

Edición semestral de ESEADE

RIIM

Revista de Instituciones, Ideas y Mercados

Nº 46 | Mayo 2007 | Año XXIV

**Número en homenaje a Ezequiel Gallo, editado por Paula Alonso
y Blanca Sánchez Alonso**

Paula Alonso y Blanca Sánchez Alonso

Presentación5

Fernando Rocchi

El aporte de Ezequiel Gallo al análisis histórico13

Paula Alonso

Los lenguajes de oposición en la Argentina de 1880:

La Nación y El Nacional35

Tim Duncan

La Prensa Política: *Sud-América*, 1884-189265

Carina Frid

Del puerto al almacén rural: circuitos comerciales

y producción lanar en el Sur de Santa Fe (1860-1890)93

Eduardo J. Míguez

Los condicionantes del proceso de apropiación de tierras
en el Río de la Plata en el siglo XIX en perspectiva comparada:
naturaleza, mercados, instituciones y mentalidades117

Carlos Newland

El efecto *crowding-out* en educación:
el caso de Buenos Aires en el siglo XIX151

Andrés M. Regalsky

Políticas públicas, capital extranjero y estructura de mercado:
el desarrollo de los ferrocarriles en la Argentina antes de 1914171

Laura Ruiz Jiménez

A la búsqueda de la democracia verdadera:
La apuesta rooseveliana de Tamborini y Perón205

Blanca Sánchez Alonso

La racionalidad de las políticas migratorias
en la primera globalización: El caso argentino233

Eduardo Zimmermann

Centralización, justicia federal y construcción del estado
en la Organización Nacional265

Documento

Liberalism and economic growth in Argentina, 1870-1914,
por R.M. Hartwell293



RIIM

Revista de Instituciones, Ideas y Mercados

LIBERTAS NUEVA EPOCA

La revista tiene por finalidad la publicación de artículos académicos originales sobre temas de ciencias sociales en las áreas de economía, ciencia política, administración, filosofía social, historia y derecho, con especial énfasis en las reglas, ideas, tradiciones e instituciones que hacen posible el funcionamiento de una sociedad libre. Cuenta con un consejo editorial interdisciplinario de reconocidos especialistas acorde con la temática y finalidad del mismo y los trabajos están sujetos a la aprobación de un referato anónimo.



RIIM: Consejo Editorial y de Referato

Alejandra Salinas (Editora General), Enrique Aguilar, Ezequiel Gallo, José Ignacio García Hamilton, Juan José Gilli, Mariano Grondona, Martín Krause, Carlos Newland, Carlos Rodríguez Braun, Mario Serrafiero, Eduardo Stordeur, Gabriel Zanotti, Eduardo Zimmermann.

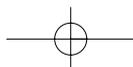


ESEADE: Consejo Directivo

Federico Zorraquín (Presidente), Enrique Duhau, Alfredo Irigoin, Oscar Secco, Santiago Bergadá, Gerardo Bongiovanni, Eduardo Bruchou, Emilio Cárdenas, Clarisa Estol, Alejandro Estrada, Mariano Grondona, Eduardo Marty, Enrique Zuleta Puceiro.

ESEADE: Consejo Académico

Carlos Newland (Rector), Alfredo Blousson, Martín Sisto, Alejandra Salinas, Leonardo Gargiulo, Martín Krause, Ricardo D. Bindi, George Thomas McCandless, Mariano Grondona, Francisco Cárrega, Juan José Gilli, Juan Carlos Cachanosky.





Edición impresa

I.S.S.N. 0326-5552

Diseño de tapa a cargo de Libronauta

Diseño de interior a cargo de Karin Bremer | info@karinbremer.com.ar

© 2007 by ESEADE

Uriarte 2472

C1425FNJ Buenos Aires, Argentina

www.eseade.edu.ar

Edición digital

I.S.S.N. 1668-0693

Construcción a cargo de Libronauta

© 2007 by Libronauta

Perú 267

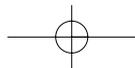
C1067AAE Buenos Aires, Argentina

Queda hecho el depósito de Ley 11.723

La presente obra puede ser adquirida en formato impreso y digital en

www.libronauta.com

© 2007 by ESEADE





PRESENTACIÓN

Paula Alonso y Blanca Sánchez Alonso

Los trabajos reunidos en este número responden al deseo de sus participantes de rendir homenaje a uno de los historiadores más significativos de la Argentina: el Profesor Ezequiel Gallo. Este proyecto comenzó a gestarse hace tiempo y tuvo su primera manifestación en las Jornadas “Libertad, Instituciones y Progreso. En homenaje a Ezequiel Gallo”, celebradas el 17 de mayo del 2007 y organizadas por el Instituto Universitario ESEADE, la Universidad de San Andrés y la Universidad Torcuato Di Tella. En esa en ocasión, además, ESEADE le otorgó a Ezequiel el Doctorado Honoris Causa.

En el primer trabajo Fernando Rocchi ha recorrido los principales hitos en la carrera intelectual de Ezequiel Gallo subrayando sus mas significativas contribuciones a la historiografía y, principalmente a la historia argentina, por lo que resultaría redundante insistir más en ello en esta presentación. Nos gustaría, sin embargo, subrayar algunos aspectos de la obra y el magisterio de Ezequiel fundamentales, a nuestro juicio para reflexionar sobre su contribución a la Historia con mayúsculas y a la evolución académica de sus discípulos. El principal aspecto es el rigor y la amplitud de miras, algo que a veces parece excluyente y que, sin embargo, resulta inseparable en la labor del historiador. La combinación de la atención al detalle y a la peculiaridad de cada hecho con el planteamiento de problemas generales del devenir histórico (el *Grand Thinking*) requiere de una habilidad que ha marcado la obra de Ezequiel. Un segundo aspecto es el valor de la comparación en la tarea del historiador. Su impulso a la fructífera línea de investigación comparada entre Argentina y Australia, han mostrado la validez del principio de David Hume de que la razón por la que todos los objetos aparecen grandes o pequeños es en virtud de la comparación con otros de su misma especie. La historia comparativa, Ezequiel ha insistido, permite asimismo huir de excepcionalidades que resultan a la postre no ser tales, matizar localismos excesivos y resaltar simultáneamente las especificidades de

algunos hechos históricos. Un tercer aspecto en la trayectoria de Ezequiel Gallo es su actitud hacia las modas historiográficas, enseñando a sus discípulos y amigos que las armas más importantes de cualquier historiador son el instinto, la inteligencia, y el sentido común. Un cuarto aspecto, relacionado con el anterior, es la valoración de las fuentes primarias, la claridad de las ideas, y la nitidez en la escritura, todas ellas lecciones practicadas por Gallo e impartidas con gentil rigurosidad hacia alumnos e interesados. Finalmente, cabe resaltar su peculiar capacidad para desplazarse cómodamente por la historia económica, la historia social, la historia política e institucional y las historia de las ideas, evadiendo arbitrarias divisiones disciplinarias y sosteniendo una actitud hacia el conocimiento mayormente perdida, lamentablemente, en la práctica actual de la historia.

La mayoría de los temas objeto de estudio en los artículos de este volumen recogen temas, ideas y preocupaciones presentes en la obra de Ezequiel Gallo. Diversos aspectos del proceso de modernización económica, social y política de la Argentina desde mediados del siglo XIX se encuentran en todas las contribuciones. Mientras que en el índice el lector podrá encontrar el orden de los trabajos, aquí los hemos agrupado, mayormente, siguiendo sus líneas temáticas. Tres de las contribuciones han escogido a la prensa como principal fuente de sus análisis. El trabajo de Tim Duncan sobre la prensa política, publicado originalmente en 1980, es ya un clásico en los estudios del juarismo pero, principalmente, en los estudios sobre la prensa, una área de investigación que ha entrado en fructífero crecimiento desde entonces. En este trabajo pionero Duncan avanza sobre la prensa política como objeto de estudio y como fuente para el análisis de la historia de las ideas o las ideologías. Su definición de la prensa política como diario de transición entre el panfleto y el diario moderno, y su caracterización de esta prensa como nacida al amparo de una facción política, cuyos avatares estuvieron siempre ligados al grupo político que lo sustentaba, han resultado ineludibles en posteriores estudios sobre el tema. A través del análisis de *Sud-América*, Duncan logró definir al juarismo, su ideología y su estilo político con originalidad, marcando el clima de optimismo que caracterizó al segundo quinquenio de 1880.

El artículo de Paula Alonso también se ocupa de la prensa política en los años 1880, esta vez para analizar las voces de la oposición expresadas en *La Nación* y *El Nacional*. La relevancia de la propuesta radica en que la década del ochenta ha sido marcada en la historiografía como años de apatía en los debates públicos, una década bisagra entre los debates sobre la organización nacional de los años precedentes y sobre los de los efectos del progreso y la reforma del sistema político que vendrán después. Asimismo, la política de abstención electoral llevada a cabo prácticamente durante toda la década por los opositores ha desdibujado su perfil. El análisis de los discursos del mitrismo y del autonomismo esgrimidos en sus respectivos periódicos permite rescatar las preocupaciones de la oposición en estos años, y contribuye a definir el lugar de los años ochenta en el paisaje ideológico de fin de siglo. Los principales temas con los que *La Nación* y *El Nacional* enfrentaron al gobierno fueron, respectivamente, el de la representación y el federalismo. Con variaciones hacia el final de década para incluir denuncias sobre corrupción, ambos periódicos esgrimieron lo que para ellos significaban las más fuertes amenazas de la situación creada por el partido en el gobierno: el fin del ideal republicano y el colapso de la autonomía federal. Una de las premisas que se desprenden del trabajo de Alonso radica en repositonar a la década del ochenta dentro de una tradición ideológica que, lejos de ser perdida, resultaba heredera de debates anteriores y, a su vez, precursora de las polémicas lanzadas por el Partido Radical en los años noventa.

Laura Ruiz Jiménez también recurre a la prensa, esta vez, para indagar en los debates sobre el modelo de Estado que tuvieron lugar en la década de 1930. El tránsito del Estado liberal a un Estado con mayor intervención en los ámbitos económicos y sociales fue objeto de preocupación y debates en la Argentina, en clara sintonía con las preocupaciones y polémicas del mundo de entreguerras. Argentina muestra, sin embargo, un distanciamiento de los modelos europeos, apareciendo con fuerza en los debates el ejemplo de la presidencia de Roosevelt como modelo a imitar para eludir los radicalismos del fascismo y el comunismo. A través del análisis de la prensa, el trabajo muestra como la presidencia de Roosevelt se convirtió

en un símbolo para los demócratas argentinos de una exitosa combinación del respeto por las instituciones democráticas con una marcada política social. La Gran Depresión de los años treinta no sólo había puesto en cuestión el modelo de crecimiento argentino desde finales del XIX sino que hizo tambalear ideas hasta entonces fuertemente arraigadas, como el estrecho vínculo comercial y financiero con Inglaterra y una economía que participaba en el mercado internacional intercambiando materias primas por manufacturas. La conciencia del fin de una época unida a la vigorosa tradición de debate político en la Argentina convierte a la prensa del período en una atalaya fundamental de estudio de las ideologías de estos años.

Los trabajos de Eduardo Miguez y Carina Frid se adentran, desde perspectivas diferentes, en uno de los grandes temas de investigación en la obra de Gallo: el mundo rural argentino en el siglo XIX. Miguez centra su contribución en el análisis de los derechos de propiedad sobre la tierra y su interrelación con los mercados, la naturaleza (entendida aquí en sentido geográfico) y las mentalidades en la era de expansión de la frontera pampeana. Concretamente, Miguez se pregunta cómo se fueron definiendo los sistemas institucionales que regularon los derechos de propiedad y qué factores influyeron finalmente en la estructura de la tenencia de la tierra desde una dimensión comparativa con los casos de Estados Unidos y Canadá. En los tres escenarios surgieron realidades institucionales muy diferentes de las diseñadas por el Estado y sus legisladores, conformando un panorama que resulta ser mucho más complejo que las visiones tópicas de la “buena” definición de derechos de propiedad que nos ofrece la *new institutional economics*. Mercados, condicionantes naturales y prácticas consuetudinarias determinaron una realidad histórica diferente en los tres países y claramente divergente de algunos de los proyectos previstos por los legisladores. La persistencia y posterior desaparición paulatina (o reconversión) de los pequeños productores en algunos casos con derechos precarios sobre sus tierras conforma un apasionante tema de investigación que merece ser objeto de trabajos futuros.

Carina Frid realiza en su trabajo un análisis de uno de los sectores menos conocidos de la realidad del mundo rural argentino del siglo XIX;

en concreto el trabajo muestra la evolución y consolidación de prácticas comerciales, mercantiles y financieras en la provincia de Santa Fe en las décadas del *boom* de la producción ganadera y el tránsito hacia la expansión del cereal. Así, reconstruye todo el entramado de redes mercantiles y crediticias que se fueron desarrollando antes y después de la expansión productiva y exportadora. Comercio y financiación fueron de la mano al igual que se consolidó un denso entramado de relaciones entre la esfera mercantil urbana y los protagonistas de la expansión rural, en especial, del lanar. El trabajo aporta datos y evidencias cualitativas para una reconstrucción minuciosa de las conexiones entre producción, intermediación, comercio y crédito, y muestra tanto el surgimiento de un nuevo mercado al que se respondió de manera exitosa como una continuidad entre las viejas formas mercantiles y las nuevas demandas de funciones y servicios que la incorporación de nuevas fronteras productivas generó en la provincia de Santa Fe.

