica del período entre 1870 y 1914, aproximadamente, con el objeto de mostrar cuál fue el papel que le cupo a las oligarquías provinciales dentro de las medidas que afectaron más directamente los intereses económicos de sus respectivas regiones. Las burguesías del vino y el azúcar, los grandes propietarios de bodegas y viñas, ingenios y plantaciones de caña, surgían de las clases dominantes que llamamos a menudo oligarquías, es decir, clases pro-

pictarias de intereses locales diversificados que monopolizaban el poder político en las provincias. Cuando me refiero a las oligarquías provinciales añado una dimensión política que está ausente del concepto de burguesía; las oligarquías eran dichas clases que, por su control sobre la política provincial, participaban de la nacional dentro de los arreglos de notables. Estas cristalizaban en agrupaciones políticas poco formales, como la llamada Liga de Gobernadores que operó desde la década de 1870 y con la que contó el roquismo en el poder en el congreso, donde los representantes provinciales convalidaban la política del gobierno central como junta del partido de la "situación" y los arreglos trasuntaban en redes de relaciones informales de carácter multifuncional (político, económico y social) que unían a miembros de las oligarquías provinciales.

Conviene hacer algunas precisiones sobre la operación del régimen oligárquico provincial durante el período. Este régimen surgió como tal sólo con el fin de las luchas civiles y el régimen de caudillos en los años 70. La transición, naturalmente, fue gradual; las provincias adoptaron constituciones con las que, al menos formalmente, rigieron la vida política dentro de un sistema de participación restringida a las clases propietarias. La sucesión de autoridades comenzó a ser regular y aunque las posiciones quedasen dentro de un núcleo estrecho de familias locales las apariencias constitucionales eran cumplidas; el fraude y la violencia electoral reemplazaron la tan frecuente lucha armada e invasiones interprovinciales. Las rivalidades intra-oligárquicas eran marcadas pero la confrontación poco usual; el gobierno nacional contaba con una fuerza superior para imponer el orden en apoyo del gobierno provincial (pero también para favorecer su derrocamiento si era políticamente necesario). Las facciones y partidos políticos, generalmente de vida corta y centrados alrededor de personalidades, tenían expresión abierta en las legislaturas provinciales y en la prensa escrita. Algunas divisiones dentro de la oligarquía respondían todavía a diferencias generadas alrededor de las banderas federal y unitaria, pero las más importantes cristalizaban alrededor de la política nacional del momento y sobre todo de la sucesión presidencial.

Desde que la producción azucarera y vitivinícola comenzaron a tener importancia, las figuras políticas importantes fueron dueños de ingenios o plantaciones, viñas y bodegas, como antes habían estado involucrados en los principales sectores de la economía local. El crecimiento económico, sin embargo, trajo una mayor diferenciación social, dentro y fuera de los sectores del azúcar y el vino, en la burguesía. Las rupturas dentro de ella, sobre todo en los momentos de crisis, llevaron a enfrentamientos abiertos. Estos se entrecruzaban con conflictos intraoligárquicos, pero en ninguna de las dos provincias tendieron a formarse partidos estables que representaran a diversos sectores

de la burguesía. Asimismo, el crecimiento de la economía permitió una ampliación de los aparatos del gobierno provincial y del rango de decisiones relevantes para los intereses de la burguesía, con lo que la fracción en el gobierno tuvo mayor capacidad de recompensar a sus aliados y seguidores<sup>17</sup>. Políticos del partido gobernante, así como de la oposición, buscaban también defender sus intereses personales y los de sus amigos mediante los contactos en el gobierno nacional, y ambos por igual podían usar los mismos canales e influencias para conseguir medidas favorables para el sector como un todo o para el subsector con el cual estaban más identificados (por ejemplo, agrícola o industrial). Una característica del régimen oligárquico era, precisamente, la escasa diferenciación entre las esferas públicas y privadas y las relaciones multifuncionales entre miembros de la oligarquía. Esta característica era más marcada a nivel local que nacional, pero operaba en ambos y fue el factor esencial que dio fluidez, como veremos de inmediato, a las demandas de las burguesías provinciales frente al gobierno nacional.

#### a) El gobierno nacional y los ferrocarriles, 1870-1890

El acceso al mercado del litoral dependía del abaratamiento del costo del transporte. Los fletes desde Tucumán y Mendoza al litoral eran muy superiores que los que pagaban los vinos y azúcares introducidos por el puerto desde Europa. Por esto conviene que veamos la política seguida con respecto a la construcción de los ferrocarriles que unieron a dichas provincias con los mercados nuevos.

La primera línea que penetró en el interior del país, uniendo al puerto del Rosario con la principal ciudad mediterránea Córdoba, fue completada en 1866. Fue una línea privada, pero el gobierno nacional otorgó garantías y tierras, subvencionando considerablemente su construcción y suscribiendo parte de las acciones; la línea cruzaba áreas bajo peligro de ataques indios, faltas de recursos y mano de obra local para su construcción, ligando a dos ciudades entre las cuales existía hasta entonces un tráfico comercial limitado. El riesgo era demasiado alto para que los capitales extranjeros o nacionales decidieran la inversión sin fuerte apoyo gubernamental. Desde un principio la vinculación ferroviaria con el interior se justificó por la unidad política tanto como por la integración económica<sup>18</sup>. La misma motivación llevó a extenderla hacia el norte, uniendo a Córdoba con Tucumán, y hacia el oeste, en dirección a San Luis primero y de allí a Mendoza y San Juan. El estado nacional actuó como empresario en estos dos casos, aunque recurriendo a empréstitos externos y compañías constructoras extranjeras; tampoco habían en estos casos capitales privados interesados en la inversión directa, dado el escaso interés económico del comercio con las provincias servidas por las nuevas líneas. La construc-

ción en los primeros años de la década del 70 y sobre todo desde que Avellaneda asumió la presidencia en 1874 fue objeto de numerosas críticas. El presunto favoritismo por su provincia natal, Tucumán, lo impulsaba según ellas a continuar la tarea de construcción a pesar de la crisis económica por la que atravesaba el país. Lo cierto es que los amigos y familiares que habían apoyado allí su candidatura recibirían el beneficio más inmediato; pero el ferrocarril Andino también avanzaba sin que una relación tan directa pudiera establecerse.

Quizás las condiciones políticas de esos años fuesen, al menos en la decisión gubernamental de continuar los trabajos durante los años de crisis económica, más relevantes que el cálculo del beneficio económico público o privado. Por una parte el apoyo provincial había sido crucial para ganar las elecciones. Por la otra, las revoluciones hechas por los derrotados, precisamente en Tucumán y Mendoza, pusieron una vez más en evidencia la necesidad de fortalecer la posición militar del gobierno nacional en las provincias en apoyo de las facciones políticas favorables. El ferrocarril tenía, entonces, no sólo un significado político en el favoritismo a los intereses económicos de los aliados, sino también en el más crudo del apoyo armado que serviría para consolidar la dominación oligárquica, todavía tambaleante.

El estado nacional administró por algún tiempo directamente las dos líneas, el Central Norte y el Andino. Poco después que comenzara a funcionar el primero, en 1877, la línea se amplió considerablemente, siguiendo el mismo modelo de uso de préstamos externos y compañías privadas de construcción pero propiedad y administración estatal. El crecimiento de la industria azucarera le aseguró el volumen de la carga transportada y lo hizo rentable. La administración estatal permitió su uso político, en la distribución de empleos y vagones escasos para favorecer a amigos y también como medio de controlar la situación militar<sup>19</sup>. Aparte de intereses de facciones, el estado podía responder también a intereses de la burguesía toda, cuando miembros de ésta solicitaban, por ejemplo, que fueran rebajados los fletes. De hecho, estos fueron menores en las líneas estatales que en las privadas. Algo semejante ocurrió con el Andino cuando se inauguró en 1885 el ramal a Mendoza.

La relevancia del papel político de la administración estatal no impidió que las líneas fueran enajenadas poco después a capitales extranjeros. En 1886 los intereses británicos comenzaron a ejercer fuertes presiones para obtener control sobre ellos: ambas habían probado su rentabilidad y eran extensiones naturales de líneas dominadas por compañías que podrían obtener ventajas obvias de la concentración del sistema ferroviario. El gobierno de Juárez Celman, que enfrentaba una deuda externa creciente y era especialmente sensible a los intereses extranjeros y sus socios nacionales, encontró justificadas sus

inclinaciones naturales en contra de la propiedad estatal<sup>20</sup>. Las oligarquías provinciales presentaron una oposición mínima, quizás sin prever cuánto podrían perjudicarse económica o políticamente de la transferencia a intereses privados extranjeros, pero también porque la coyuntura política las encontraba en situaciones desfavorables, enfrentadas con el presidente<sup>21</sup>. En años posteriores los fletes ferroviarios se transformaron en un tema de queja habitual de los industriales provincianos. Además, los gobiernos provinciales encontrarían que estaban más alejados de los favores del ferrocarril, al que sólo el gobierno central tenía posibilidad de presionar directamente, quitándoles así una fuente de autonomía local.