Andrés Regalsky se ocupa en su trabajo del papel del Estado y las políticas públicas en la construcción ferroviaria. La novedad de su estudio consiste en ser una firme defensa del papel de los factores endógenos en la modernización de las infraestructuras de transporte en Argentina frente a la tradicional insistencia en el dominio de la inversión extranjera. La acción del Estado y las políticas públicas que se aplicaron diseñaron una estructura del mercado ferroviario crecientemente competitiva, al menos hasta comienzos del siglo XX. De su estudio se desprende un Estado que, en su comportamiento en relación a la construcción ferroviaria, se asemeja claramente a un Estado Gershenkroniano impulsor del crecimiento económico.

De políticas estatales se ocupa asimismo el artículo de Blanca Sánchez Alonso. El trabajo plantea algunas reflexiones y sugiere algunas hipótesis acerca de la racionalidad de la política de inmigración argentina anterior a 1930. Desde sus orígenes la legislación migratoria argentina estuvo dominada por varias ideas que van a consolidarse con una persistencia extraordinaria a lo largo del tiempo: la necesidad de poblar las zonas rurales con proyectos de colonización agraria y los inmigrantes como elemento fundamental del progreso y la modernización. Un problema distinto, planteado

en el trabajo, es cómo explicar la continuidad de la política de inmigración masiva en el largo plazo; precisamente porque la propia inmigración genera cambios económicos y sociales que pueden hacer racional un cambio de política. La política migratoria argentina aparece, *a priori*, paradójica en dos contextos: en su dimensión comparativa con otros países receptores de inmigrantes (en especial tras la primera guerra mundial) y en su vertiente cronológica, pues los propios cambios económicos y sociales desde el último cuarto del siglo XIX hasta 1930 hacen relevante analizar la persistencia a lo largo del tiempo de una política diseñada en la década de 1870. El trabajo insiste en la comparación con los Estados Unidos en la década de 1920 pues el cambio de rumbo en la política migratoria americana tras la guerra mundial sin duda influyó sobre el resto de los llamados países del Nuevo Mundo.

Carlos Newland analiza el rol del Estado en la política educativa para subrayar la ausencia de una acción pública en la oferta educativa y sus consecuencias. La privatización de las escuelas públicas en la ciudad de Buenos Aires entre 1838 y 1852 ofrece un ejemplo privilegiado, casi a modo de experimento natural, para estudiar la relación entre escuela pública y privada. El artículo de Newland realiza un análisis cuantitativo utilizando las escasas fuentes disponibles de tasas de alfabetización de los habitantes de Buenos Aires a mediados del siglo XIX. Sus resultados muestran una tendencia hacia mayores niveles de alfabetización en aquellos grupos de población educados durante los últimos años del gobierno de Rosas. Su conclusión principal es que la época de privatización de la enseñanza fomentó la competencia entre centros educativos y favoreció la diversidad institucional. La oferta educativa de Buenos Aires se adaptó de manera exitosa a la amalgama social de una ciudad en pleno crecimiento como fue el Buenos Aires de las décadas centrales del siglo XIX.

Los años de construcción del Estado nacional (1860-1880) constituyen el contexto del artículo de Eduardo Zimmermann. El trabajo ofrece un estudio de una de las instituciones centrales del Estado moderno: el poder judicial. En concreto, Zimmermann analiza el conflicto entre la creciente afirmación del gobierno nacional y los intentos de resistencia de las provincias

a través de la figura de los jueces federales. La falta de medios para el buen funcionamiento de los tribunales y para hacer efectivas las condenas, el escaso número de jueces, los conflictos constantes con los jueces provinciales estrechamente ligados a la política local, y un deficiente ordenamiento legal donde se aprecia una desproporción entre los delitos y las penas correspondientes son algunos de los problemas señalados por Zimmermann en la consolidación y funcionamiento de un engranaje fundamental del juego constitucional como es el poder judicial. El panorama se clarifica y la eficacia del sistema judicial federal mejora a partir de la federalización de Buenos Aires, con el fortalecimiento del gobierno nacional durante la presidencia de Roca, y gracias a la aparición de nuevas herramientas jurídicas como el Código Penal de 1884 y el Código de procedimientos en materia penal de 1888. Nuevamente, la década del ochenta es escogida en este estudio como un escenario central en la historia argentina. Con todo, Zimmermann concluye que la reforma del poder judicial continuó siendo discutida hasta las primeras décadas del siglo XIX, en particular, la escasamente definida relación entre el poder judicial federal y los jueces provinciales.

Este número de la *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* se cierra con un texto muy especial tanto por su autor, como por sus implicancias en el momento de pensar la labor intelectual de Ezequiel Gallo. En 1978 se celebró en Edimburgo el VII Congreso de la Asociación Internacional de Historia Económica, el cual contó con una sesión organizada por Max Hartwell y Douglass North sobre derechos de propiedad e instituciones que pronto se consolidaría como una fructífera línea de investigación (particularmente para el ganador del Premio Nobel). El texto que Hartwell presentó entonces, y que ha accedido de manera entusiasta a su inclusión en este volumen, está basado en un trabajo de Ezequiel, por aquel entonces estudiante suyo. Nadie mejor que Hartwell, cuya sintonía con las ideas y propuestas de su estudiante es evidente, para defender en su texto la importancia de las instituciones y el marco constitucional de 1853 en el desarrollo económico argentino. El documento de Hartwell subraya una de las mayores contribuciones de Ezequiel Gallo a la historiografía: la importancia de las instituciones y, en concreto, el derribo de la interpretación tradicional

acerca de la ineficiencia de los sistemas de tenencia y propiedad de la tierra en la Argentina del siglo XIX. La generalización del arrendamiento en las zonas de mayor expansión de la Pampa resultó ser una opción claramente atractiva no sólo para los propietarios de tierras sino para miles de inmigrantes de la Europa del sur que, desprovistos de capital y sin experiencia en formas de explotación agraria muy diferentes de las de sus países de origen, pudieron minimizar riesgos, acumular ahorros y, en definitiva, contribuir de manera exitosa a una expansión agraria y exportadora sin precedentes.

El texto de Hartwell es especial en varios sentidos. El mismo no sólo testimonia la estrecha relación intelectual que tutor y estudiante compartían sino, además, una característica que Ezequiel pronto compartirá con sus propios alumnos: una particular actitud hacia el conocimiento que posibilita una relación fluida entre maestros y discípulos. Las contribuciones en este volumen fueron pensadas, justamente, para homenajear la generosidad intelectual y humana de Ezequiel Gallo. No fueron formalismos institucionales los que tejieron el tramado de las relaciones intelectuales con Ezequiel, sino su espíritu de genuina curiosidad por la historia y su forma de practicarla. El estímulo a las propias curiosidades de discípulos y amigos, y la forma tan especial de interrelación con los mismos, constituyen, junto con su excepcional producción académica, los principales méritos de Ezequiel Gallo.

UNA PASIÓN INQUEBRANTABLE POR LA HISTORIA: EZEQUIEL GALLO Y LA HISTORIOGRAFÍA ARGENTINA

*Fernando Rocchi**

Un maestro llamado Ezequiel Gallo

En la Argentina no escasean los buenos historiadores, aunque el número se reduce dramáticamente si consideramos cuántos de ellos han tenido discípulos. Menos, muchos menos, han logrado que esos discípulos usen en su trabajo cotidiano las enseñanzas de quien los ha guiado y se han convertido en maestros, como ha sido el caso de Ezequiel Gallo. Los que tuvimos la fortuna de contar con su guía tan rigurosa como desprendida conocimos lo que significa la palabra maestro. Con él aprendimos que la consulta en los archivos era la práctica más sana para salir del diletantismo de hipótesis peligrosamente deductivas. Con él perdimos la ingenuidad de esos hallazgos livianamente originales sobre la historia argentina que el enfoque comparado con el resto del mundo convertía en conductas casi inherentes a la especie humana. Con él aplicamos el implacable cedazo de la lógica argumentativa para conjugar el trabajo empírico con la interpretación. Y con él descubrimos que la pasión por la historia debía reflejarse en un lenguaje cuidado y trabajado, que los lectores encontraran atractivo.

La trayectoria de Ezequiel Gallo ha sido vasta tanto desde la cátedra como en la investigación. Después de haber enseñado en las universidades de Columbia, Complutense de Madrid, Essex, Hebrea de Jerusalén, Londres, Melbourne y Oxford, así como en el Instituto Ortega y Gasset, se ha convertido en profesor emérito de la Universidad Torcuato Di Tella. En el discurso (o más bien, la clase) que expuso cuando recibió esta distinción, Ezequiel Gallo realizó un recorrido por las distintas estaciones por las que

* Director del Departamento de Historia, Universidad Torcuato Di Tella. Doctor en Historia, Universidad de California, Santa Bárbara. frocchi@utdt.edu

había circulado su investigación, en algunas de las cuales prefirió no descender. El nombre de esa clase revelaba su contenido: “Modas y continuidad en la investigación histórica.” La revista *Entrepasados* reprodujo ese recorrido cuya lectura resulta inevitable para conocer de primera mano los avatares de una vida dedicada al estudio de la historia, un recorrido que se inicia a principios de la década del sesenta.¹

La década del sesenta: construcción y destrucción de mitos

La primera publicación de Ezequiel Gallo que produjo un fuerte impacto en el mundo de las ciencias sociales data de 1961. Ese año publicó, junto con Oscar Cornblit y Arturo O’Connell, un artículo sobre el grupo que había liderado el momento de mayor crecimiento económico argentino a fines del siglo XIX y principios del XX al que se definía como “la generación del ochenta”. El lugar de publicación fue *Desarrollo Económico*, una revista que se abría paso en un terreno difícil desde su fundación en 1958. Se presentaba como un lugar de encuentro entre la alta calidad académica, el enfoque multidisciplinario y, a diferencia de los órganos militantes de la época, una pluralidad ideológica que expresamente fomentaba la polémica. Los autores del artículo eran activos simpatizantes de la nueva revista, que expresaban su entusiasmo tanto a través de su producción intelectual como en las visitas, con éxito dispar, a oficinas de empresarios con voluntad de apoyar una aventura editorial cuyas ambiciones intelectuales eran tan grandes como la escasez de medios para financiarla.²

Hasta entonces, la generación del 80 había sido un rótulo aplicado a un momento literario, como lo hizo Jorge Max Rohde en la década de 1920 con *Las ideas estéticas en la literatura argentina*, que la consideraba equivalente a la generación de *Juvenilia*, o bien a un deshilachado conjunto de personajes políticos que compartían más la edad y las posiciones gubernamentales que las ideas. Como bien ha señalado Paula Bruno, fue con este artículo que el concepto de generación del 80 cobró forma, junto con el aporte que Thomas McGann brindó en su estudio sobre las relaciones entre la

Argentina y los Estados Unidos y que David Viñas y Noé Jitrik realizaron desde el más transitado campo de la crítica literaria con *Literatura argentina y realidad política* y *El 80 y su mundo*.³

El artículo de Cornblit, Gallo y O'Connell advertía sobre la dificultad de asignar al grupo que componía la generación del 80 un programa político sin matices, aunque mostraba que su actividad seguía un programa de gobierno para la modernización argentina. Las hipótesis de este artículo fueron resultado de su tiempo. El gobierno de Arturo Frondizi encendía la esperanza de la modernización argentina a través de un publicitado proyecto que tendía al desarrollo del país a la altura de los más adelantados y al fin de la disparidad económico entre las distintas regiones del país. Si la falta de un proyecto era la raíz de un camino tortuoso hacia el desarrollo económico y social, nada resultaba más útil que recordar (y repetir) una experiencia en la que su existencia le había dado a la Argentina momentos de gloria. La popularidad de esta interpretación superó con creces las expectativas de los autores. Desde entonces, la idea de una generación y su programa pasó a ser un lugar tan común que la mayoría olvidó que había sido una creación de historiadores y no un concepto que parecía emanar de los propios Julio A. Roca, Carlos Pellegrini, Miguel Juárez Celman, Joaquín V. González, Miguel Cané y los otros actores de la época.

En 1963, la misma revista *Desarrollo Económico* publicó otro artículo de Ezequiel Gallo, que también iba a tener un fuerte impacto en la historiografía argentina, también imbuido de la teoría de la modernización que pretendía contribuir desde las ciencias sociales al desarrollo del país. Esta vez fue en colaboración con Silvia Sigal y se centró en la Unión Cívica Radical desde su nacimiento hasta su llegada al gobierno en 1916. Para Gallo y Sigal, el radicalismo se presentaba como un caso ejemplar de la formación de un partido político moderno. No era para menos; con el peronismo desterrado de las urnas, un radicalismo que se había dado el lujo de dividirse era la única posibilidad de ocupar ese vacío y hasta quizá enfrentarse en un futuro con algún éxito en elecciones abiertas sin proscripciones. Con esa convicción, el objetivo fue analizar quiénes lo habían votado en sus tiempos primigenios. Como correspondía a la atmósfera académica

de los sesenta, los autores aplicaron los métodos cuantitativos con los que las ciencias sociales intentaban alcanzar un mayor rango científico. Como resultado, el artículo se centró en la correlación entre el comportamiento electoral y unos índices de modernidad que combinaban urbanización, alfabetización e inmigración.⁴

Hasta entonces había primado una idea, casi convertida en verdad de fe, sobre un radicalismo como vía de canalización de una emergente clase media que veía cerrados a cal y canto los caminos de la política transitada por los conservadores. La investigación corroboró hipótesis pero también presentó interrogantes. Si bien la correlación entre modernización y voto radical entre 1912 y 1916 era positiva en el conjunto del país, el análisis detallado de sus provincias, regiones y ciudades dejaba mucha tela para cortar en futuras investigaciones ¿Qué ocurría con las excepciones? ¿Cómo podía explicarse que en un centro urbano como Avellaneda surgiera un caudillo conservador como Alberto Barceló? ¿Habría otros? Más aún, ¿qué ocurriría si se analizaban elecciones previas a 1912 en las que habían participado los radicales?

Pero quizá lo que mayor impacto generó en su momento fue el estudio que Gallo y Sigal realizaron del liderazgo histórico radical. Las conclusiones de la investigación cayeron como una bomba sobre el consenso respecto de sus orígenes populares; lejos de lo que se pensaba hasta entonces, los autores mostraban que sus jefes eran más una continuidad de la política tradicional que la ruptura y la irrupción de una nueva dirigencia que la lectura de Gabriel del Mazo había reafirmado en los comités. Una confusión saludable comenzó a deslizarse en los análisis de historia política a partir de entonces, una práctica que por contagio terminó en los orígenes del peronismo.

En la década de 1960 el estructuralismo predominaba sin discusión en la historiografía argentina, tanto por la influencia de la vertiente francesa y la escuela de los *Annales* como en la británica de historiadores marxistas como E. P. Thompson y Eric Hobsbawm. Sea cual fuere su origen, el estructuralismo apuntaba a la historia económica como una fuente explicativa privilegiada y encontraba un aliado en las publicaciones que la CEPAL

lanzaba como bolas de fuego para destruir la fortaleza de las estructuras económicas primitivas.

Ezequiel Gallo emprendió el camino de la historia económica con Roberto Cortés Conde y el resultado fue *La formación de la Argentina Moderna*. Un tema ineludible para este libro era cómo desentrañar la decadencia relativa de la economía argentina, que había sido tratada desde dos miradas no necesariamente contradictorias en sus contenidos pero diametralmente opuestas en sus enfoques. Una de ellas era endilgarle al peronismo y a sus malas políticas toda la culpa del desastre y otra era indagar en el momento histórico virtuoso que comenzaba a mediados del siglo XIX y se extendía hasta la Primera Guerra Mundial o la gran depresión de 1930 con el objetivo de buscar los éxitos o fracasos estructurales en el largo plazo. Fue esta última perspectiva la elegida por Cortés Conde y Gallo.⁵

La historia económica argentina se encontraba fuertemente influenciada por la tesis de W. W. Rostow sobre el “despegue”, un momento mágico en el que una economía pasaba casi milagrosamente a la categoría de moderna. El propio Ezequiel Gallo recuerda la importancia de Rostow: “Es difícil imaginar hoy la repercusión que tuvo este ensayo. Basta recordar que la influyente Asociación Internacional de Historia Económica dedicó un congreso entero para discutir sus conclusiones.”⁶ Guido Di Tella lanzó la más influyente adaptación de esa interpretación para analizar la decadencia argentina, cargando las tintas sobre la retardada modernización económica ocurrida en la década de 1930 cuando en realidad podría haberse realizado a partir de la Primera Guerra Mundial. Guido Di Tella llamó al lapso que mediaba entre la modernización potencial y la real “la gran demora”, un período en el cual la Argentina había terminado la ocupación extensiva de la tierra cultivable sin haber logrado cambios favorables en la productividad.⁷

Junto con Rostow comenzaron a colarse los postulados de la *New Economic History* que produjeron una verdadera revolución historiográfica en los Estados Unidos. La llamada cliometría no podía ser más esperanzadora para quienes querían darle a la historia económica un status más cercano al paradigma científico que entonces se buscaba. Con un nuevo enfoque que suponía el uso de la teoría económica (que en realidad era una teoría

económica, la neoclásica) y un instrumento de trabajo como la econometría, con sus riadas de impactantes fórmulas, la *New Economic History* no podía dejar de atraer a quienes pretendían trabajar en la vanguardia del conocimiento.

La formación de la Argentina Moderna incorporó y enfrentó a la vez los postulados de Rostow y de la *New Economic History*. Por un lado, el mentado “despegue” no había sido tan abrupto; ni siquiera podía datarse en los años posteriores a la crisis de 1930. La modernización había existido mucho tiempo antes, tanto que el libro terminaba su análisis antes de la supuesta quiebra rostowiana. Por otro lado, el rigor que la *New Economic History* ofrecía con la incorporación de la teoría económica al análisis histórico se convirtió en un requisito implacable para cualquier investigación seria. Pero más que seguir una escuela, Cortés Conde y Gallo aplicaron a su estudio el análisis de los tres factores de producción básicos de la economía –tierra, trabajo y capital– para descubrir cómo se habían formado sus respectivos mercados en el momento de la inserción del país en el mercado internacional capitalista. El resultado fue que no se había formado tan mal como sostenían libros tan populares como *La economía argentina* de Aldo Ferrer, que no se detenía en su camino de reimpressiones y traducciones a partir de su primera publicación en 1963.

En los años sesenta Ezequiel Gallo comenzó una larga relación con una provincia argentina a la que dedicaría buena parte de sus investigaciones: Santa Fe. Este interés no era ajeno a las expectativas académicas que ofrecía por entonces la ciudad de Rosario. La sede que tenía la Universidad Nacional del Litoral en esta ciudad pasó a ocupar, entre 1956 y 1966, el lugar que a principios del siglo XX tuvo la Universidad Nacional de la Plata como sitio de vanguardias. Dos historiadores muy ligados a Ezequiel Gallo ocuparon posiciones importantes en Rosario: Nicolás Sánchez Albornoz como profesor y Tulio Halperín Donghi como decano de la Facultad de Humanidades.

El primer artículo de Ezequiel Gallo sobre la provincia de Santa Fe fue publicado en el *Anuario de la Universidad Nacional del Litoral, Rosario*, una revista que reproducía en el ámbito universitario los principios de

Desarrollo Económico y donde aparecieron algunas de las más importantes investigaciones de la historiografía argentina de la época. En este trabajo, Gallo estudió el crecimiento económico de la provincia que alcanzó la mayor expansión relativa en el período 1870-1914. Su población pasó de 41.261 habitantes en 1858, entre los que se encontraban 4.304 extranjeros, a 900.000 en 1914, con 316.000 extranjeros. Su superficie cultivada con trigo y maíz pasó, en esos mismos años, de 36.000 y 17.000 a un millón y 1.250.000 de hectáreas. El crecimiento, sin embargo, había sido espacialmente desigual. Fue en la estructura regional de este proceso donde Gallo centró su atención y de dónde saldría su curiosidad histórica posterior ¿Cómo podía explicarse el surgimiento de economías agrarias tan prósperas que llevaban a que ciudades como Rosario y Rafaela crecieran como hongos? Buena parte de la respuesta estaba en quiénes lo lograron, inmigrantes que, sea como colonos o arrendatarios, parecían haber llegado con una capacitación tecnológica universitaria que no correspondía a la escasa instrucción con la que realmente habían llegado a la Argentina. Había aparecido la pregunta, que el propio Gallo iría respondiendo con sus publicaciones.⁸

No resulta sorprendente que, en otros dos artículos, Ezequiel Gallo estudiara la historia política de Santa Fe y la colonización que motorizó su vigorosa expansión a partir de la segunda mitad del siglo XIX. La vacilante historia argentina dividió el lugar de publicación de los mismos. El primero, que data de 1965, fue publicado en Santa Fe; el segundo, de 1969, dio a luz en México. Entre esas fechas se produjo el golpe de 1966, con la consiguiente diáspora de académicos.⁹ Para entonces, Gallo había viajado a Oxford para realizar su doctorado en Modern History, que terminó en Saint Anthony's College en 1970. En esos cinco años había cambiado buena parte de su enfoque historiográfico.

Nuevos paradigmas: la *Staple-Theory* y la historia comparada

El mismo año en que completó su doctorado Ezequiel Gallo publicó un trabajo con una nueva perspectiva para analizar la historia económica y

social argentina: “Agrarian expansion and industrial development in Argentina (1880-1930)”¹⁰. Su análisis seguía a la *Staple-Theory* (o teoría del bien primario exportable), una reinterpretación de la obra de H. A. Innis de los 1920’s y 1930’s que había ganado entusiasmo entre los historiadores canadienses a partir de fines de los 1950’s.¹¹ Así como Innis explicaba la formación de la economía canadiense como consecuencia del tipo de bienes que exportaba, como el caso de las pieles, la renovada *Staple-Theory* avanzaba al sostener que el envidiable crecimiento económico del Canadá se había basado en sus exportaciones y no en la formación de un mercado interno fuerte como proponía el desarrollismo y el crecimiento “hacia adentro” que tanto atraía a la CEPAL. Para la *Staple-Theory*, las variables claves del desarrollismo –la distribución del ingreso, la inversión y la industrialización– dependían de la naturaleza tecnológica de la producción, sin importar que se exportara o se destinara al mercado interno.¹²

La publicación de “Agrarian expansion” marcó un hito en la historia económica argentina al sostener que el crecimiento agropecuario e industrial podían darse de manera paralela y complementaria. Hasta entonces se consideraba que la expansión agropecuaria argentina en el período previo a la crisis de 1930 había impedido el desarrollo industrial. Este planteo ofrecía una situación de juego de suma cero en la cual no podía haber crecimiento industrial y agropecuario al mismo tiempo: hasta 1930 el agro había dominado la economía y castigado a la industria, mientras que desde entonces había ocurrido lo contrario.

El papel que la *Staple-Theory* tuvo en Ezequiel Gallo fue el resultado agríndice de la *New Economic History*, una mezcla de desilusión y de imposibilidad de abandonarla del todo. Los debates en los que se empantanó la cliometría terminaron en discusiones sobre índices y regresiones que aumentaban su sofisticación de la misma manera que olvidaban el poco confiable origen empírico de los datos. Pero quedaba el uso de la teoría económica. Si bien buena parte de la crítica a la *Staple-Theory* a partir de los ochenta vendrá de la mano de la teoría económica neoclásica, sus divergencias no eran tan fuertes en cuanto a postulados básicos. Aunque hoy parezca absurdo, coincidir en un punto tan obvio como la ley de las ventajas

comparativas era por entonces algo destacable.¹³ El consenso, entonces, se remitió a hacer uso del conocimiento disponible y a apelar al sentido común que escaseaba en los ámbitos académicos y no académicos de la Argentina en la década del setenta.¹⁴ Desde la primera publicación de “Agrarian Expansion” y hasta el presente la vieja visión de economía de suma cero ha dejado de prevalecer en los medios académicos; justamente, la importancia de este aporte llevó a su traducción al castellano y publicación en el *Anuario del IEHS* (Instituto de Estudios Históricos y Sociales) de la Universidad Nacional del Centro en 1998.¹⁵

La *Staple Theory* ofreció otra excusa para que Ezequiel Gallo ampliara su campo de acción. Como había ocurrido en la Argentina, esta teoría comenzó a ganar adeptos en otros de los “new settlement countries”, como Australia.¹⁶ Justamente fue en Australia donde Ezequiel Gallo encontró su mejor caso para aplicar una nueva perspectiva de análisis: el método comparativo. Las razones de la elección de Australia como principal referente en vez de los Estados Unidos o Canadá respondía tanto a datos estructurales similares a la Argentina, como el tamaño de su población y la lejanía de los mercados, como a los que emanaban de la mirada que los propios australianos tenían sobre su historia. Aunque hoy resulte sorprendente por la evolución económica que Australia tuvo en las tres últimas décadas, en los 1960’s y 1970’s cundía un sentimiento de fracaso y retraso semejante al de la Argentina.

La comparación entre Argentina y Australia llevó a Ezequiel Gallo a emprender un proyecto con John Fogarty, profesor de la Universidad de Melbourne. El resultado fue un conjunto de conferencias y publicaciones, entre las que se destacó el libro *Argentina y Australia*, compilado junto con Fogarty y Héctor Dieguez, que salió a la luz en 1979.¹⁷ En la comparación, Ezequiel Gallo aplicó un olfato que le iba a deparar muchas satisfacciones en su vida académica y que se resumía en encontrar en autores poco o mal leídos y en procesos olvidados una fuente de inspiración. Argentina y Australia habían sido comparadas desde hacía mucho tiempo, aunque casi nadie se acordaba de eso en la década de 1970. El reformismo liberal de principios del siglo XX había tomado como un caso de éxito a

esa colonia autónoma que, con Nueva Zelandia, le dio su primera victoria al laborismo en el mundo británico y aplicó leyes obreras de vanguardia.¹⁸ Su presencia era tal que los industriales no perdían ocasión para desalentar la importación de ese modelo que calificaban como dudoso y extravagante. Y todavía siguió pesando en la década de 1920, cuando Raúl Prebisch visitó Australia y Nueva Zelandia como enviado del ministerio de hacienda argentino. Pero estos recuerdos se habían ido perdiendo junto con el aislamiento elegido por los gobiernos argentinos y la más frecuente aparición de América Latina como área de inserción.

Los resultados de las investigaciones comparativas, originadas en una preocupación económica, mostraban cada vez con más fuerza que la senda divergente de la Argentina y Australia se explicaba por razones institucionales. El institucionalismo que pregona Douglas North prendió con fuerza en quienes reconocían un mismo origen con la *New Economic History*. Las instituciones eran el resultado de una sociedad a la cual se estudiaba con avidez en la Argentina de los años sesenta pero sobre cuyos orígenes se conocía bastante poco. Entonces parecía (y todavía parece) sensato pensar que la inmigración masiva había creado una nueva sociedad en la Argentina, como sostenían José Luis Romero y Gino Germani. Pero no se sabía bien cómo es que esa nueva sociedad se había formado. Fue en ese terreno en el que Ezequiel Gallo avanzó con sus investigaciones sobre la provincia de Santa Fe.