Capitales ingleses se interesaron en las economías azucarera y vitivinícola a través de sus inversiones en compañías ferroviarias. Al poco tiempo de adquirir los ferrocarriles otorgaban un préstamo importante a la primera refinería de azúcar, en Rosario, en la primera operación importante con una empresa industrial. Posteriormente participaron en la financiación de dichas actividades a través de sucursales bancarias y eventualmente mediante inversiones limitadas en la producción directa<sup>22</sup>. Pero lo importante fue siempre, desde el punto de vista del capital inglés, la inversión ferroviaria, que lo convirtió en forma indirecta en socio interesado en las industrias provinciales, de cuya salud dependían las ganancias de importantes líneas férreas. Otros capitales europeos tuvieron un papel más complejo en la financiación de la agricultura y la industria provinciales, sin que la inversión en ferrocarriles fuera tan importante.

Esta breve reseña del papel jugado por el estado en la construcción ferroviaria muestra los cambios ocurridos en su relación con las oligarquías provinciales, por una parte, y de ambas con el capital extra-regional, por la otra. En una primera fase, el gobierno nacional con base en las oligarquías de las provincias llevó adelante la construcción ferroviaria al norte y al oeste, como medio para consolidar su poder en el interior, apoyando a los sectores oligárquicos favorables con ella; el ferrocarril les permitía incrementar su poder militar y asegurar una posición más firme dentro de la economía nacional. Las oligarquías presionaron para obtenerlo pero no participaron en la construcción o administración, la que quedó en manos del estado nacional convirtiéndose en un vínculo importante en la relación entre oligarquías y estado. Los capitales extra-regionales participaron como financistas de la operación o como empresarios en su construcción. En la segunda fase, al privatizarse las líneas a Tucumán y Mendoza, los intereses provinciales se vieron asociados indirectamente con las compañías inglesas que compraron los ferrocarriles: éstas comenzaron a interesarse en las industrias regionales con las que contaban para asegurar la carga transportada. Esta primera inversión fue seguida de una expansión de

los contactos financieros entre capitales ingleses y las industrias regionales, aunque aquellos tuvieron siempre una participación minoritaria en las mismas. La privatización de los ferrocarriles, por otra parte, quitó un área de poder provincial, ya que las oligarquías tuvieron menores posibilidades de influir en sus decisiones o utilizarlo para sus fines.

**b) La tarifa aduanera en la década de 1880<sup>23</sup>**

La tarifa aduanera fue la principal medida proteccionista que tomó el estado nacional durante la década de 1880. Las sucesivas alzas entre 1875 y 1890 afectaron más a algunos artículos que a otros, no sólo por la magnitud relativa del impuesto a la importación o la forma de aplicarlo sino también por su relación con la coyuntura del mercado internacional y la producción nacional. La tarifa fue crucial para permitir que la industria tucumana superase los mercados regionales limitados y comenzara a abastecer el mercado nacional, proceso que culminó con la primera crisis de superproducción de 1895. En el caso del vino, en cambio, la importancia relativa del aumento de la tarifa fue mucho menor en la década de 1880, ya que la escasez mundial incidía sobre los precios y la calidad del vino importado cuando la producción cuyana todavía no estaba aún en condiciones de sustituirlo efectivamente.

En la segunda mitad del siglo XIX el consumo per cápita de azúcar creció mucho en Europa<sup>24</sup>. La gran transformación del mercado internacional de azúcar ocurrió con el aumento de la producción, sobre todo de la remolacha azucarera en el viejo continente. La innovación tecnológica industrial abarató los costos y generalizó el uso del azúcar refinada, artículo menos perecedero y preferido desde entonces entre los grupos de ingresos más altos. La baja mundial de precios alteró la organización del mercado, que en esas décadas experimentó los efectos de medidas proteccionistas y estímulos a la exportación.

Desde la década de 1880 la producción europea de azúcar de remolacha igualó a la de caña y los estímulos aplicados lograron que aquella duplicase el volumen de ésta en la década siguiente, a pesar que también aumentó el área cultivada con caña. El abaratamiento del transporte marítimo y los menores costos de producción permitieron a los productores europeos invadir el mercado internacional, especialmente el de azúcar refinada.

En la Argentina la demanda crecía a un ritmo inusitado; es conocido el aumento asombroso de la población en las décadas de 1870 y 1880, pero raras veces se aprecia el alto poder adquisitivo de la nueva población. Los salarios rurales y urbanos eran elevados en el litoral y la población inmigrante que allí

se instalaba reclamaba artículos que, como el azúcar, se habían integrado recientemente a la dieta popular europea. La tarifa aduanera se convirtió en el mecanismo esencial que los productores provinciales solicitaron del gobierno nacional, no para impedir la entrada del producto importado, que no podían sustituir en su totalidad con la capacidad instalada, sino para mantener altos los precios internos a pesar de la baja internacional y garantizar la rentabilidad de las inversiones que realizaban.

Los debates parlamentarios de 1875, en los que triunfó la tesis proteccionista favorecida por las presiones del déficit fiscal, resultaron en la aplicación desde 1876 de una tarifa más alta en la mayoría de los artículos de consumo<sup>25</sup>. El azúcar comenzó a pagar el 25 por ciento sobre el valor; pero en poco tiempo frente a la baja de precios internacionales surgieron presiones para aumentarla. Desde que Roca asumió la presidencia en 1880, políticos e industriales tucumanos insistieron en ese problema esencial para los intereses provinciales. El poder ejecutivo solicitó y obtuvo del congreso sucesivas alzas en la ley de aduanas para 1883 y 1885; la primera fijó una tarifa de 5 centavos por kilo, independiente del tipo de azúcar, y la segunda la subió a 7 centavos. El nuevo gravamen superaba ampliamente el porcentaje anterior, sobre todo en los tipos más baratos con los que competía el producto tucumano. Los aumentos fueron presentados, sin embargo, con fines puramente fiscales, ya que los intentos de promover políticas proteccionistas chocaban con la oposición cerrada de círculos que las atacaban por razones ideológicas o por temores a una guerra de tarifas que pudiera afectar las exportaciones argentinas.

El ejecutivo jugó un papel definitorio en la aprobación de las leyes de aduana durante la presidencia de Roca; el gobierno nacional dependía casi exclusivamente de estos ingresos para cubrir los gastos involucrados en una política expansiva de inversiones directas y garantías al capital privado, así como los que implicaban el fortalecimiento del aparato burocrático y militar imprescindible para afianzar el poder central en las provincias y hacer efectivos los compromisos electorales contraídos por Roca. El gobierno se preocupaba también por el aumento más rápido de las importaciones que de las exportaciones; éstas demoraban en responder a las inversiones que, en términos inmediatos, implicaban muchas compras en el extranjero y una fuerza de trabajo inmigrante que demandaba artículos importados. En 1885 el gobierno se vio forzado a eliminar la convertibilidad de la moneda y al año siguiente debió acudir a un empréstito externo para salvar al Banco Nacional, pieza importante de la política económica expansionista que había sobreextendido sus créditos públicos y privados.

La burguesía tucumana apeló exclusivamente a conexiones personales directas para hacer oír sus demandas frente al ejecutivo; políticos y empresarios

azucareros, amigos de Roca y otros personajes importantes en el gabinete o el congreso, utilizaban su posición en redes de relaciones personales para comunicar la urgencia que el problema tenía para la provincia. Diputados y senadores nacionales eran, naturalmente, embajadores de estos intereses en Buenos Aires, combinando fácilmente un papel oficial con la búsqueda de favores concretos para familiares y amigos políticos. La política tarifaria tuvo de cualquier forma una oposición leve esos años que tampoco formó grupos de presión organizados. La Sociedad Rural, que expresaba los intereses ganaderos pampeanos, no participó activamente en el debate, aunque los diputados de provincias exportadoras expresaron temores a una reacción negativa de países que, como el Brasil, exportaban azúcar y compraban productos pecuarios argentinos. Sin duda la eliminación o reducción de gravámenes a la exportación ganadera en la misma ley de aduanas, apaciguó a dichos intereses. Tampoco hubo, aparentemente, una oposición abierta de los principales países exportadores europeos, Alemania y Francia, aunque el mercado argentino tenía importancia. Por una parte, las exportaciones de azúcar refinada seguían intactas, ya que la tarifa las encarecía proporcionalmente menos y no existía todavía producción nacional para reemplazarlas. Por la otra, los mismos países habían utilizado y seguían aplicando políticas proteccionistas a sus industrias azucareras. Pero más que nada, quizás, veían en el progreso de la industria azucarera argentina un cambio favorable, ya que los transformaba en exportadores de maquinaria industrial; los franceses dominaron rápidamente el mercado tucumano de equipamiento para la producción azucarera, mientras que los alemanes hacían lo propio con las destilerías de alcohol, importante subproducto de la caña. Estos fueron artículos importantes de la agresiva política de expansión en exportaciones industriales seguida por dichos países.

Cuando Juárez Celman asumió la presidencia en 1886 los tucumanos temieron un vuelco en contra suyo en la política del gobierno. El presidente había sostenido posiciones anti-proteccionistas en los años anteriores, que mantendría en su presidencia, salvo cuando chocaron con realidades políticas contundentes. El partido en el gobierno tucumano desde 1884 había apoyado a otro candidato a la presidencia, quizás porque éste era más favorable a una política proteccionista; este error significó que el nuevo presidente tuviera mala disposición para apoyar medidas que fortalecieran a sus enemigos políticos en la provincia. En las discusiones sobre la ley de aduanas en 1886 el presidente hizo clara su oposición a una protección mayor al sector azucarero; en cambio, pidió la aprobación del congreso para otorgar una garantía a la primera refinería que se construiría en Rosario. Esta empresa, dirigida por un capitalista porteño de gran influencia en asuntos financieros en el gobierno nacional, tuvo un papel muy significativo en la continuada defensa de los intereses azucareros de allí en adelante<sup>26</sup>. Esto se debió en parte a su gran peso econó-

mico, por ser una empresa grande y moderna que monopolizó la refinación de azúcar por una década. Pero sobre todo porque la empresa incluyó a diversos aliados poderosos: algunos industriales tucumanos se asociaron con los porteños en la suscripción del capital inicial; además la compañía amplió sus recursos colocando un empréstito en Londres y, para contar con la tecnología más moderna, importó maquinaria y técnicos de Alemania. Ubicada en Rosario, el azúcar cruda que compraba atravesaba el país en ferrocarriles ingleses. Esta combinación de intereses era políticamente invencible. Al año siguiente de otorgarle la garantía, el congreso votó elevar la tarifa de importación de azúcar refinada a 9 centavos desde 1888, conservando la tarifa anterior para el azúcar cruda; esta medida fue ahora defendida, naturalmente, como necesaria para asegurar las ganancias de la empresa que pronto comenzaría a funcionar y evitarle gastos al gobierno que las había garantizado, lo que efectivamente sucedió en la década siguiente aún en años de crisis para el sector azucarero<sup>27</sup>.

La tarifa fue esencial para asegurar precios internos altos durante la década de 1880, mantenidos también desde mediados de la misma por la devaluación del papel moneda que encarecía las importaciones. La política azucarera en las décadas siguientes vería la aparición de sindicatos empresarios y grupos de presión que expresaron los intereses industriales por mecanismos formales y en una labor política organizada, a pesar que dentro del sector se formaron a menudo grupos opuestos, tanto a nivel provincial como nacional. Pero en los años 80 todavía se canalizaron informalmente, desde Tucumán y Buenos Aires, presiones que fueron en dirección semejante y no encontraron una oposición frontal por parte de otros grupos y clases sociales.

### c) La regulación del mercado de vinos de 1890 a 1904

Los aumentos de la tarifa tuvieron un significado secundario para la industria vitivinícola durante los años 70 y 80. El constante aumento del precio internacional del vino mantenía los precios internos altos y remunerativos para los productores provinciales. Para conquistar una parte mayor del mercado, sin embargo, éstos debían hacer frente a cambios importantes en la industria y expandir el área cultivada, mejorando la calidad del producto. En las décadas siguientes los vitivinicultores mendocinos lucharon para conseguir el apoyo del gobierno nacional frente a otros sectores competidores en el mercado interno, lo que lograron mediante diversos mecanismos legales de regulación de la producción y comercialización del vino<sup>28</sup>.

En el plano internacional, el mismo fenómeno que hacía subir los precios del vino también incidía en un deterioro de su calidad: la crisis francesa de la dé-

cada de 1880. El vino que llegaba a la Argentina en los años 80 era más caro que antes y de calidad dudosa y variable. La demanda interna crecía más que la del azúcar, ya que el vino era parte tradicional de la dieta en los países de emigración y su consumo muy acentuado en la población rural, especialmente masculina y adulta, que predominaba según nuestras estadísticas inmigratorias. La demanda de la población estable crecía estacionalmente con la inmigración golondrina, casi exclusivamente compuesta por hombres que venían a trabajar en las cosechas cerealeras. La Argentina se convirtió en las últimas décadas del siglo en uno de los principales importadores netos mundiales de vino a pesar de su población reducida, comprando tanto como Inglaterra o Estados Unidos<sup>29</sup>. El vino era una de las principales categorías, por su valor, en las estadísticas de importación argentina y el impuesto que gravaba su entrada constituía un ingreso muy importante para el gobierno nacional<sup>30</sup>.

Algunos miembros de la oligarquía mendocina tuvieron clara conciencia de la oportunidad que ofrecía esta coyuntura para la industria provincial. El gobierno mendocino tomó a principio de la década del 80 diversas medidas para favorecer la plantación de viñas, exonerándolas de impuestos provinciales, mejorando el sistema de riego y ampliando el crédito oficial a la producción, además de favorecer la radicación de inmigrantes europeos en la provincia para resolver la escasez de mano de obra agrícola. Algunas de estas políticas precisaban del apoyo del gobierno nacional, que mostró desde comienzos de la década gran receptividad a las demandas provinciales. La caja de resonancia en la que incidían dichas demandas dentro del gobierno nacional fue en los años 80 el Departamento Nacional de Agricultura, por cuyo intermedio la provincia logró un apoyo técnico importante para renovar la agricultura viñatera. Su director estaba familiarizado con sus problemas y conocía bien a los políticos provinciales, lo que le permitió en muchas ocasiones ser vocero de los intereses provinciales frente al gobierno nacional<sup>31</sup>. Algo semejante ocurría con el Banco Nacional, cuya sucursal mendocina favoreció la expansión viñatera<sup>32</sup>. La inauguración del ferrocarril trajo al presidente Roca y sus ministros a Mendoza, donde una gran exposición mostró los avances de la producción vitivinícola en la que los gobiernos nacional y provincial tenían las esperanzas puestas. Roca conocía la provincia bien; su gobernador, antiguo colega de armas, era pieza importante de la liga que lo había llevado al poder. El candidato favorecido para la sucesión mendocina que lo recibió oficialmente a su llegada como presidente de la exposición, había sido compañero de estudios suyo en la escuela secundaria (también lo habían sido los directores de Agricultura y del Banco Nacional)<sup>33</sup>. Dos años después, cuando Roca había terminado su período presidencial y partía en viaje a Europa, el gobernador mendocino le encargó el trámite para conseguir un empréstito para mejorar el sistema de riego y fundar un banco provincial<sup>34</sup>.

La coyuntura del mercado internacional de vinos fue favorable no sólo para la burguesía mendocina sino también para los industriales del litoral. En Buenos Aires y Rosario apareció en la década de 1880 una industria nueva para suplementar o reemplazar al producto importado; ésta era semejante a la que se instalaba en los centros urbanos franceses para aumentar la oferta de vino barato frente a la escasez del producto natural. El rentable negocio del vino atraía nuevos competidores y se volvía a fines de la década muy complejo, tanto que los actores involucrados no siempre tenían una idea clara de cómo funcionaba o qué efectos tendría la legislación que el gobierno nacional comenzaba a introducir para regularlo; los propios legisladores y sus asesores técnicos también mostraron bastante confusión al respecto. Es importante entender dentro de este panorama los puntos de convergencia y oposición de intereses desde el punto de vista de la burguesía mendocina, para indicar los objetivos que siguió y las formas en que se organizó la defensa de intereses provinciales.