Una nueva historia social argentina

Resulta difícil pensar en Ezequiel Gallo sin que venga a la mente *La pampa gringa*.¹⁹ En este libro, publicado por Editorial Sudamericana en 1983 y reimpresso por Edhasa en 2005, Ezequiel Gallo reconstruye de manera brillante la vida social, económica y política de la provincia de Santa Fe en el período del auge exportador. La opinión de Roy Hora, que lo ubicó como una de las tres obras más relevantes de la historia argentina en las últimas décadas junto con *El orden conservador* de Natalio Botana y *La*

vieja guardia sindical de Juan Carlos Torre, no puede dejar de ser compartida.²⁰ El lugar que ocupó *La pampa gringa* en la historia social argentina no ha encontrado hasta ahora una publicación equivalente.

La pampa gringa nació con la pasión que la provincia de Santa Fe ejerció en Ezequiel Gallo en la década del sesenta, cuyos primeros estudios ya han sido enumerados. Si bien debe haber desilusionado a más de un descendiente de colonos comprobar que, en el caso de Ezequiel, el apellido Gallo no se debía al origen piamontés que la mayoría de quienes lo ostentan remarcan con orgullo sino a antepasados españoles. Pero dudosamente haya sido un elemento de discordia en una relación de cariño mutuo; la tan piamontesa ciudad de Rafaela lo nombró ciudadano ilustre y allí fue donado el archivo personal del investigador. La pasión por Santa Fe siguió un fecundo cauce en el que se destacó la narrativa sobre el conflicto entre el gobierno de la provincia y la sucursal del Banco de Londres y Río de la Plata durante la crisis de 1876 que convirtió en trama detectivesca.²¹

Pero la perspectiva que le dio a su trabajo más impacto comenzó a cobrar forma en los años setenta, con el estudio que realizó sobre la revuelta de los colonos del centro de la provincia en 1893. En ese año, los colonos de origen extranjero que tenían como centro a la ciudad de Esperanza, con poca participación en la política más allá de la esfera municipal, se lanzaron a una lucha armada y sangrienta bajo la insignia de la naciente Unión Cívica Radical que encontró dos momentos culminantes (uno de éxito y otro de fracaso) en ese año particularmente agitado en la historia argentina.

¿Por qué un colono suizo-alemán se sentía atraído por el partido que Leandro N. Alem proclamaba en defensa de la tradición liberal argentina? ¿Qué lo llevaba a empuñar las armas en un país extraño? ¿Qué era ese radicalismo armado en milicias que ostentaban las banderas de los cantones suizos de origen de los colonos? La respuesta de Ezequiel Gallo se encuentra en “Colonos en armas”, publicado como *Farmers in Revolt* en 1976.²²

“Colonos en armas” ofreció una perspectiva para analizar la acción colectiva que encontraba racionalidad en comportamientos que parecían ser, en principio, absurdos. El libro fue, como en otros casos, el resultado de un

clima intelectual que había centrado sus desvelos en la relación entre individuos y grupos. En 1957 y 1965 se publicaron dos obras que serían fundamentales para estudiar esta relación: *An Economic Theory of Democracy* de Anthony Downs y *The Logic of Collective Action* de Mancur Olson. La obra de Olson, particularmente importante en el análisis político de su tiempo, analizaba la contradicción existente entre objetivos individuales y grupales porque la racionalidad individual no era suficiente para generar la racionalidad colectiva.²³ “Colonos en armas” reveló dos cuestiones claves para la historiografía argentina que podían engarzar con las preocupaciones académicas de la época. La primera era que no resultaba evidente que los individuos asociados a partir de un interés común llegaran al comportamiento óptimo. La segunda fue que el poder y la libertad eran dos categorías complementarias para explicar el comportamiento político.

La pampa gringa terminó de coronar el esfuerzo por escribir una historia social de Santa Fe que fácilmente podía servir de base para el resto del país. El libro está poblado de seres humanos que se agrupan, reagrupan, desagrupan o deciden no agruparse. Estos individuos descubrieron que, contra las investigaciones que había popularizado Germán Burmeister, las mejores tierras para la agricultura estaban en el sur templado y no en el norte subtropical de la provincia. El éxito de la colonización y la transformación de un espacio poco poblado en la primera región productora y exportadora de granos de la Argentina se relacionaba con un marco institucional que apoyó la llegada de inmigrantes y la formación de colonias. Este tipo de colonización produjo una experiencia inédita en torno a los gobiernos comunales, cuya independencia amenazada motivó justamente la rebelión de 1893, y en la formación de centros de conocimiento sobre el manejo agrícola que se iba acumulando y diseminando. Los inmigrantes, por su lado, aumentaban a medida que se conocían las buenas noticias sobre los que ya se habían instalado. La respuesta a la pregunta sobre el éxito del crecimiento económico y la estructura regional de Santa Fe surgida en los años sesenta ya tenía una respuesta.²⁴

La nueva historia social que fundó Ezequiel Gallo encontró seguidores que se adentraban en nuevos territorios pero con un enfoque compartido:

el de la búsqueda de comportamientos tan complejos como la propia vida humana ¿Había sido la visión de *La pampa gringa* demasiado optimista para describir la historia social santafesina? Más que la respuesta, aquí importaba la pregunta; una investigación histórica no era buena por cerrar interrogantes sino por abrirlos. Es así que los artículos de Carina Frid de Silberstein en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, una revista que intentaba mostrar que el pluralismo cultural había imperado sobre el crisol de razas tan defendido por Gino Germani, José Luis Romero...y Ezequiel Gallo, reconocían un legado de enfoques y no de verdades de fe.²⁵

El juego de personajes, grupos e instituciones que operan en *La pampa gringa* no puede separarse de la simpatía que Ezequiel Gallo desarrolló contra el determinismo histórico. En una línea de investigación influida por Francis Korn, que incluyó el artículo “Otras palabras” en su compilación sobre el conocimiento en las ciencias sociales, Ezequiel Gallo había decidido tomar por las astas a las cuestiones epistemológicas de la historia y las ciencias sociales.²⁶

El conjunto de publicaciones que realizó sobre este tema se inició con un clásico, el iluminista escocés Adam Ferguson, cuyo estudio explicaba el surgimiento de las ciencias sociales. Frente a los dos tipos de fenómenos con que se había encontrado la ciencia hasta la aparición de los clásicos—los lentos que producía la naturaleza y los rápidos que generaba la mano del legislador—había surgido un tercer campo, que era el de los fenómenos sociales, resultado de la acción humana no inmediata sino acumulada.²⁷ En este campo de estudios en los que los hombres no actuaban desde cero, era útil retomar la idea de conocimiento “imperfecto” de Ferguson. Esta imperfección estaba lejos de impedir alcanzarlo, pero la forma más adecuada que encontró Ezequiel Gallo para las ciencias sociales fue la del “individualismo metodológico”, que partía de la consideración de los actores personales que se agrupaban, en una segunda etapa, a partir de sus propias experiencias.²⁸

La importancia de Ferguson como pionero en el análisis del conocimiento en las ciencias sociales era resaltada por los escritos que Friedrich Hayek realizara sobre el tema. Hayek, junto con Robin Collingwood y

Karl Popper, serán una referencia constante en el análisis de Ezequiel Gallo. En “Lo inevitable y lo accidental en la historia”, entró y salió del debate entre los “monistas”, que proponían el mismo método para las ciencias sociales y las naturales, y los “dualistas”, que sostenían la existencia de métodos radicalmente diferentes para ambas. Como el propio Gallo señalará más tarde, la lectura de la *Autobiografía* de Collingwood y de “Clouds and clocks” de Popper le permitieron penetrar con algo de luz a ese mundo de tinieblas que parecía ser el conocimiento histórico. De la mano de Hayek propuso hablar de “operación” en vez de método, para comprender y entender una historia que era, en buena medida, el resultado del contexto en el que los historiadores investigaban. Ezequiel Gallo aplicó el análisis teórico al trabajo empírico; una muestra de la importancia del conocimiento no científico para la comprensión de la vida humana estaba en los colonos de Santa Fe que descubrieron en el terreno las falacias de Burmeister sobre la ubicación de las mejores tierras de cultivo.

La aplicación de los conceptos teóricos a las evidencias empíricas encontró, para Ezequiel Gallo, un contrajemplo en la tesis del historiador norteamericano Frederik Turner, autor del influyente libro *El papel de la frontera en Estados Unidos*. La tesis de Turner ponía al factor geográfico como determinante del desarrollo socio-económico y había agregado valor a la idea de la “gran demora” de Guido Di Tella, producida justamente en lo que pareció la ocupación de la frontera agropecuaria más rica en la década de 1920. Ezequiel Gallo rechazaba de plano la interpretación de Turner, una posición que se mantuvo en el tiempo y que lo llevó a incorporar un capítulo sobre la misma en la reedición de *La pampa gringa*. En una entrevista realizada por el diario *La Capital* justificaba la inclusión de este apéndice pues “yo discuto la validez de esa teoría porque entiendo que el factor humano es importante. Y el caso de la colonización en Santa Fe es bien ilustrativo, toda vez que las ideas que había sobre lo que era el campo santafesino resultaron equivocadas.”²⁹ Lo llamativo es la vigencia que el texto central todavía conserva. Aunque resulte pomposo hablar de trabajo definitivo, no sería lejano a la verdad otorgarle a *La pampa gringa* ese título. La curiosidad de Ezequiel Gallo se

dirigía, ya unos años antes de la publicación de este libro, hacia la arena de una renovada historia política que irrumpía en la Argentina en la década del ochenta.

La historia política

En 1980, Ezequiel Gallo y Gustavo Ferrari publicaron *La Argentina del Ochenta al Centenario*, una voluminosa compilación sobre los treinta años de historia que se abrían con el triunfo del estado central en 1880 y se cerraban con los festejos de la revolución de mayo.³⁰ La organización temática del libro revelaba una posición historiográfica; en vez de comenzar con la economía, lo hacía con la política. La comparación respecto de dos obras de similar envergadura, como las de Torcuato Di Tella con Gino Germani y Jorge Graciarena *Argentina, sociedad de masas* y con Tulio Halperín Donghi *Los fragmentos del poder* es reveladora. Publicadas en 1965 y 1969 respectivamente, ambos libros le daban a la economía y la sociedad el privilegio de preceder a los fenómenos políticos e institucionales que el estructuralismo les había concedido.

Dos capítulos políticos parecían colarse en la primera parte de *Argentina, sociedad de masas*; eran justamente los que Ezequiel Gallo escribiera con Cornblit y O'Connell sobre la generación del ochenta y con Silvia Sigal sobre los orígenes del radicalismo. En 1980 el propio Gallo encontraba poco convincentes varias de las hipótesis de entonces. La posta de la historia del radicalismo fue tomada por una de sus discípulas, Paula Alonso.³¹ Pero la idea de la generación del 80 lo siguió de manera más personal, casi como un fantasma. Ezequiel Gallo no perdió oportunidad para intentar desarmar el mito que había ayudado a construir y que se había escapado de la mano de los autores del artículo. Primero señaló los abusos con que se había usado la idea, siguió insistiendo con la necesidad de matizarla y terminó por descartarla como interpretación.³² El avance producido en el conocimiento de la historia política argentina que se produjo en los 1980's ya no dejaba lugar para otra respuesta.

La importante cantidad de investigaciones sobre historia política argentina en la década de 1980 reflejaba cambios en la historiografía mundial y en la propia interpretación del pasado del país. El mundo de la historia emprendía desde la década del setenta el camino de la “vuelta de la historia política.” Denostada por los *Annales* en la versión de los eventos que tan bien manejaba Charles Seignobos y por los marxistas ingleses que rechazaban la interpretación Whig, volvía con una nueva forma. La publicación del libro de Pocock *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition* tuvo en 1975, como señaló el mismo Ezequiel Gallo, un efecto sólo comparable con *La Méditerranée et le Monde Méditerranéen a l'époque de Philippe II* de Ferdinand Braudel en 1949. En *The Machiavellian Moment* la política florentina se explicaba más por las discusiones en el Palazzo Vecchio que por la estructura manufacturera y comercial a la que tanto se había apelado. La historia no estaba sola en este viraje. La ciencia política había escapado del economicismo estructuralista a través de la llamada “autonomía relativa del estado”, que comenzó tímidamente con la incorporación de pensadores marxistas heterodoxos como Antonio Gramsci y Nikos Poulantzas y siguió con quienes desembozadamente afirmaban la existencia de un mundo político con comportamiento propio, como ocurrió con *Bringing the State Back in*, editado por Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol en 1985. Pero no todas las nuevas tendencias de la academia internacional prendieron con la misma fuerza en la Argentina. La razón es que ya había quedado en claro que el retorno a la democracia en 1983 no era el resultado de procesos económicos sino de un movimiento político que clamaba por libertad e instituciones y encontró un buen aliado en la desastrosa guerra de las Malvinas emprendida por la dictadura militar. La historia política, como resultado, valía la pena ser estudiada.

La historia de las ideas políticas volvió a ocupar un sitio expectable en la Argentina. Ezequiel Gallo indagó en la historia del pensamiento político argentino y latinoamericano a través de la influencia del liberalismo.³³ En esta línea de investigación, encontró un compañero de ruta en Natalio Botana, que había abierto lanzas con la publicación de *El orden conservador en*

1977 y había realizado un magistral análisis de las ideas políticas en *La tradición republicana*.³⁴ Gallo y Botana publicaron en 1997 *De la República Posible a la República Verdadera (1880-1910)*, en la colección de Pensamiento Argentino dirigida por Tulio Halperín Donghi. Un cuidado estudio preliminar que precedía una selección de textos revelaba un complejo entramado de ideas que lo convertían en una fuente de interrogantes que investigaciones realizadas y muchas más por realizarse intentan e intentarán responder.³⁵

El impacto de este libro en la historiografía argentina ha sido decisivo para plantear nuevas líneas de investigación. Una de las claves para explicar tan auspiciosa recepción reside en el trabajo de engarce que realizan los autores entre los pensadores políticos internacionales y su recepción local. Una obra de este calibre supone un conocimiento profundo de esos pensadores que obliga a reconsiderar aportes pretendidamente originales en la historia de las ideas políticas argentina. Pero otra de las claves reside en develar la trama de la aplicación de ese pensamiento internacional, con sus adaptaciones, modificaciones, segundas lecturas e interpretaciones de transición. El resultado muestra que un trabajo histórico serio sobre las ideas políticas implica muchas más lecturas que las obras completas de un pensador local y mucha más perspicacia en la intrincada madeja que se desliza entre el pensamiento y la práctica política.

Además, Ezequiel Gallo compartía con Botana el interés por la contemporánea política argentina. Como resultado de ese interés, Gallo publicó varios análisis que iban desde la influencia del legado histórico en los problemas argentinos actuales, como el federalismo y el centralismo, hasta el comportamiento electoral a partir de la vuelta a la democracia en 1983 y la relación entre liberalismo y peronismo.³⁶

De biografías

Si no habláramos de Ezequiel Gallo, probablemente nos tentaríamos en pensar que quien ha dedicado tanto esfuerzo a remarcar la importancia de los

individuos en la historia deba embarcarse inevitablemente en el género de la biografía. En 1997 publicó su *Carlos Pellegrini, Orden y Reforma*, libro en el que maneja con agudeza la vida privada y pública del personaje, así como sus matices. Hasta la aparición de este libro, la figura de Pellegrini aparecía como acartonada y, en el mejor de los casos, dogmática. Ezequiel Gallo muestra cómo el pragmatismo invade al personaje, especialmente al estar en contacto con el poder y tener que tomar decisiones.³⁷ Actualmente se encuentra escribiendo una biografía de Leandro N. Alem, figura enfrentada a la de Pellegrini en demasiados aspectos como para ser enumerados.

En este tipo de obras que suelen ser, como las poesías, sublimes o espantosas, Ezequiel Gallo ha producido una verdadera obra maestra con su *Pellegrini*. Una de sus mayores virtudes es haber superado la frase que tanto le gusta de Samuel Johnson -que Francis Korn siempre le recuerda- sobre la historia “The narrative of events done with dignity”. La historia que escribe Ezequiel Gallo alcanza una gracia que nos hace esforzarnos para alcanzar un resultado parecido en nuestros propios trabajos.

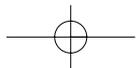
De esta manera, ha roto con la mala tradición de historias aburridas y pesadas a las que alude Catherine en la escena maravillosa sobre el valor de los libros que Jane Austen relata en el capítulo 14 de *Northanger Abbey*. Catherine confiesa frente a Henry y Miss Tilney que: “I can read poetry and plays, and things of that sort, and do not dislike travels. But history, real solemn history, I cannot be interested in. Can you?” Miss Tilney le contesta que sí, que le encanta la historia. Pero Catherine insiste: “I wish I were too. I read it a little as a duty, but it tells me nothing that does not either vex or weary me. The quarrels of popes and kings, with wars or pestilences, in every page; the men all so good for nothing, and hardly any women at all—it is very tiresome: and yet I often think it odd that it should be so dull, for a great deal of it must be invention.”. No llegué a este texto y a este pasaje por casualidad. Alguien me recomendó leerlo. Fue Ezequiel Gallo.

NOTAS

- 1 Gallo, Ezequiel (2006): "Modas y continuidades en la investigación histórica". En *Entrepasados*, 29 (Comienzos) pp 127-135.
- 2 Cornblit, Oscar; Gallo, Ezequiel; O'Connell, Arturo (1961): "La generación del 80 y su proyecto, antecedentes y consecuencias". En *Desarrollo Económico*, I: 4 (Enero-Marzo), pp. 5-46.
- 3 Bruno, Paula (2004): "Un balance sobre los usos de la expresión generación del 80", Universidad de San Andrés.
- 4 Gallo, Ezequiel; Sigal, Silvia (1963): "La formación de los partidos políticos contemporáneos: La U.C.R. (1890-1916)". En *Desarrollo Económico*, III: 1-2 (Abril-Septiembre), pp 173-230.
- 5 Cortés Conde, Roberto; Gallo, Ezequiel: (1968) *La formación de la Argentina moderna*. Buenos Aires: Paidós.
- 6 Gallo, Ezequiel (2006): "Modas y continuidades en la investigación histórica". En *Entrepasados*, 29 (Comienzos) p. 130.
- 7 Di Tella, Guido; Zymelman, Manuel (1967): *Las etapas del desarrollo económico argentino*. Buenos Aires: EUDEBA.
- 8 Gallo, Ezequiel (1965): "Santa Fe en la segunda mitad del siglo XIX. Transformaciones en su estructura regional". En *Anuario de la Universidad Nacional del Litoral, Rosario*, 7.
- 9 Gallo, Ezequiel (1965): "Notas para una historia política de Santa Fe. La elección de 1912". En *Cuadernos del Instituto del Profesorado Básico*, Santa Fe y Gallo, Ezequiel: "Ocupación de tierras y colonización agrícola en Santa Fe, 1870-1895" (1969), en Jara, Alvaro (ed.), *Tierras nuevas*. México: El Colegio de México.
- 10 Gallo, Ezequiel (1970): "Agrarian expansion and industrial development in Argentina (1880-1930)". Oxford: Oxford University Press, St. Antony's Papers, 22.
- 11 Innis, H. A. (1933): *Problems of Staple Production in Canada*. Toronto: Ryerson Press; Innis, H. A. (1930): *The Fur Trade in Canada: An Introduction to Canadian Economic History*. New Haven: Yale University Press.
- 12 Buckley, Kenneth (1958): "The Role of Staple Exports in Canadian Economic Development". En *Journal of Economic History*, 18: 4 (December), pp 439-450; Easterbrook, W.T. (1959): "Recent Contributions to Economic History: Canada". En *Journal of Economic History*, 19: (March) pp 76-102; Dales, John H.; McManus, John C.; Watkins, Melville H. (1967): "Primary Products and Economic Growth: a Comment". En *Journal of Political Economy*, 75: 6 (December) pp 876-880.
- 13 Neill, Robin (1972): *A New Theory of Value: the Canadian Economics of H.A. Innis*. Toronto: University of Toronto Press; Richards, J. 'The Staple Debates' (1985), en Cameron D. (ed.): *Explorations in Canadian Economic History: Essays in Honour of Irene M. Spry*. Ottawa, University of Ottawa Press.
- 14 Cortés Conde, Roberto (1989): "Historia económica: nuevos enfoques". En *Libertas*, 10 (Mayo).

- 15 Para una reafirmación de la *Staple Theory* ver Gallo, Ezequiel: "The Cereal Boom and Change in the Social and Political Structure of Santa Fe, Argentina, 1870-95" (1976), en Duncan, K; Rouledge, I. (ed.): *Land and Labour in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press; Ferns, H. S.; Gallo, Ezequiel; Watkins, Melville (1993): "The Prairies and the Pampas". En *Business History Review*, 67: 2 (Summer) pp. 279-299.
- 16 Altman, Morris (2003): "Staple theory and export-led growth: constructing differential growth". En *Australian Economic History Review*, 43: 3 (November) pp. 230-255.
- 17 Gallo, Ezequiel: "El método comparativo en Historia: Argentina y Australia (1850-1930)" (1979), en Gallo, Ezequiel; Fogarty, John; Dieguez, Héctor (ed.): *Argentina y Australia*. Buenos Aires: Editorial del Instituto Torcuato Di Tella.
- 18 Zimmermann, Eduardo (1995): *Los liberales reformistas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- 19 Gallo, Ezequiel (1983): *La pampa gringa. La colonización agrícola en Santa Fe (1870-1895)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- 20 Hora, Roy (2001): "Dos décadas de historiografía". En *Punto de Vista*, 69 (Abril) pp. 42-48.
- 21 Gallo, Ezequiel (1971): "El gobierno de Santa Fe vs. el Banco de Londres y Río de la Plata, 1876". En *Revista Latinoamericana de Sociología*, 7: 2/3, pp. 147-174.
- 22 Gallo, Ezequiel (1976): *Farmers in Revolt. The Revolutions in 1983 in the Province of Santa Fe, Argentine*. London, The Atholone Press of the University of London. Hay versión española: Gallo, Ezequiel (1976): *Colonos en Armas. Las revoluciones Radicales en la provincia de Santa Fe*. Buenos Aires: Editorial del instituto Torcuato Di Tella.
- 23 Ver Guissarri, Adrián (2004): "Mancur Olson (1932-1998) Sus principales contribuciones". Buenos Aires: Universidad del CEMA, Working Paper n° 266.
- 24 Ver también Gallo, Ezequiel (1974): "Conflitti socio-politici nelle colonie agricole di Santa Fe, 1870-1880". En *Quaderni Storici*, 25: 1, pp. 160-192; Gallo, Ezequiel: "Notas sobre el surgimiento de villas y centros urbanos en la campaña de Santa Fe (Argentina 1870-1895)" (1983), en *De historia a historiadores. Homenaje a José Luis Romero, México*; Gallo, Ezequiel: "Los italianos en los orígenes de la agricultura argentina: Santa Fe (1870-1895)" (1983), en Francis Korn (ed.): *Los italianos en la Argentina*. Buenos Aires; Gallo, Ezequiel (1991): "Frontiera, stato e immigranti in Argentina (1855-1910)", Turín, *Altreitalia*, III: 6 (Novembre) pp 13-23. Las investigaciones sobre historia política y de las ideas le valieron a Ezequiel Gallo ser invitado por la tradicional y prestigiosa colección de *The Cambridge History of Latin America* de Cambridge University Press para el artículo sobre la Argentina entre 1870 y 1914, publicado en 1993. Este artículo "Society and Politics, 1870-1914". Un trabajo sobre el mismo tema fue publicado posteriormente en la colección de Historia Argentina de la Academia Nacional de la Historia.
- 25 Frid de Silberstein, Carina (1996), "Migración y profesiones: una lectura del movimiento inmigratorio italiano a la Argentina desde las fuentes nominativas". En *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 11: 34, pp. 507-540; Frid de Silberstein, Carina (1998), "Surcos tempranos, pioneros tardíos: agricultores italianos y producción cerealera en el sur de la Provincia de Santa Fé (1900-1930)". En *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 13: 38, pp. 109-136.

- 26 Gallo, Ezequiel (1977), "Otras palabras" en Francis Korn (ed.), *Ciencias Sociales: Palabras y conjeturas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- 27 Gallo, Ezequiel (1979), "Adam Ferguson, un precursor de las Ciencias Sociales", Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas *Cuadernos de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de Buenos Aires*, 5, pp 57-72; Gallo, Ezequiel (1982) "Adam Ferguson: Ciencia, Virtud y Sociedad" en *La Economía como disciplina científica. Ensayos en honor del Dr. Francisco Valsecchi*. Buenos Aires: Macchi.
- 28 Gallo, Ezequiel (1986), "La división del conocimiento en la sociedad", *Revista de Occidente*, 58, pp. 81-90; Gallo, Ezequiel (1987), "La tradición del orden social espontáneo: Adam Ferguson, David Hume y Adam Smith", *Libertas*, 6 (Mayo); Gallo, Ezequiel (1993), "Hayek y la investigación histórica, algunas reflexiones", *Estudios Públicos*, 50 (Otoño) pp 89-107. Ver también Ravier, Adrián Osvaldo (2006): "El proceso de globalización bajo una perspectiva hayekiana", *Libertas*, 45.
- 29 Ezequiel Gallo: "Las colonias fueron escuelas de agricultura", *La Capital*, 18 septiembre 2004.
- 30 Gallo, Ezequiel; Ferrari, Gustavo (ed.) (1980): *La Argentina del Ochenta al Centenario*. Buenos Aires: Sudamericana. En el libro Ezequiel Gallo escribió "Un quinquenio difícil: Las Presidencias de Carlos Pellegrini y Luis Saenz Peña (1890-1895)".
- 31 Alonso, Paula: (2000) *Entre la revolución y las urnas. Los orígenes de la Unión Cívica Radical y la política argentina en los años 90*. Buenos Aires: Sudamericana.
- 32 Gallo, Ezequiel (1975): "El roquismo 1880-1916". En *Todo es historia*, 100 (Septiembre) pp. 11-30; Gallo, Ezequiel; Botana, Natalio (1980): "El ochenta: lo que queda por hacer". En *Todo es Historia*, 163 (Diciembre) p 35; Gallo, Ezequiel (1990): "Historiografía política: 1880-1900" en Comité Internacional de Ciencias Históricas (Comité argentino), *Historiografía argentina (1958-1988). Una evaluación crítica de la producción histórica argentina*. Buenos Aires: CICH.
- 33 Gallo, Ezequiel: "Notas sobre el liberalismo clásico" (1984), en Varios autores, *Liberalismo y Sociedad, Ensayos en honor del Profesor Dr. Alberto Benegas Lynch*, Buenos Aires: Macchi; Gallo, Ezequiel (ed.) (1986) "La tradición liberal argentina". En *Estudios Públicos*, Santiago de Chile, número especial.
- 34 Botana, Natalio (1977): *El orden conservador*. Buenos Aires: Sudamericana; Botana, Natalio (1984): *La tradición republicana*. Buenos Aires: Sudamericana.
- 35 Botana, Natalio; Gallo, Ezequiel (1997): *De la República Posible a la República Verdadera (1880-1910)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- 36 Gallo, Ezequiel (1989 1990): "Liberalismo, centralismo y democracia restringida en la Argentina (1880-1916)". En *Anales de la Universidad de Alicante. Historia contemporánea*, 7 pp. 9-24; Gallo, Ezequiel (1992): "El liberalismo y la actual experiencia peronista en Argentina". En *Revista de Occidente*, 131 pp. 122-129; Gallo, Ezequiel (2006): "La declinación del federalismo argentino (1850-1930)". En *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, 9 revista electrónica.
- 37 Gallo, Ezequiel (1997): *Carlos Pellegrini, Orden y Reforma*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.