Algunos importadores porteños eran también compradores de vino cuyano, sobre todo desde que el producto europeo se encareció; especialmente los importadores de vino italiano solían cortarlo con vinos mendocinos con bastante éxito. Otros, sobre todo introductores de vino español de alto contenido alcohólico, aparentemente utilizaban otros productos para aumentar el volumen y disminuir el precio. Los primeros eran parcialmente competidores de la industria mendocina y parcialmente socios encargados de la comercialización, sobre todo hasta fines de siglo ya que ninguna bodega mendocina vendía todavía sus vinos directamente en el mercado consumidor. Todos ellos, además, se confrontaban con un grupo nuevo de productores de vinos de pasas y vinos artificiales, que no traían vino ni lo compraban al interior. Algunas casas porteñas, sin embargo, probablemente vendían y manipulaban todos estos vinos diferentes, nacionales e importados. En la defensa de intereses opuestos a los mendocinos, hubo tres grupos que contaron en distintos momentos. Primero, las cámaras de importadores, agrupadas por nacionalidad y apoyadas desde los consulados respectivos: francés, italiano y español<sup>35</sup>. Segundo, los industriales urbanos, fabricantes de vinos de pasas y artificiales, que a menudo eran también licoristas y se agruparon dentro de la Unión Industrial Argentina. Y tercero los comerciantes de vino, mayoristas y minoristas, agrupados en las ligas de almaceneros. En los tres casos había un predominio de inmigrantes españoles e italianos.

Aunque la demanda de vino era alta, el aumento de su precio provocaba fácilmente su desviación hacia sustitutos, dentro de la misma línea (otros vinos) o fuera (alcohol, cerveza). El objetivo de los productores cuyanos no podía ser, entonces, el de obtener aumentos en los precios sino el de asegurarse que

los de sus competidores fueran más altos que los suyos y estos razonablemente bajos. Otro objetivo complementario fue el de eliminar la competencia desleal, es decir, la de productores de vino que no usaban uva natural, sino pasas de uva o químicos, con costos muy inferiores. La legislación de impuestos internos y en menor medida la de aduanas fue utilizada para lograr dichos objetivos hasta 1904; la ley de vinos, aprobada ese año en reemplazo de otra que regía desde 1893, sirvió para erradicar la competencia de vinos artificiales. El proceso no es fácil de seguir ya que las medidas adoptadas por el gobierno nacional sufrieron marchas y contramarchas, porque su impacto en el corto plazo no era cierto y sobre todo porque la burguesía mendocina no actuó en forma coherente y precisa durante el período sino que mostró fracturas internas importantes, originadas tanto en la competencia entre productores provinciales como en las divisiones políticas que sufría la oligarquía<sup>36</sup>.

En 1890 el presidente Pellegrini propuso diversas medidas para confrontar la crisis fiscal y financiera que se agravaba con la disminución de las importaciones; entre ellas sobresalió la ley de impuestos internos que, votada anualmente, se constituyó en una fuente sustancial de ingresos. La propuesta inicial incluía impuestos al consumo interno de vinos y azúcar, junto con el alcohol, la cerveza, el tabaco y los naipes, pero fue rechazada. El vino natural de hecho sólo pagó un impuesto interno entre 1898 y 1903; otros vinos, sin embargo, comenzaron a pagarlo antes y sufrieron un gravamen más alto que el vino natural durante dichos años. Los representantes mendocinos en el congreso cumplieron un papel esencial para lograr esta situación favorable, influyendo a través de la elaboración de la ley de presupuesto en la cámara de diputados. De igual forma lograron sancionar leyes de aduana que mantuvieron la tarifa del vino natural al mismo nivel (a pesar de presiones para reducirla) mientras que la aplicada a las pasas de uva, importadas para fabricar vino, subió notoriamente en 1891. El debate sobre esta última tarifa trajo la primera confrontación entre los intereses de la burguesía provincial, defendidas desde el congreso y por el Departamento de Agricultura, y los de la burguesía industrial porteña, cuyo portavoz fue la Unión Industrial Argentina<sup>37</sup>. El éxito legislativo más importante del período fue la aprobación de la ley de vinos de 1904, que prohibió la fabricación de vinos artificiales y de pasas, anteriormente tolerada aunque desde 1893 se exigía que los productos respectivos llevarsen un rótulo indicativo para diferenciarlos del vino natural.

A fines de siglo la burguesía provincial comenzó a organizar grupos de presión diferenciados del estado; en 1895 se creó la primera asociación de productores, bajo el amparo del gobierno provincial que lo otorgó un subsidio. En 1904 se fundó otra organización, ya a nivel nacional (incluyendo a productores mendocinos y sanjuaninos), en la que figuraban en pepees directivos di-

putados y senadores nacionales de las provincias productoras; ella tendría un papel muy importante como grupo de presión en distintas áreas de la política nacional y provincial. Aunque no recibía subsidios, la vinculación con el sistema oligárquico era obvia todavía y su papel sólo podía ser secundario en relación a los contactos directos en el gobierno que tenía la burguesía mendocina mediante la representación provincial en el congreso y las amistades personales<sup>38</sup>. El intrincado tejido de burguesía y oligarquía fue esencial para influir en la política económica nacional, pero también complicó muchas veces el proceso de defensa de intereses provinciales. Por ejemplo las rivalidades políticas, nacionales y provinciales, hicieron que la aprobación de la ley de vinos de 1904 se complicase innecesariamente: el proyecto elaborado por un diputado mendocino se opuso en largos debates a otro, apoyado por un senador de la misma provincia y su acérrimo enemigo en el momento, debiendo postergarse la decisión un año a pesar que las diferencias eran mínimas<sup>39</sup>.

La burguesía mendocina siguió contando en las décadas de 1890 y 1900 con los contactos políticos que le daba su participación en el sistema oligárquico y que le había permitido en los años 80 un acceso directo al gobierno nacional eficiente para obtener sus objetivos más inmediatos. La formalización de asociaciones de interés que exigía la complejidad creciente de la sociedad argentina (para contrabalancear, por ejemplo, a cámaras de importadores y asociaciones de industriales porteños) y la burocratización del aparato estatal no habían logrado destruir la eficacia de un sistema de relaciones personales. Estas unían con vínculos políticos, familiares y económicos a industriales vitivinícolas, representantes en el congreso y miembros del gabinete y de la elite administrativa y política nacionales. Los industriales e importadores porteños, por lo contrario, no participaban en estas redes. Por una parte, el peso de los inmigrantes recientes excluidos de la política era muy grande como para hacerlo; por la otra, los políticos porteños que sí participaban de ella, aunque a veces canalizasen las demandas de aquéllos, difícilmente pudieran considerarlas como prioritarias<sup>40</sup>. El cambio visible en la sociedad y economía entre 1880 y principios de siglo no impedía que las vinculaciones intra-oligárquicas continuasen operando como principal mecanismo político en las decisiones del estado nacional, ni que las disputas intra-oligárquicas se reflejasen en ellas.

La regulación del mercado en favor de la industria provincial en el período mencionado permitió su crecimiento y transformación, que trajeron cambios notorios en la burguesía del vino. En primer lugar, el negocio del vino se reorganizó rápidamente con el surgimiento de bodegas exportadoras en Mendoza, grandes compradores locales del vino producido por multitud de bodegas menores; la creación de un mercado de vino de traslado, como se lo conoce hasta hoy en día, alteró las reglas de juego de la economía vitivinícola. En se-

gundo lugar, las principales bodegas mendocinas comenzaron a distribuir sus productos en las grandes ciudades, abriendo sucursales allí y a menudo trasladando sus oficinas administrativas a Buenos Aires. Muchos industriales del vino, junto con otros miembros de la oligarquía provincial, comenzaron un rápido proceso de porteñización que los convertía en miembros de la burguesía nacional, más que provincial. Por último, el contingente de inmigrantes europeos que ahora llegaban en forma masiva a Mendoza alteró la composición de todas las clases en dicha provincia, como lo había hecho en el litoral, incluyendo a la burguesía. Aunque su inclusión política fue lenta, la burguesía inmigrante en ascenso económico y social comenzó a operar de inmediato como factor pasivo pero de peso creciente en una sociedad de cambio<sup>41</sup>.

#### **d) La regulación de la producción y la monopolización provincial**

El crecimiento de las economías provinciales permitió encarar políticas en una gama amplia de problemas en los que los gobiernos podían actuar por sobre los intereses opuestos de diversos sectores de la burguesía y fuera del control directo del gobierno nacional. Aquí discutiré brevemente un área particularmente relevante que encararon los dos gobiernos provinciales cuando las dos industrias maduraron al punto de suplir casi totalmente las necesidades del mercado interno: la regulación de la producción.