LOS LENGUAJES DE OPOSICIÓN EN LA DÉCADA DE 1880. *LA NACIÓN Y EL NACIONAL**

Paula Alonso**

Resumen

Este trabajo analiza los ejes principales de los discursos de los diarios *La Nación* y *El Nacional* durante la década de 1880. Ambos diarios eran los voceros de los principales grupos opositores al gobierno, el mitrismo y el autonomismo. Mientras que el principal foco en las páginas de *La Nación* fue el de la representación, el federalismo fue el tema central de *El Nacional*. Ellos esgrimían que el sistema republicano y federal se encontraba violentamente amenazado por los cambios políticos instituidos por el gobierno. El estudio de sus discursos testimonia que los temas de orden institucional continuaban siendo los de mayor envergadura en los debates de estos años.

Abstract

This article analyses the main content of the discourses of the newspapers *La Nación* and *El Nacional* during the 1880s. These papers were the mouthpieces of the principal opposition groups, the *mitristas* and the *autonomistas* respectively. The principle of representation was the main focus in the pages of *La Nación* while the federal system was the central theme of *El Nacional*. Both papers argued that the republican and federal

* Algunas secciones del presente trabajo fueron publicadas en Alonso, Paula: (2007). Quisiera agradecer al Leverhulme Trust, el apoyo recibido para el proyecto de investigación del que estas páginas forman parte.

** Doctora (D.Phil), Department of Politics, Universidad de Oxford.
Profesora Universidad de San Andrés (Buenos Aires). alonso@udesa.edu.ar

systems were severely threatened by the political changes instituted by the government. The study of their discourses underlines that institutional topics continued to be the main concern in public debates during this period and traces continuities with previous and later times.

Quizás resulte extraño, incluso hasta trivial, proponer analizar lenguajes de oposición durante la década del ochenta. La naturaleza de la década, y la selección de discursos aquí realizada no resultan opciones obvias. Puesta en el contexto de los años que la precedieron y de los que vinieron después, los ochenta se nos presentan como tiempos de desmovilización, para muchos incluso de apatía. El clima era del gusto del gobierno. Desde sus posiciones públicas y desde sus órganos de prensa, las administraciones de la década hicieron un incansable llamado a la paz, al orden, al abandono de viejas formas “guerreras” de hacer política y su sustitución por el trabajo cotidiano, por los emprendimientos a mediano y largo plazo, reivindicando las virtudes de un progreso domador de temperamentos díscolos. Los grupos políticos porteños comenzaron a transitar la década con una mezcla de resignación y resentimiento. El mitrismo, ya debilitado en el último quinquenio de los setenta, apostó a Carlos Tejedor para hacerle frente a Julio A. Roca en 1880, para perder. Con la excepción de una esporádica participación en elecciones en la Provincia de Buenos Aires y de su problemática participación en Partidos Unidos en 1886, el mitrismo se abstuvo de participar en elecciones retornando a su previa práctica de abstención electoral. Los autonomistas porteños, por su parte, habían llegado a la elección de 1880 divididos en su estrategia, debiendo pagar el precio de aceptar, resignados, la candidatura del general del desierto. Nunca cómodos en su nueva situación, y en vistas a que sus pretensiones para las elecciones de 1886 serían ignoradas por los hombres en el poder, las principales figuras del autonomismo porteño se pasaron a la oposición en 1883. Al igual que los mitristas y demás grupos en desacuerdo con los nuevos rumbos, sólo participaron en las elecciones presidenciales de 1886.

Durante una década que abrió y cerró con revoluciones –pero que no las experimentó durante su transcurso– los ochenta han sido percibidos como años de calma. Ya sea como el “consenso después de la discordia” o como la imposición de los vencedores, los debates ideológicos también han sido percibidos como de escaso entusiasmo en comparación con los que tuvieron lugar antes y después de estos años. Los grupos católicos han sido señalados como los perturbadores de una etapa que ideológicamente parecía cerrada, durante años en que nuevos temas no aparecerán aún en el horizonte de las preocupaciones.¹ Pero no son los grupos católicos el objeto de nuestro análisis. En el ámbito de Buenos Aires su fuerza fue pequeña. Más importante aún, su oposición a las medidas laicas que propulsaron su organización no fueron para ellos lo suficientemente significativas como para no unirse a los demás grupos opositores, como testimonió su alianza con el mitrismo en 1885 y su participación en Partidos Unidos al año siguiente. Los católicos compartieron los temas sobre los que el mitrismo y el autonomismo montaron sus campañas y no encontraron mayores obstáculos en delegar los principios de su credo en pos de un objetivo común.

Estas páginas analizan los discursos alrededor de los cuales el mitrismo y el autonomismo montaron su oposición al gobierno durante los años ochenta. El proyecto se nos presenta como doblemente significativo. En primer lugar, porque en años recientes las tradicionales visiones sobre un consenso ideológico que colmó el período entre 1880 y 1916 han entrado en fuente revisión para mostrarnos un paisaje intelectual rico, variado, cruzado por tensiones.² Estos trabajos, sin embargo se han concentrado en el período que se inicia en 1890 donde el retorno a una mayor movilización política se unía a incipientes debates sobre los efectos de las transformaciones económicas y sociales por las que atravesaba el país. Los años ochenta han quedado como una década bisagra entre los viejos temas de la organización nacional, y los nuevos temas resultantes de los efectos del “progreso” y la reforma del sistema político. Nos resulta significativo, por lo tanto, utilizar los debates de la oposición para comenzar a componer las piezas de un tablero escasamente iluminado y ubicar a la década del ochenta dentro del paisaje ideológico de la Argentina de fin de siglo diecinueve. En

segundo lugar, analizar los discursos del mitrismo y el autonomismo significa definir respectivos contornos a la oposición. Sin organización partidaria y sin participación electoral, su perfil en estos años es aún borroso. En el caso del mitrismo, el líder le imprimió cierta impronta a su estela pero, como resulta habitual en casos de liderazgos fuertes, ellos tienden a oscurecer los rasgos de la agrupación. El autonomismo, por su parte, consistía en una constelación de figuras y, por lo tanto, su definición como grupo opositor resulta aún menos nítida. Tanto el mitrismo como el autonomismo se atrincheraron detrás de sus respectivos diarios para dar batalla, para hacerse oír, para documentar su existencia, para organizar (cuando lo creyeron oportuno) a sus huestes. Fueron sus respectivas publicaciones las que les otorgaron presencia en el ámbito público, una presencia que, dadas las características de la vida política y del rol de la prensa en ella, resultaba ineludible para el gobierno.

En otras oportunidades nos hemos referido a la importancia de la prensa partidaria como fuente primordial para analizar las construcciones ideológicas de los partidos políticos en lucha, entendiéndose por ideología una vaga asociación de ideas destinadas a generar apoyo, a promover entendimiento y, en algunos casos, a inspirar acción. Por prensa partidaria entendemos aquellos portavoces de los partidos políticos, creados y financiados por estos para el batallar diario en la vida pública.³ En estas páginas nos concentramos en los debates que pautaron los mistristas y autonomistas a través de *La Nación* y *El Nacional*, sus respectivos diarios. Con ellos hicieron frente a los discursos sobre el progreso emanados de las publicaciones de los diarios del gobierno, *La Tribuna Nacional* y *Sud-América*. Los discursos de estos últimos, sus principales banderas y sus discrepancias, han sido objeto de estudios previos, por lo que (junto con la restricción de espacio) no han sido incluidos en estas páginas.⁴ De entre los diversos temas que *La Nación* y *El Nacional* alzaron durante la década, nos concentraremos en los que resultaron centrales en cada uno; aquellos tópicos que se mantuvieron constantes a lo largo de la década formando los rasgos identificadores de los partidos de los cuales eran portavoces: el principio de representación alzado por *La Nación* y el del federalismo por *El Nacional*.

***La Nación* y la representación**

La Nación apareció en las calles un caluroso 4 de enero de 1870, con una tirada inicial de 1.000 ejemplares y un staff compuesto en gran parte por quienes habían participado de la dirección y redacción de *La Nación Argentina*, el diario que venía a reemplazar. Dirigido por Bartolomé Mitre, inicialmente la propiedad del diario fue de un grupo de inversionistas pero a fines de 1879 Mitre compró el total de las acciones convirtiéndose en su único dueño.⁵ Como empresa, *La Nación* fue un éxito. Para 1887 su tirada diaria se estimaba en 18.000 ejemplares, un primer puesto que compartía con *La Prensa*, ambos los diarios más leídos y respetados de fines del siglo. Pero lo significativo de *La Nación* fue la forma única en que navegó con éxito entre las aguas de diario moderno y diario partidario. Su formato, financiamiento, y parte de su contenido correspondía a lo que se definía por entonces como diario moderno: sus páginas tenían un diseño actualizado, su financiamiento era principalmente a través de avisos publicitarios, y su contenido estaba centrado en la información de noticias nacionales e internacionales.

A pesar de las nuevas imprentas, mejor papel, mayor formato, información y publicidad que la convertían junto con *La Prensa* en el diario más moderno del país, la impronta de *La Nación* era la de un diario partidario. Siendo el diario de Mitre, la opinión que el diario ofrecía era la de su partido y uno de sus roles principales era el de agitar la bandera partidaria explicitando sus principios generales y su postura frente a los acontecimientos cotidianos. *La Nación* era “el diario de Don Bartolo”, como lo llamaban sus adversarios, y el contenido de sus editoriales políticas contenían los principios del Partido de la Libertad. Fue el principal diario de oposición al roquismo primero y al juarismo después. Su protagonismo como diario opositor excedía los datos obvios de tirada y reputación, derivando principalmente de que, como le gustaba recalcar regularmente a sus lectores, *La Nación* no solo respondía al grupo político de más larga tradición en la corta vida de la República sino también al único que, a diferencia de los vaivenes de otras facciones y de sus correspondientes publicaciones, había

permanecido firme en la oposición durante cada año de la década de 1880. Como sabemos, los eventos de 1880 habían dejado a los mitristas y a su diario del lado de los perdedores, derrota de la cual el partido resultará más afectado que el periódico. En repudio hacia lo que consideraba un gobierno ilegítimo, los nacionalistas adoptaron desde entonces el principio de la abstención electoral, el cual mantuvo por toda la década con la excepción de una concurrencia aislada a los comicios en la Provincia de Buenos Aires en 1883 y como miembros de la coalición Partido Unidos en las elecciones presidenciales de 1886.⁶

En ausencia de actividad partidaria, *La Nación* adquirió una significativa importancia para los mitristas durante la década del 1880. Mientras que el éxito del PAN había minado la representación de la oposición, *La Nación* misma reconocía que se conservaba aún intacto, al menos en la ciudad de Buenos Aires, el principio de libertad de prensa.⁷ Se trataba, decía, de un principio, un derecho y una libertad de la que haría uso para ejercer su rol de voz opositora en momentos en los que todos los demás derechos, todas las demás libertades, habían quedado, según el diario, obstruidas y violadas. La relevancia que el mitrismo le atribuía a su diario se hallaba relacionada con la particular situación del partido en esos años. La abstención partidaria convertía a *La Nación* en la única voz y exclusivo instrumento de lucha de un partido desarticulado. El diario se presentaba así mismo como el protagonista de una “misión grandiosa” que rebalsaba los confines de la lucha partidaria.⁸ El principio de abstención electoral, según el diario, era una estrategia de activa oposición; su práctica, sin embargo, contenía un efecto no deseado que era el de contribuir a la creciente indiferencia de los ciudadanos por la cosa pública. Frente a esta situación, *La Nación* se echaba una tarea titánica sobre sus hombros: mantener el interés por la vida pública, “ese fuego sagrado que la fuerza no logrará extinguir”.⁹ Además de luchar contra “la fuerza de la situación”, la misión que ella misma se encomendaba era la de mantener viva la flema republicana de un pueblo que cedía a la indiferencia.¹⁰

Durante la campaña electoral de 1880 y durante casi toda la administración de Roca, *La Nación* defendió a gritos el derecho a la revolución. Su

lógica, sin embargo, era conservadora, subrayando que “ya protestando con las armas en mano contra el fraude en reivindicación de la libertad del sufragio, ya por fin en la oposición, siempre [el partido nacionalista] fue doctrinario, constitucional y conservador, como sus patrióticos propósitos.”¹¹ Las agitadas contiendas de 1880 habían sido sucedidas por un clima de opinión en el que cada partido se autodefinía como conservador. *La Nación* optó por referenciarse en los siguientes términos: “Conservar no es ponerse a retaguardia de los progresos de la humanidad y de la civilización, sino ir a la par de los adelantos de la sociedad aceptando el espíritu revolucionario de las conquistas hermosas y de los progresos benéficos.”¹² Entre los progresos que habían resultado del “espíritu revolucionario,” *La Nación* listaba el principio de *habeas corpus* (logrado por los ingleses a través de una revolución) y la declaración de derechos del hombre (obtenida por los revolucionarios franceses). Se trataba, genéricamente, de toda lucha contra el despotismo y la tiranía y, en el caso particular de la Argentina, de la lucha contra Rosas primero y contra Urquiza después.¹³ Para *La Nación*, los hombres en el gobierno eran los “verdaderamente rebeldes que se alzan contra la legalidad y la ley, y que quieren hacer a un lado la justicia para imponer arbitrariamente su capricho”.¹⁴