En 1895 Argentina dejó de importar azúcar; por algunos años tuvo un excedente que presionaba negativamente sobre los precios internos. De allí en adelante la industria azucarera tendió a oscilar entre ciclos de superproducción y otros de escasez, oscilaciones a veces violentas acompañadas por alzas y bajas de magnitud en el precio. Tucumán tuvo, hasta 1920, el virtual monopolio, ya que producía el 80% del total nacional<sup>42</sup>. Desde los primeros años de la década de 1890 hubo sectores que propugnaron una política de limitación de la producción para mantener los precios, pero los múltiples intentos fueron relativamente fallidos, logrando sólo efectos de corto plazo. Una situación semejante presentó el mercado de vinos desde 1902, cuando el descenso de los precios internos reflejó en gran medida la creciente producción mendocina que, sin capacidad física y financiera para ser retenida, fue volcada a un mercado deprimido. Otras crisis aparecieron en 1914 y 1929 cuando la presión de excedentes y la concentración de la producción en una provincia llevó a implementar políticas para canalizarlos fuera del mercado y limitar el área cultivada. En estos casos le cupo al gobierno provincial tomar la iniciativa; sólo después de 1930 el estado nacional creó organismos para regular las industrias azucarera y vitivinícola, aunque en aquella existía el precedente importante del laudo Alvear de 1928.

La política de defensa de precios basada en la limitación de la producción o la destrucción de excedentes implicaba dos problemas diferentes, el primero interno a los sectores productivos y el segundo entre las provincias productoras y las consumidoras. Una política de limitación del área cultivada o cosechada enfrentaba a agricultores e industriales y, entre éstos, a empresarios con distinto peso en el mercado y diversos grados de integración vertical. Los intereses del vino y del azúcar mostraron, apenas surgieron tentativas de esta naturaleza, grandes divisiones internas que no se percibían públicamente. Las tentativas de unificar al sector se basaban en el poder del gobierno provincial, dado el fracaso de las organizaciones gremiales y las limitaciones que enfrentaban los sectores más concentrados en las dos industrias para imponer sus condiciones a los otros productores. En Tucumán el gobierno provincial legisló limitaciones a la producción en 1902, mientras que en Mendoza las autoridades provinciales favorecieron la formación de una cooperativa semi-estatal que regulase el mercado de uva en 1903; ambos modelos fueron reformulados y puestos a prueba nuevamente en sucesivas crisis<sup>43</sup>. Esta legislación, sin embargo, no podía prosperar sin un alto grado de consenso. En los hechos llevó a un agravamiento de los conflictos políticos en las provincias debido a que los gobiernos provinciales no pudieron acallar las sospechas, probablemente fundadas, que el arreglo dispuesto favorecía a algunos sectores sobre otros.

Los gobiernos provinciales recurrieron a la legislación impositiva con el objeto de regular la oferta y limitar la producción futura; eran impuestos a la salida de productos fuera de la provincia para obligar a todos los productores a someterse a un control común y también para financiar monopolios estatales que comprarían toda la producción y regularían su salida a los mercados consumidores. La legislación fue juzgada inconstitucional por la Corte Suprema, en juicios levantados por empresarios disconformes<sup>44</sup>. El fracaso, a pesar de ello, fue relativo: coyunturalmente las medidas permitieron sostener los precios, ya que las leyes fueron aplicadas hasta tanto declaradas inconstitucionales. Más a largo plazo, esta legislación promovió en Mendoza la transformación de la estructura productiva interna, con el crecimiento de grandes bodegas exportadoras que compraban los vinos de otras menores; en los años siguientes las tres mayores regularon el mercado y tendieron a fijar precios de venta. En Tucumán el resultado fue diferente debido a que la demanda crecía más lentamente y a la competencia en aumento de la producción de otras provincias.

Los intentos de utilizar el monopolio provincial para sostener los precios internos agravaron los conflictos ya manifiestos entre provincias productoras y consumidoras, que en realidad significaban la oposición entre oligarquías provinciales y las clases medias y obreras de los sectores rural y urbano en las pro-

vincias del litoral pampeano. Estos pagaban precios altos por dos artículos de consumo básicos desde hacía dos décadas; pero sólo desde principios de siglo comenzaron a tener alguna representación política y hallaron apoyo en las burguesías del litoral. Algunos sectores de éstas tenían un interés directo en el problema, sea porque el precio de los artículos de consumo afectaba el poder adquisitivo de los salarios que debían pagar, presionándolos hacia arriba, o porque tales artículos eran insumos importantes en sus industrias, como lo era el azúcar para muchas fábricas de productos alimenticios que surgían entonces en Buenos Aires.

La legislación proteccionista, sobre todo a la industria azucarera, enfrentó a partir de entonces la oposición abierta de estas clases que se hicieron oír invariablemente en el congreso<sup>45</sup>. El radicalismo y la minoría socialista por la capital desde 1904 fueron contrarios a dicha legislación; la división de los votos en la cámara de diputados estuvo dada por cortes más geográficos que partidarios: los representantes de las provincias pampeanas tendían a formar un bloque, mientras que los del interior formaban otro, en los asuntos concernientes a la tarifa azucarera o los impuestos internos<sup>46</sup>. La confrontación se hizo más aguda cuando las provincias del interior monopolizaron la oferta interna e intentaron a través de esta situación favorable mantener altos los precios.

Los intereses del vino y el azúcar entraron en colisión también a nivel interprovincial, cuando algunas provincias comenzaron a aplicar impuestos al consumo de artículos que no producían, imitando a los impuestos aplicados por las provincias productoras. En el caso del vino, dada su fácil sustituibilidad, los impuestos perjudicaban notoriamente a estas últimas y en los dos casos significaban una transferencia de ingresos hacia aquéllas. Esta era otra indicación de que, consolidado el proceso de sustitución de importaciones en un sector en que difícilmente podría continuarse hacia otras ramas, la oposición entre provincias parecía hacerse más radical. Sin embargo, ésta parecía ser más aguda de lo que era en realidad, ya que las industrias del vino y del azúcar incluían entonces capitales extra-regionales que habían sido los más interesados en regular la producción y mantener los precios altos. Bajo estas condiciones externas, agregadas a los conflictos y rivalidades internas a las dos provincias, resultó imposible proseguir una línea sostenida de defensa basada en la monopolización de un producto.

### 3. CONCLUSIONES

En este trabajo intenté mostrar los lineamientos de una cuestión regional en la Argentina durante el período formativo de la sociedad y el estado nacionales, cuando acabado el largo trecho de guerras civiles se reestructuraron las relaciones entre las regiones del país. Lo hice desde el punto de vista de dos provincias del interior que hallaron un papel complementario dentro del proceso económico liderado por el sector externo en las provincias pampeanas. El foco del análisis se centró en el papel jugado por las burguesías de aquellas provincias en la implementación de políticas económicas que, a través de la protección de sus productos en el mercado interno, resultaron en un rápido desarrollo de las economías regionales que ellas dirigían. La tesis sostenida es que dicho papel fue importante por la conjunción de tres elementos interrelacionados. Primero, la inserción de las burguesías del vino y el azúcar en las oligarquías provinciales, cuyo poder resultó consolidado dentro del nuevo orden político que cristalizó en 1880, le dio fácil acceso al poder nacional y provincial; segundo, hubo receptividad dentro del aparato estatal para demandas que provenían de oligarquías provinciales que constituían su principal base de poder y con las que estaban unidas por redes de relaciones muy estrechas, sociales y económicas; además porque a menudo dichas demandas eran congruentes con otros objetivos; y tercero, la vinculación de los intereses de aquellas burguesías con los de otras clases y grupos extra-regionales fue en muchos casos de alianza o al menos de no interferencia; las oposiciones y conflictos de importancia se dieron sólo con sectores de la burguesía industrial porteña de origen inmigrante y con las clases medias y populares en las provincias pampeanas, políticamente débiles hasta los primeros años de este siglo. Estas condiciones políticas y sociales hicieron posible la consolidación inicial de las industrias provinciales y compusieron una peculiar triangulación de la cuestión regional entre oligarquías provinciales, el Estado nacional y otras clases sociales. Ellas irían cambiando como consecuencia del mismo proceso histórico al que habían dado lugar y recompondrían el esquema de dicha relación triangular.

El éxito de la política impulsada por las burguesías provinciales y apoyada desde el aparato del estado nacional llevó a un crecimiento acelerado que transformó la estructura productiva de los sectores e introdujo cambios sustanciales en las sociedades regionales. Las industrias azucarera y vitivinícola, aunque siguieron localizadas en las provincias del interior, paulatinamente dejaron de estar identificadas con las burguesías locales por más que éstas continuasen como principales empresarias de los sectores. Los capitales extra-regionales tomaron rápidamente interés en ellas a través de inversiones en el ferrocarril

que transportaba sus productos, la comercialización, la provisión de maquinaria, la financiación de la producción e inversiones directas aunque éstas últimas fueron limitadas. El aumento en la escala productiva también implicó que aún las empresas que continuaron siendo de propiedad de capitales provinciales trasladasen sus oficinas y el control a la ciudad de Buenos Aires, cambios que se profundizaron con el tiempo y le hicieron perder en gran medida su identificación regional.