Así, mientras que Roca desplegaba en *La Tribuna Nacional* una campaña sobre los ejes de paz y orden acusando a *La Nación* y su círculo de hacer peligrar con su prédica la existencia misma de la República, *La Nación* responsabilizaba al gobierno de provocar una guerra civil “pues no es posible que un país libre se avenga a que se le imponga por la fuerza un candidato que no goza de las simpatías de la opinión”.¹⁵ Y en el programa partidario de 1880, que solo constaba de 6 puntos, en segundo lugar (por debajo de la determinación del partido por luchar contra la Liga de Gobernadores), figuraba sin ambigüedades que en lo referente al sufragio libre “el Pueblo de la Provincia de Buenos Aires está dispuesto no sólo a votar sino en caso necesario a pelear en defensa de tan sagrado derecho”.¹⁶ Las viejas tensiones que habían existido desde siempre en el partido de la libertad entre el liberalismo progresista y el conservadorismo, aparecían aquí selladas ya que de lo que se trataba de conservar, según el diario, era una serie de valores y prác-

ticas que alguna vez fueron innovadoras pero que luego fueron ejercidas y constitutivas de la República, y que ahora se encontraban amenazadas.¹⁷

Una vez derrotados y refugiados en la abstención, en total contraste con el discurso oficial de paz y orden, *La Nación* sostuvo su defensa al recurso revolucionario reivindicándolo una y otra vez como una forma de hacer política que había nacido con la nación misma, siendo su partera primero y su fundadora después. Para ver que los partidos políticos habían guerreado desde siempre y que “no ha bastado la discusión en los clubs, en los parlamentos, en la prensa, en las plazas públicas para dirimir sus cuestiones, y fatalmente las han librado al éxito de las armas que imponen soluciones de hecho,”¹⁸ no hacía falta ir más lejos, apuntaba el diario, que a la historia Argentina. Esa fuente enseñaba que “ese eterno batallar no ha sido estéril [...] y sí ha sido no solo necesario sino benéfico” ya que a él se le debía la caída del régimen colonial y la organización definitiva de la nacionalidad Argentina.¹⁹ En esta versión de la historia Argentina en la que se exaltaban los resultados de ese espíritu revolucionario que la prensa del gobierno condenaba, *La Nación* le otorgaba un rol protagónico al partido liberal el cual, aunque “solo por necesidad y deber,”²⁰ había sido revolucionario. Según el diario, esa necesidad y deber se encontraba todavía vigente frente a un gobierno que, por su política de imposición, era el único responsable de “incubar una revolución que nadie quiere, y que todos querrían evitar en el porvenir”.²¹

La reivindicación del derecho a la revolución, invocada regularmente por *La Nación*, estaba íntimamente ligada a la teoría de la representación que ella defendía. En su editorial titulado “La causa del mal”, publicado en julio de 1880, el diario señalaba la fuente de trastornos de la república: “mientras el pueblo no sea quien elija a sus autoridades sin que ellas se mezclen en la elección, es una ilusión creer que hemos de tener una paz sólida”.²² Según el diario, la violación del principio del gobierno representativo colocaba al gobierno en una situación inconstitucional y al partido opositor en la obligación de levantarse en armas. La causa del mal, según *La Nación*, no estaba en la ausencia de una capital permanente o en la naturaleza esencialmente belicosa de los partidos políticos, como predicaba la prensa oficial, sino

en la ausencia de sufragio efectivo.²³ Dicha ausencia había provocado la revolución del '74 y justificado la de junio de 1880.

La Nación decía encontrar aquí la raíz de la ilegitimidad del Presidente Roca, una ilegitimidad de origen que se confirmaba en el ejercicio diario de su gobierno. Lo que dividía a los partidos no eran diferencias fundamentales en los principios de organización de la República, sino la cuestión electoral.²⁴ De un lado el partido liberal, que desde 1874 sostenía la bandera del sufragio libre, y del otro el partido oficial el cual tenía en sus manos la posibilidad de terminar con la violación del sufragio pero se resistía a hacerlo. Las denuncias de *La Nación* sobre la ausencia de sufragio libre continuaron a medida que avanzó la administración de Roca y el PAN se confirmaba como el partido único. Casi cotidianamente el diario se lamentaba de la desaparición de la vida política, resultado del monopolio del poder por una “maquinaria electoral”. “Entre nosotros, las instituciones libres han desaparecido”, *La Nación* denunciaba, “la libertad del pueblo que tiene como órgano el sufragio ha sido sustituida por la del poder”.²⁵ Y en cada acto electoral el diario se encargó de subrayar todas sus falencias.²⁶ Pero el gobierno no fue el único a quién el diario encontró responsable de la situación. A la par de denunciar a una administración que se burlaba del sistema representativo, aunque con menor insistencia, el diario también intentó sacudir con sus columnas a “los que se conforman de vivir sin vos, sin voto, sin acción en el manejo de los negocios comunes, especie de sordo-mudos o idiotas de la política, que faltan a sus deberes cívicos”.²⁷ Para *La Nación*, la cuestión del sufragio era el problema institucional fundamental del momento y era el tema que marcaba la línea divisoria entre el gobierno y la oposición.

Dicha división, según el diario, también derivaba de que la fórmula del progreso defendida por el gobierno y diseminada por *La Tribuna Nacional*, estaba basada en premisas erróneas. Para el mitrismo, las grandes conquistas eran las de carácter institucional frente a las cuales las materiales tenían solo una importancia relativa. Según el diario, el nuevo gobierno no podía comprender que: “El orden, el progreso, el trabajo, la seguridad, la justicia solo pueden fundarse sólidamente en un país regido por

instituciones, basadas en la razón y en el derecho, y bajo la influencia de un gobierno limitado por la ley”,²⁸ así como tampoco que “antes que el bienestar material los pueblos modernos prefieren seguir el ideal de sus destinos, aun cuando sea en la pobreza y en la lucha viril por la existencia.”²⁹ Según *La Nación*, Roca había mostrado desde su primer discurso de apertura en el Congreso ideas muy distintas a las que el diario ansiaba escuchar, dado que el nuevo presidente no se había referido en momento alguno a la ausencia de sufragio. Más aún, la síntesis de su discurso: “Paz y Administración”, contenía “una amarga recriminación cuando hablaba de conmociones del pasado” y en la concepción roquista de paz se hallaban ausentes ideas de justicia y libertad, fundamentales para constituir la.³⁰ *La Nación* denunciaba que, para el presidente, la conquista de los progresos materiales requería la renuncia a la vida política y la lucha partidaria. “El gobierno actual”, el diario se lamentaba, “quiere llegar por medio de la exclusión a la uniformidad, o sea de la unanimidad deprimente.”³¹

En contraste con la doctrina oficial que pretendía minimizar el rol de la política y de los partidos políticos en la Argentina moderna, *La Nación* proponía una lectura distinta del progreso. Para ella, el mismo se lograba, justamente, a través del accionar de los partidos y del enfrentamiento de diversas fuerzas políticas “mejorando por este medio las ideas, los medios, las instituciones y las condiciones varias del país.”³² El rol fundamental que los partidos políticos estaban destinados a ejercer en la vida republicana podía ser comprendido, según *La Nación*, no sólo apelando a la historia Argentina sino a fuentes tales como Burke, Macaulay y Tocqueville.³³ Estados Unidos e Inglaterra no eran grandes naciones por sus ferrocarriles, telégrafos y comercio, “lo son más que todo”, replicaba el diario, “por el imperio de sus instituciones libres, a cuya sombra y con cuyo amparo nacen, viven y crecen esos portentosos progresos que deben su grandeza a la libertad.”³⁴ No era que el partido liberal no amara el progreso, ya lo había demostrado con su obra al estar en el gobierno, “es que solo la libertad es fecunda, y solo ella crea pueblos grandes y poderosos, forma naciones y ensancha los horizontes de la vida.”³⁵

La Nación también se apresuró a contrarrestar la versión roquista de la

historia Argentina con una versión propia, leal a los conceptos de su dueño.³⁶ Así, mientras el roquismo retrataba a la historia del país como la lucha por el progreso material, un destino certero que las pasiones políticas se habían empeñado en impedir hasta la llegada de Roca al poder, la historia que desplegaba *La Nación*, por el contrario, era la historia de la lucha por las instituciones y las libertades políticas. En su versión larga ésta recorría el '20, Rivadavia, la constitución del '26, "la tiranía," Caseros y Pavón. Su versión corta arrancaba con la organización nacional, haciendo hincapié en la revolución de Septiembre de 1874 "en nombre de las instituciones suprimidas,"³⁷ y la lucha de 1880 contra la liga de gobernadores, finalizando en la subsiguiente supresión de las libertades públicas y la vida política.³⁸ El protagonismo del partido de la libertad en esta historia era ineludible. Mientras que el PAN se presentaba desde *La Tribuna Nacional* como un partido nuevo, sin contacto con el ayer, el partido de la libertad era retratado por *La Nación* como un partido de raíces profundas. En la versión que se remontaba a los "caudillos liberticidas(sic)" y a Rivadavia, propias de la operación que ya antes había realizado Mitre para otorgarle un pasado a su partido, las raíces del partido de la libertad se mostraban unidas a las de la copa del árbol del partido unitario.³⁹ En la versión corta, la más recurrente, su protagonismo comenzaba con la lucha contra "el tirano" y avanzaba en los siguientes términos:

El partido liberal que luchó primero contra la tiranía derramando la sangre propia desde Buenos Aires hasta Jujuy; que encerrado dentro de los muros en Montevideo combatió heroicamente(sic) nueve años; que vino a Caseros, y salvó el 11 de Septiembre las libertades de Buenos Aires y de sus hermanas, triunfando más tarde en Pavón, y presentando por primera vez a la República unida, con sus catorce Provincias bajo el imperio de una sola ley.⁴⁰

Durante la presidencia de Juárez Celman *La Nación* continuó con su bandera de representación y sufragio. Durante la campaña electoral de 1886 el diario acentuó la prédica contra el fraude electoral, especialmente durante las elecciones de febrero y abril en Buenos Aires, en la que los dos

contendientes se adjudicaron la victoria, y publicó elaborados editoriales sobre la imposición presidencial mientras se discutieron las elecciones en el Congreso. Este último también fue sujeto de reiteradas columnas, para señalar su complicidad con y docilidad hacia el presidente y, durante los siguientes cuatro años continuó señalando el deslinde ocurrido entre la carta constitucional y su espíritu.

Durante los cuatro años de la administración de Juárez, tanto *La Nación* como *El Nacional*, incorporaron a sus discursos el tema de la corrupción como parte fundamental de su retórica opositora. Ambos periódicos acordaron en que la corrupción y la codicia por el dinero constituían la novedad del momento en la corta historia del país. *La Nación*, como era de esperarse, ligó el tema de la corrupción al de la representación. Una y otra vez, como hemos visto, *La Nación* se había referido en el pasado al “oficialismo corruptor” para dar cabida al fraude electoral y al sistema de gobiernos electores y para detallar sus efectos.⁴¹ “Este desgobierno”, publicaba el diario en 1882, “esta corrupción política, este falseamiento de las instituciones republicanas, anulando de hecho la constitución y enervando la moral cívica, a la vez que deshonor el carácter nacional, compromete la vida constitucional de la nación”.⁴² Pero lo que marcaba ahora la novedad para el diario era que la corrupción política había invadido a la administración. Se trataba de una situación sin precedentes: “Se había visto en los tiempos pasados, disturbios, anarquía, despotismo y horrores”, denunciaba el diario, “pero nunca se había asistido al largo espectáculo de una bandada de cuervos voraces que se ceban impunemente, por años y años, en el tesoro público”.⁴³ Los cargos eran contra “Las enormes fortunas levantadas en pocos años de gobierno, desplegadas insolentemente con la tranquilidad que nace de una impunidad garantida.”⁴⁴ No se trataba de una campaña contra el progreso o los adelantes materiales, se trataba de una constante denuncia de una serie de irregularidades que fueron viendo la luz durante la administración juarista. El diario señalaba sobornos a jueces, irregularidades en la adjudicación de terrenos en la ribera, el mal uso de fondos en la oficina de correos y telégrafos, irregularidades en las concesiones acordadas a los bancos.⁴⁵

Naturalmente, sostenía *La Nación*, los países que Argentina imitaba no habían eludido la corrupción, pero la diferencia radicaba en que en nuestro país dicha corrupción era impune. Así, el diario se ocupaba de publicitar los pormenores de juicios llevados a cabo en la corte de Nueva York contra empleados públicos que habían abusado de sus funciones. Pero mientras que allá los hechos eran juzgados, señalaba el diario, acá se había montado todo un sistema que era el que permitía la actual situación.⁴⁶ El por qué de la peculiaridad de nuestro caso debía buscarse, nuevamente, en los vicios de nuestro sistema representativo. En un régimen en el que el presidente domina las catorce provincias decía, “Hay pues muchos miles de personas, hay un partido entero que está esperando el lote que les tocará en aquella vasta distribución y por eso son los colaboradores de la obra y están dispuestas a sostenerla con todo su esfuerzo.”⁴⁷