Las transformaciones económicas, entonces, fueron "nacionalizando" las industrias a pesar de la localización provincial<sup>47</sup>. La política de defensa sectorial fue con ello desligándose del núcleo provincial del sistema oligárquico. Mientras, la sociedad provincial misma se transformaba: los cambios sustanciales que las industrias azucarera y vitivinícola introdujeron en Mendoza y Tucumán se vieron reflejados en la aparición y fortalecimiento de clases nuevas y en un deterioro creciente del control ejercido por una clase propietaria multifacética. Obviamente éstos fueron parte de transformaciones que ocurrían a nivel nacional, pero en las provincias del interior de economía menos dinámica el control oligárquico perduró mucho más. En ellas las clases dirigentes locales continuaron monopolizando el poder basadas en su vínculo con el estado nacional, del que dependieron cada vez más para la distribución de beneficios entre la clientela política local.

Las provincias del interior con mayor dinamismo, en cambio, ofrecieron un panorama político cada vez más complejo que debía incorporar de alguna forma a los nuevos grupos sociales<sup>48</sup>.

La crisis del estado oligárquico, planteada por cambios políticos y sociales a nivel nacional, alteró las reglas del juego para la defensa de intereses sectoriales y provinciales. Estos no pudieron expresarse más por la vía de redes informales y multifuncionales ni apelar sólo al peso político de las oligarquías provinciales. La contrapartida fue el peso creciente de las clases medias y masas populares, aún en períodos de participación política restringida, cuya concentración en las ciudades del litoral restó posibilidades de maniobra a las oligarquías. En otras palabras, la formación de una estructura de clases a nivel nacional, por más que permanecieran y se agravaran fuertes desequilibrios regionales y la diferenciación espacial en la distribución de sectores económicos, afectó tanto a las clases propietarias como asalariadas y transformó los lineamientos de la cuestión regional que nos ocupó aquí. En años posteriores a los discutidos en este trabajo, aproximadamente desde la segunda década de este siglo, las industrias azucarera y vitivinícola continuaron generando debates políticos alrededor de ellas, sobre todo en los períodos de crisis, mientras el estado nacional tomaba un papel creciente pero a menudo ineficaz en su regulación. Los términos del debate, sin embargo, ya eran otros. Ahora las ba-

ses del estado nacional no se encontraban tan sólidamente como antes en las oligarquías provinciales y el problema de las industrias regionales, cuando se planteó, dejó de ser sólo el de la defensa de intereses burgueses locales.

Cabe preguntarse, por último, qué implicaciones tiene el análisis de dos casos exitosos de integración en la división del trabajo inter-regional para otras provincias menos favorecidas. No son inmediatas ni sencillos, porque no contamos con buenos estudios sobre el conjunto de provincias del interior pero sabemos lo suficiente como para pensar que constituyeron una categoría heterogénea. Sin embargo, vale la pena aventurar algunas hipótesis ya que ellas serían relevantes también para una mejor comprensión de los casos exitosos mismos, obligándonos a explicitar el por qué crucial de su posición ventajosa dentro del panorama interior. ¿Se trató en efecto, de una excepcionalidad explicable por el peso político relativo de las oligarquías provinciales de Tucumán y Mendoza en comparación con otras?. Tal conclusión podría desprenderse quizás de una lectura superficial de los argumentos presentados en las páginas anteriores. Nada nos hace pensar, sin embargo que ese fuera el caso de Mendoza, aunque en muchas ocasiones se ha sugerido que sí haya sido el de Tucumán: la presencia continuada de figuras políticas prominentes en la escena política nacional nacidas en dicha provincia ha servido para fundamentarlo. Pero la comparación entre las dos provincias nos hace pensar que no fueron favoritismos peculiarmente marcados por dicha presencia, sino más bien la participación en el sistema oligárquico que beneficiaría a cualquier provincia de alguna importancia<sup>49</sup>.

Los problemas eran otros: qué políticas favorables podrían demandar las respectivas oligarquías provinciales del gobierno nacional, con qué posibles efectos sobre las economías regionales y con qué probabilidad de éxito. Esta última era afectada por la congruencia entre los intereses provinciales y las necesidades percibidas por el gobierno nacional (aumentar la recaudación o disminuir la deuda externa, por ejemplo) y por la oposición presentada por otros grupos políticamente relevantes. La ventaja comparativa de tucumanos y mendocinos radicó, en resumen, en el nucleamiento temprano de los intereses provinciales en sectores con posibilidades grandes de ampliación; en la receptividad del gobierno central a menudo explicable por ser compatibles sus necesidades con las medidas solicitadas; y en la debilidad de la oposición. Otras provincias no tenían posibilidades semejantes, por carecer de recursos apropiados, porque estos se prestaban a una inserción mucho más parcial o marginal de sus economías o, en algunos casos, por la mayor distancia o el desfase temporal en su integración a la economía nacional. Esto no quiere decir que hayan escaseado favores que pedir o les hayan sido sistemáticamente negados; la ampliación del gasto público federal y su manipulación local, por ejemplo, fue un

beneficio buscado por casi todas. Pero estos y otros favoritismos poco hacían por dinamizar las economías regionales y en la misma medida por incrementar los recursos independientes de los gobiernos provinciales, eventualmente restándoles autonomía del gobierno central.

## NOTAS

- 1 Agradezco los comentarios críticos de los participantes en el Seminario, especialmente de José C. Chiaramonte y Carlos Sempat Assadourian, así como de mis colegas en el CEDES, en particular, Oscar Oszlak. Este artículo está basado en un trabajo de investigación realizado gracias al apoyo financiero del PISPAL y del Social Science Research Council. Fue escrito mientras disfrutaba de una beca de la Fundación Guggenheim.
- 2 Las dos cuestiones tienen una genealogía principalmente marxista; la cuestión agraria fue discutida especialmente en conexión con la revolución rusa y está asociada con el libro de Kautsky, mientras que la urbana se asocia con los análisis recientes sobre el consumo y la reproducción de la fuerza de trabajo, especialmente en los trabajos de Castells. No recuerdo que la expresión "la cuestión regional" haya sido utilizada antes de este seminario, pero tiene algunas reminiscencias con la cuestión nacional, otra temática de principios de siglo.
- 3 La diferencia entre la América española y la portuguesa fue importante a este respecto. Brasil mantuvo la identidad territorial y experimentó menores conflictos interregionales que los que asolaron a la mayoría de los países hispanoamericanos en el siglo XIX, al amparo de la unidad imperial; este tema, muy común en la historiografía brasileña, ha recibido menos atención en la de habla castellana (Balán, 1974).
- 4 El problema ha sido señalado a un nivel muy general por Cardoso y Faletto (1969) en su análisis de las situaciones de dependencia.
- 5 Esta perspectiva sobre los cambios en la problemática política y económica de las relaciones entre regiones me fue sugerida por el trabajo del CE-BRAP (1976).
- 6 Véase el trabajo clásico sobre la intervención federal en la Argentina (Sommariva, 1929).
- 7 En realidad, el caso argentino es muy atípico en el continente por la rapidez del proceso de integración de la economía capitalista, debido a la de-

bilidad de las estructuras anteriores con una escasa base demográfica y al avance arrollador de la economía exportadora.

- 8 Con matices, esta posición ha sido sostenida por el llamado revisionismo histórico argentino, aunque la síntesis presentada no hace justicia a sus mejores exponentes. Una versión más sofisticada pero asimilable fue presentada por Rofman y Romero (1973). Giménez Zapiola (1975) discute el caso tucumano también adoptando una posición crítica frente a las tesis revisionistas.
- 9 El tema de la base rentística del estado nacional es más complejo de lo que resulta en esta presentación. Había razones políticas pero también técnicas en la preferencia por recursos aduancros, y el problema fue discutido en detalle alrededor del texto constitucional por su autor (Alberdi, 1964).
- 10 El desarrollo de la economía argentina durante este período es discutido en forma resumida por Gallo y Cortés Conde (1972).
- 11 Sobre la política del período 1880-1916, véase el excelente ensayo de Gallo (1975), y sobre todo por su análisis de las relaciones entre el ejecutivo nacional y las provincias, el libro de Natalio Botana (1977).
- 12 El trabajo clásico sobre la burguesía terrateniente es el de Oddon (1956); en cuanto al debate sobre la protección a la industria en el caso de la lana, véase el trabajo de Chiaramonte (1971).
- 13 A pesar de su importancia, la historia de estos sectores está todavía por ser escrita. Sabemos muy poco sobre las grandes casas acopiadoras de cereal, los banqueros y financistas; probablemente la investigación detallada encuentre que existían competencias y conflictos marcados entre diversos sub-sectores, vinculados con capitales de diferentes orígenes.
- 14 El crecimiento de la industria argentina y el de las importaciones industriales, entre las cuales las inglesas parecían ceder terreno a las alemanas, norteamericanas y francesas, fue descrito en forma detallada a fines de siglo por un diplomático británico: véase Worthington (1899).
- 15 La estructura social de la región cerealera fue analizada por Scobie (1968), mientras que el libro reciente de Gallo toma las primeras expresiones políticas de los colonos santafecinos y el impacto de los precios internos sobre ellos (1976).
- 16 El mejor trabajo reciente sobre los cambios en las clases urbanas y su relación con las transformaciones políticas y el ascenso del radicalismo es el de David Rock (1975).

- 17 El aumento de los recursos provinciales fue analizado en otro trabajo nuestro (Balán y López, 1977).
- 18 Véase el interesante trabajo de Manzanal (1976) a este respecto. Véase también el importante trabajo reciente de Goodwin (1977), quien argumenta que el Central Argentino fue un caso de construcción anterior a la demanda y señala algunas motivaciones políticas claras.
- 19 La administración del ferrocarril permitió, por ejemplo, el envío de hombres armados para provocar (o detener) la revolución provincial. Los votos de peones del ferrocarril eran también un arma importante. El control sobre el ferrocarril era, entonces, un recurso importante del partido situacionista a nivel nacional y de los sectores aliados en la oligarquía provincial.
- 20 Sobre el gobierno Juárez Celman y la venta de los ferrocarriles, véase Sommi (1957). El caso del Andino es más complejo dado que la transferencia de la extensión a Mendoza estaba prevista en el contrato original. Ver al respecto Fleming (1976).
- 21 El gobierno tucumano había favorecido a Bernardo de Yrigoyen por sobre Juárez Celman en las elecciones de 1886, mientras que el mendocino fue el primero en confrontar al presidente por su candidatura para la sucesión, lo que le costó el cargo al gobernador de Mendoza.
- 22 Sobre la participación del capital inglés en la vitivinicultura mendocina y su relación con la expansión ferroviaria de principios de siglo, véase el informe del cónsul británico, W. Mackie (1914).
- 23 Esta sección se basó en parte en los datos ofrecidos por D. Guy (1978). Agradezco a su autora el permiso para utilizar su manuscrito antes de la publicación.
- 24 Véase Decrr (1949).
- 25 Sobre los debates y las tendencias proteccionistas, véase Chiaramonte (1971).
- 26 Sobre la influencia de Ernesto Tornquist y la Refinería Argentina véase Guy (1977).
- 27 La defensa del sector azucarero, una vez establecida la capacidad industrial, podía basarse en una situación de hecho; por ello es importante analizar la tarifa en los comienzos de la sustitución de importaciones más que en el sostenimiento de la rentabilidad del sector.

- 28 El mercado internacional de vinos, mucho más restringido que el de azúcar, no ha sido estudiado en profundidad salvo desde el punto de vista francés. Una buena descripción de la época puede encontrarse en Sempé (1898).
- 29 De las exportaciones francesas, la Argentina representaba en la década de 1880 entre el 10 y el 20 por ciento, según el año, un mercado semejante al alemán o al inglés; en las décadas siguientes creció sobre todo la importación de España e Italia. Véase Sempé, obra citada.
- 30 Cabe subrayar la dependencia del estado nacional de impuestos a la importación de artículos de consumo directo y su contrapartida, la carga tributaria leve que tenían los sectores propietarios y de ingresos altos en general; Vázquez Presedo (1974) presenta un resumen de las estadísticas argentinas de importación.
- 31 Véase, por ejemplo, su pedido de apoyo al gobierno nacional para la industria vitivinícola, en el Boletín del Departamento (Victorica, 1882).
- 32 La principal figura en la expansión viñatera mendocina de la década de 1880 fue T. Benegas, por mucho tiempo gerente del Banco Nacional, primero de la sucursal rosarina y luego en Mendoza, donde había contribuido a fundar el primer banco provincial; el presidente del Banco Nacional, W. Pacheco, era un viejo amigo de aquél.
- 33 Todos ellos estudiaron en la escuela fundada por Urquiza en Concepción del Uruguay en la década del 50, donde acudieron numerosos jóvenes de las oligarquías provinciales que luego formarían parte del roquismo.
- 34 Véase la interesante carta de Roca a Benegas en la que le cuenta cómo, acompañado de otro político mendocino de primera importancia, había podido verificar en Burdeos los manejos que se hacía con los vinos de exportación, expresando su certeza que la producción mendocina, ayudada por las obras de riego y el banco proyectados con aquel empréstito, eliminaría el vino importado del mercado argentino; Roca a Benegas, 1887.
- 35 La competencia entre los exportadores europeos y las cámaras de importadores en Buenos Aires era grande y presionaban en direcciones encontradas en el congreso, sobre todo cuando se debatía la forma de aplicación de la tarifa o las restricciones al vino importado, ya que el vino español, de mayor tenor alcohólico, pagaba un impuesto más alto y ocasionalmente corría el riesgo de ser excluido por ello del mercado.
- 36 No hemos discutido en este contexto la rivalidad entre Mendoza y San Juan, la otra provincia que tenía un importante sector vitivinícola pero que tomó

un papel secundario en el proceso de ampliación del mercado. En la legislación impositiva y en la reglamentación del comercio sus intereses a veces se oponían, ya que San Juan producía vinos más alcoholizados y era también exportadora de pasas de uva para los productores urbanos de vino.

- 37 En el boletín de la Unión Industrial Argentina se atacó ferozmente a la oligarquía mendocina y al favoritismo que recibía, por ejemplo, cuando el congreso votaba aplicar una tarifa mayor a la importación de pasas de uva bajo presión de aquélla y con el apoyo del Departamento Nacional de Agricultura.
- 38 La asociación creada en 1895 fue tanto un producto del gobierno provincial como de la burguesía; su primer presidente era un conocido político roquista, ex-senador y ex-ministro nacional. La de 1904, a pesar de contar con gran participación de políticos provinciales, fue organizada para representar a los gremios de las dos principales provincias productoras, Mendoza y San Juan; contó desde sus inicios con un staff profesional y una revista desde la cual se defendían los puntos de vista de la industria no sólo en la política nacional sino también en la provincial.
- 39 El problema residía en la sucesión del gobernador mendocino y más lejamente la candidatura de Quintana para la presidencia, pero se asentaba también en la crisis vitivinícola de la que las provincias productoras salían recién en 1903 y que había agravado las rivalidades intra-oligárquicas; sobre la política mendocina de esos años, véase Peck (1977).
- 40 Oscar Cornblit ha argumentado en líneas generales sobre la debilidad de la burguesía industrial debido a su distancia con los políticos dentro del sistema oligárquico; véase Cornblit, 1967.
- 41 Los grandes bodegueros mendocinos inmigrantes, al igual que la multitud de viñateros y pequeños bodegueros, estaban inhibidos de participar formalmente en la política. Ello no quitaba que tuvieran, en un momento dado, capacidad para influir en los asuntos concernientes a sus intereses económicos. La inhabilitación para ocupar cargos electivos y votar no parecía haberlos inquietado mucho, por el contrario, tenía tantas ventajas como desventajas. En comparación con los miembros de la oligarquía tradicional cuya vida parecía girar tanto alrededor de la política provincial y nacional, a veces en claro desmedro de su actividad económica, los inmigrantes podían concentrar en ésta todo su esfuerzo. Quizás ésta haya sido, junto con patrones de consumo muy bajos, una razón de peso para explicar la rápida acumulación a partir de orígenes sumamente modestos.

- 42 La producción azucarera del norte, en Salta y Jujuy, comenzó a crecer rápidamente en la década de 1920, cuando empezaron a operar ingenios y plantaciones de escala mucho mayor que la de los tucumanos; además de ser más modernos y trabajar con mano de obra más barata, los ingenios del norte suplían su propia caña y contaban con mejores condiciones climáticas que los de Tucumán.
- 43 Véase, para Tucumán y la ley machete, Páez de la Torre (1972), y para el caso mendocino desde inicios de siglo, Bunge (1929).
- 44 El primer juicio lo promovieron algunos de los principales propietarios de ingenios tucumanos que se veían perjudicados por la distribución de cuotas, guiada al parecer por los intereses de la C.A.T.; la inconstitucionalidad del impuesto mendocino era clara después de la decisión de la Corte Suprema en el caso tucumano, pero ello no impidió que el gobierno lo aplicase hasta que otra decisión de la Corte lo prohibiera. En 1916 el gobierno mendocino creó efectivamente una cooperativa, sobre la base de otro impuesto provincial que nuevamente fue declarado inconstitucional.
- 45 Las marchas y contramarchas del primer gobierno radical respondieron a las presiones cruzadas de, por una parte, el electorado de las ciudades del litoral, y por la otra los dirigentes provinciales; ver el trabajo de Solberg (1973) y sobre todo el de Rock (1979).
- 46 Véase el análisis del voto en la cámara de diputados realizado por Smith (1974).
- 47 En diversos momentos tal "nacionalización" pareció ser de hecho una internacionalización; los capitales extranjeros participaron activamente en la industria argentina, y no sólo en sectores de servicios y transporte, tanto en el interior como en Buenos Aires, siempre que las condiciones parecían favorables para el capital más concentrado. Las inversiones en períodos más recientes, sobre todo la compra de empresas nacionales orientadas al mercado interno, repiten a una escala mayor las que realizaban a fines del siglo pasado. Sin embargo, en ambos casos la participación del empresariado industrial nacional sigue siendo importante y resultaría erróneo negar la existencia de una burguesía nacional en ambos períodos.
- 48 En Tucumán, pero sobre todo en Mendoza, el radicalismo tomó gran peso en la segunda década de este siglo, pero tuvo características locales marcadas que llevaron a la confrontación abierta con el liderazgo nacional; el control de los votos en esas provincias, a diferencia de otras más tradicionales, quedó rápidamente fuera de las manos seguras de uno u otro sector oligárquico.

49 El verdadero centro de la política del interior y a menudo de la nacional fue, durante el período, la provincia de Córdoba; nadie ha sugerido, que yo sepa, un favoritismo especial para ella, quizás porque allí no se radicó ningún sector económico que lo tuviera en forma tan visible como el azucarero (del que se beneficiaban, dicho sea de paso, intereses cordobeses) o a veces el vitivinícola. Pocas provincias se caracterizaron por una oligarquía tan fuerte y bien representada como Salta, que logró en forma casi permanente ser "situacionista" (quizás por lo cual escapó al riesgo común de ser intervenida; ver Botana, 1977). Aunque dicha provincia eventualmente fue azucarera y vitivinícola décadas más tarde, en el período que analizamos tenía obvias desventajas en comparación con Tucumán y Mendoza: mucho más alejada, la comunicación ferroviaria con los mercados del litoral fue establecida tardíamente; con mayor escasez de mano de obra local que Tucumán y sin atractivos para la inmigración europea, no podía lanzarse de inmediato a una expansión de los cultivos; y una estratificación más rígida y polarizada dificultó sin duda la permeabilidad de grupos y actividades nuevas que permitieran una renovación temprana de la economía local.

#### **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.**

- ALBERDI, Juan B. Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853.** Buenos Aires, Solar/Hachette, 1964.
- ALVAREZ, Juan. Las guerras civiles argentinas.** Buenos Aires, EUDEBA, 1966 (1914).
- BALAN, Jorge, (comp.). Centro e Periferia no Desenvolvimento Brasileiro.** San Pablo, Difusao Europeia do Livro, 1974.
- BALAN, Jorge y Nancy López. "Burguesías y gobiernos provinciales en la Argentina: La política impositiva de Tucumán y Mendoza entre 1870 y 1914", Desarrollo Económico, 17,67, octubre-diciembre 1977, pp. 391-435.**
- BOTANA, Natalio. El orden conservador,** Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1977.
- BUNGE, Alejandro E. Informe sobre el problema vitivinícola,** Buenos Aires, Sociedad Vitivinícola, 1929.

- CARDOSO, Fernando H. y Enzo Faletto. **Dependencia y desarrollo en América Latina**. México, Siglo XXI, 1969.
- CASTELLS, Manuel. **La cuestión urbana**. México, Siglo XXI, 1977, 4a. edición.
- CEBRAP. "Estado y sociedad en el Brasil: La planificación regional en la época del Sudene", San Pablo, mimeo, 1976.
- CORNBLIT, Oscar. "Inmigrantes y empresarios en la política argentina", **Desarrollo Económico**, 6, 24, enero-marzo 1967, pp. 641-691.
- CORTES CONDE, Roberto y Ezequiel Gallo. **La república conservadora**. Buenos Aires, Paidós, 1972.
- CHIARAMONTE, José Carlos. **Nacionalismo y liberalismo económicos en Argentina**. Buenos Aires, Solar/Hachette, 1971.
- DEERR, Noel. **The History of Sugar**. Londres, Chapman & Hall, 1949, 2 vol.
- FLEMING, William J. **Regional Development and Transportation in Argentina: Mendoza and the Gran Oeste Argentino Railroad, 1885-1914**. Indiana University, Disertación doctoral inédita, 1976.
- GALLO, Ezequiel. "El roquismo", **Todo es Historia**, 100, 1975, pp. 11-30.
- GALLO, Ezequiel. **Farmers in Revolt: The Revolutions of 1893 in the Province of Santa Fe, Argentina**. Londres, The Athlone Press, 1976.
- GIMENEZ ZAPIOLA, Marcos. "El interior argentino y el 'desarrollo hacia afuera': el caso de Tucumán", en **El régimen oligárquico**, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.
- GOODWIN, Jr., Paul B., "The Central Argentine Railway and the Economic Development of Argentina, 1854-1881," **HAHR**, 57, 4, Nov. 1977, 613-632.
- GROUSSAC, Paul et. al., **Memoria histórica y descriptiva de la Provincia de Tucumán**. Buenos Aires, M. Biedma, 1882.
- GUY, Donna J. "La política azucarera tucumana y la generación del ochenta", **Desarrollo Económico**, 16 (64), enero-marzo 1977, pp.505-522.
- GUY, Donna J. **Argentine Sugar Politics: Tucuman and the Generation of Eighty**, en prensa, 1978.
- KAUTSKY, Karl. **La cuestión agraria**. Buenos Aires. Siglo XXI, 1974.

- MACKIE, William.** "Report on the Wine and Fruit Industry of Argentina", *Accounts and Papers*, Vol. LXXXIX: 413, 1914.
- MANZANAL, Mabel.** "Los ferrocarriles y la organización nacional: El caso del ferrocarril Central Norte", Buenos Aires, CEUR, 1977, mimeo.
- NICOLAU, Juan Carlos.** *Industria argentina y aduana, 1835-1854*. Buenos Aires, Devenir, 1975.
- ODDONE, Jacinto,** *La burguesía terrateniente argentina*. Buenos Aires, 1956, 3a. edición.
- PARISH, Woodbine.** *Buenos Aires y las provincias del Río de la Plata*. Buenos Aires. Solar/Hachette, 1958.
- PECK, Donald M.** *Argentinian Politics and the Province of Mendoza, 1890-1916*. Oxford, St. Antony's College, 1977, disertación doctoral inédita.
- ROCA, Emilio A.,** a Tiburcio Benegas, carta del 1o. de octubre de 1887, en *Documentos VII (1887-1899)*. B1 Buenos Aires, Museo Roca, 1962, p. 1920.
- ROCK, David.** *Politics in Argentina, 1890-1930: The Rise and fall of Radicalism*. Cambridge-Cambridge University Press, 1975.
- ROFMAN, Alejandro y Luis A. Romero.** *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*. Buenos Aires, Amorrortu, 1973.
- SCOBIE, James R.** *Revolución en las pampas: Historia social del trigo argentino. 1860-1910*. Buenos Aires, Solar/Hachette, 1968.
- SEMPE, Henri.** *Régime Economique du vin*. Bordeaux, Université de Bordeaux, 1898, tesis doctoral.
- SMITH, Peter H.** *Argentina and the Failure of Democracy*. Madison University of Wisconsin Press, 1974.
- SOLBERG, Carl.** "The Tariff and Politics in Argentina, 1916-1930", *Hispanic American Historical Review*, 53, 2, mayo de 1973, pp. 260-284.
- SOMMARIVA, Luis H.** *Historia de las intervenciones federales en las provincias*. Buenos Aires, El Ateneo 1929, 2 vols.
- SOMMI, Luis V.** *La revolución del 90*. Buenos Aires, Ediciones Pueblos de América, 1957. 2a. Edición.

**VASQUEZ-PRESEDO, Vicente. Estadísticas históricas argentinas (comparadas). Primera Parte, 1875-1914. Buenos Aires, Hacchi, 1971.**

**VICTORICA, Julio. "Al Excmo. Señor Ministro del Interior, Dr. Bernardo de Irigoyen", Boletín del Departamento de Agricultura, VI, 1882, pp. 414-419.**

**WORTHINGTON, T. "The Argentina Republic", Parliamentary Papers, 46, Vol. XCVI, Commercial Mission to South América, 1899.**