Por lo tanto, en el recuento histórico del diario, Juárez venía a ocupar un nuevo lugar. En materia política, según *La Nación*, el período actual se había iniciado durante el final de la presidencia de Sarmiento cuando comenzó a implementarse el plan de sustituir el sufragio popular por la acción oficial. Dicho sistema se había consagrado en 1874 y continuado con Roca. Pero la administración de Juárez presentaba fases aún más alarmantes ya que producía en la comunidad la perversión moral y material.⁴⁸ Únicamente durante Rosas, acertaba el diario, se había visto una situación de despotismo político e impunidad que podría compararse con el presente.⁴⁹ La salvación, la encontraba en ella misma, la prensa opositora. Si durante la presidencia anterior *La Nación* había apelado al civismo del pueblo para resistir la imposición de un gobierno que socavaba las libertades públicas, ahora veía en la prensa la principal herramienta de resistencia, denuncia, y eventual rescate moral del país de una corrupción inusitada. Gracias a la prensa podían conocerse con detalle los casos donde la administración pública abusaba de sus fondos y cometido todo tipo de faltas; sus denuncias habían posibilitado la investigación de varios casos aunque el gobierno intentara minimizarlas como producto de los intereses partidistas de la oposición.⁵⁰

***El Nacional* y el federalismo**

El Nacional, por su parte, recorrió un camino más sinuoso durante la década del ochenta que el de lineal y decidida oposición transitado por *La Nación*. Dirigido inicialmente por Dalmacio Vélez Sarsfield, *El Nacional* comenzó a publicarse el 1 de mayo de 1852, y su última impresión tuvo lugar el 28 de agosto de 1893.⁵¹ Durante la campaña electoral por la presidencia en 1880, el diario agrupó las plumas opositoras a la candidatura de Roca de (entre otros) Domingo F. Sarmiento, Aristóbulo Del Valle, Vicente Fidel López. Roca, sin embargo, estuvo en lo cierto cuando un año antes había predicho que una vez que Sarmiento se cansara de pelearlo *El Nacional* lo apoyaría.⁵² Aunque Sarmiento fue infatigable en su lucha y continuó escribiendo en sus columnas contra la Liga de Gobernadores, en julio de 1880 *El Nacional* pasó a apoyar al PAN. Reunía en su redacción a muchos representantes del autonomismo porteño que volcaron su apoyo a Roca, uniéndose formalmente en el mes de agosto a un PAN reorganizado en la Capital para acogerlos.⁵³

Desde entonces, y hasta mediados de 1882, *El Nacional* fue un aliado del gobierno y como tal unió su voz a la retórica de paz y orden de *La Tribuna Nacional*, definiendo con agudeza la divisoria de aguas de la política Argentina de entonces:

La paz y la libertad resumen la aspiración de todos pero unos creen que la primera es fruto de la segunda, y con tal convicción no vacilan en perturbar el orden apenas se creen lastimados por alguna desviación del poder, mientras que los otros consideran que las turbulencias engendran la anarquía, y la anarquía el despotismo, y rehúsan seguir ese camino, porque piensan que esto llevaría al sacrificio de la paz.⁵⁴

Era claro que en la disyuntiva así planteada *El Nacional* optaba por el orden: “(l)a época presente,” decía, “debe ser en nuestro concepto en la República Argentina de aplacamiento político y de gran actividad administrativa; y creemos que así lo comprenden los verdaderos hombres de

estado”.⁵⁵ Pero aún en estos años de apoyo al PAN y de compartir su campaña de paz, el discurso de *El Nacional* ofrecía algunas variaciones significativas del de la retórica oficial. Una de ellas apuntaba al gobierno representativo como la base del orden sosteniendo que, como lo mostraran los casos de Inglaterra, Estados Unidos, Bélgica y Suiza, “los únicos pueblos que disfrutaban de los beneficios de la paz y de la libertad, son los que han practicado con mayor sinceridad el gobierno representativo, mejorando las costumbres públicas en los buenos tiempos y entrenándolas en los malos.”⁵⁶ Una segunda diferencia residía en la defensa que el diario hacía de la lucha partidaria como fuente necesaria de la libertad. Era en nombre de dicho principio que *El Nacional* alentaba al mitrismo a abandonar la abstención electoral en nombre de la salud del gobierno representativo a pesar de ser históricos rivales.⁵⁷

Por lo tanto, entre mediados de 1880 y 1882, *El Nacional* se unió a la retórica oficial de paz, distanciándose marcadamente de la defensa de la revolución que sostenía *La Nación* pero también ofreciendo importantes variaciones del discurso oficial con su defensa del gobierno representativo y de la lucha partidaria como base de la paz. Sin embargo, para mediados de 1882, el diario dio un giro como resultado del realineamiento de la política partidaria. Aristóbulo del Valle, uno de sus principales accionistas, puso *El Nacional* al servicio de la candidatura de Dardo Rocha para las siguientes elecciones presidenciales. Para entonces la carrera presidencial ya estaba largada, y Juárez y Rocha eran los más claros contendientes. Durante el resto del año el diario se lanzó abiertamente contra Juárez. Inicialmente evitó entrar en combate editorial contra el gobierno pero esto cambió radicalmente en 1883 cuando, si bien todavía no se había confirmado si Roca apoyaría las aspiraciones de su con cuñado para la presidencia, ya era sabido que no apoyaría las de Rocha.

Por encima de la prédica cotidiana, el cotilleo y las funciones propias de generador y reproductor de rumores de un diario político, el federalismo fue la principal temática con la que *El Nacional* combatió a los gobiernos del ochenta. Naturalmente, no se trató del único tema. Como hemos mencionado, *El Nacional* compartía con *La Nación* el principio del gobierno

representativo como base fundamental de toda administración y, como vimos, incluso en los momentos de mayor coincidencia con el discurso oficial durante el primer bienio de la década, *El Nacional* le adjudicó al sistema representativo un rol significativo entre los componentes de la paz. El diario hizo campaña a favor del voto libre, llamó a la oposición a participar en los comicios, denunció el fraude electoral y apoyó proyectos de reforma electoral presentados en el Congreso.⁵⁸ Pero a diferencia de *La Nación*, el tema de la representación no fue el principal frente opositor del diario. El tema del sufragio estuvo presente durante la campaña electoral de 1880, pero entonces distaba de responsabilizar al partido oficial de una situación que, a tono con la prensa del gobierno, decía se resolvería con el correr del tiempo.⁵⁹ El clamor por el sufragio libre irrumpió en sus páginas con fuerza en 1885 durante la campaña presidencial, y su momento más álgido fue en defensa del juez Miguel Tedín, quién alcanzó un gran protagonismo en la Capital Federal cuando anuló una serie de padrones electorales considerados fraudulentos. En dicho contexto, *El Nacional* insistió sobre la ardua lucha entre la opinión de la mayoría (que el rochismo, naturalmente, se adjudicaba) y la prepotencia oficial.⁶⁰ Si bien criticaba el vicio en los comicios, la principal objeción de *El Nacional* se dirigía al sistema político montado por un presidente que imponía a su sucesor. Sus escritos sobre el tema del sufragio, el gobierno representativo, y a favor de la reforma electoral, fueron menor en cantidad, reflexión y estudio que los largos artículos constitucionales y de estudio comparativo que imprimía regularmente *La Nación*. Si el principio de gobierno representativo fue el estandarte del diario de Mitre, el sistema federal fue el del *El Nacional*.

El federalismo fue un tema construido con distintas aristas. Una de ellas era la federalización de Buenos Aires. Recordemos que el autonomismo porteño había nacido en oposición a la intención de Mitre de convertir a Buenos Aires en capital durante su administración. La política de la provincia quedó irremediabilmente dividida entre crudos y cocidos, como se los conocía vulgarmente, aunque no es detalle menor el que los alsinistas tomaran el nombre de “autonomistas” para distinguirse. La autonomía de Buenos Aires era sinónimo de rechazo de la federalización de la ciudad, de

la “defensa de Buenos Aires” de ser “entregada” a la nación. El que la mayoría de los líderes del partido optaran por apoyar la federalización de Buenos Aires en 1880 significó un gran giro para la agrupación. En tono calmado *El Nacional* explicó en esos momentos que el credo emblemático del Partido Autonomista era errado, “y todos estamos sufriendo las consecuencias de aquel error, que no puede mantenerse, sin comprometer el porvenir de la nación”. Ahora, en 1880, era tiempo de oír la voz patriótica que manda unir para siempre e indisolublemente a todos los pueblos argentinos”.⁶¹ Sin embargo, tres años más tarde, una vez que completó su giro de apoyo al gobierno a diario de oposición, *El Nacional* lanzó una campaña de arrepentimiento por la federalización de Buenos Aires haciendo renacer argumentos que la minoría alemanista había expresado a viva voz durante los debates por la federalización que tuvieron lugar en septiembre de 1880 en la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires.⁶² Para el diario, la situación política actual era en gran parte consecuencia de aquel error. Con duro tono, por ejemplo, el diario declaraba que “con la secuestro(sic) de la gran capital, y la decapitación sin cicatrizadura(sic) de la gran Provincia todas las otras [provincias] van a ser esclavizadas por su propia debilidad, faltándoles el apoyo de Buenos Aires, el antiguo centro político y liberal de esta parte de América”.⁶³

Una segunda arista de la campaña federal de *El Nacional* se sustentaba en principios más generales del federalismo, sosteniendo que “los estados federales responden más de lleno al progreso y valimiento nacional en tanto que más prescinde de ellos el poder central y les dejan vivir de sus inspiraciones, respondiendo por sí a sus necesidades, comprando sus adelantos y su bienestar, al precio de su propia labor, con sus hombres y con sus elementos.”⁶⁴ La evidencia más patente de este principio, según el diario, la ofrecían los últimos veintiocho años de vida nacional. El poder central era un ineficaz administrador, lo cual podía comprobarse en su accionar en los territorios nacionales, y también en las provincias a través de subvenciones o acciones más directas. La población de los territorios nacionales dependientes exclusivamente del estado central, no tienen vitalidad propia. El último censo escolar, por ejemplo, había dado muestras de la ineptitud

del estado nacional en elevar su nivel educativo. “Mientras más se interviene en la administración interna de los pueblos, “ insistía el diario, “mientras más se hace por ayudarles, mezclándose en sus movimientos locales, morales, sociales o políticos, mas se les hace perder el noble interés de elevarse sobre el nivel común, se les deprime también, y se les hace perder al fin hasta la noción clara de su papel de estados federales”.⁶⁵

La campaña de *El Nacional*, basada en argumentos sobre principios generales, también se ocupaba, como buen diario partidario, de aspectos coyunturales. Cuando ya se había definido como el vocero del rochismo para las elecciones presidenciales de 1886, el diario agudizó el tono de la crítica y de su lenguaje. Hacia 1883, el diario comenzó a denunciar el proceso de “esclavización” que venía operándose en las provincias, sosteniendo que la candidatura de Juárez era consecuencia directa, “de los efectos de la supresión de Buenos Aires (...) el antiguo centro político y liberal de esta parte de América”.⁶⁶ Con un vocabulario que remembraba viejas épocas, el diario denunciaba “la barbarie triunfante”, “caudillos de cara blanca” dominando a las “masas americanas, ignorantes y sumisas”. El diario señalaba la peculiar situación del país en la que Buenos Aires, la provincia más rica e ilustrada “ha desaparecido de la escena política argentina. El porvenir pertenece a las masas del interior que es barro que se amolda a todas las influencias”.⁶⁷

El Nacional no escatimó en reabrir las viejas tensiones entre Buenos Aires y el Interior durante la campaña presidencial del '86 denunciando a Juárez como el candidato “porteño mano”.⁶⁸ Según el diario, el juarismo, una imposición sin banderas ni principios que defender, se escudaba tras la idea de unión nacional para lo cual necesitan presentar a Buenos Aires como el adversario a derrotar.⁶⁹ Con ortodoxo tono autonomista *El Nacional* denunciaba a viva voz que mientras la República era deudora de Buenos Aires, Juárez era un hombre que calumniaba impunemente “al pueblo de mayo- por el cual tiene ese odio esplicable(sic) en el aldeano que no puede ver sin envidia que la ciudad inmediata le haga sombra a su villorío-oh! líbrenos Dios de su triunfo!”.⁷⁰ El diario también apuntaba que, si bien el principal, Juárez no era el único en antagonizar a Buenos Aires. La

insistente “sonata del orden”, según él, “es el escudo tras el cual el gobierno arremete contra Buenos Aires, achacándole toda responsabilidad por aquello que no resulta según sus planes.”⁷¹

La más consistente crítica de *El Nacional*, antes y después del triunfo de Juárez, apuntaba a lo que por entonces se denominaba ‘la situación de las provincias.’ Además de dedicarle varias editoriales a la situación interna de cada una de ellas, *El Nacional* denunciaba al gobierno central y sus lugartenientes como “los bárbaros que despotizan(sic) contra las provincias del Interior”.⁷² El sistema montado por el PAN, según *El Nacional*, ignoraba las premisas constitucionales sobre el gobierno federal sustituyéndola por otras bajo las cuales los gobernadores eran reducidos a meros “agentes electorales” del presidente.⁷³ Roca era señalado como el autor del disciplinamiento de los gobernadores provinciales y la imposición de Juárez no significaba otra cosa que la continuación de un sistema que había anulado el principio federal tal como lo definiera la Constitución.

Al igual que *La Nación*, durante la administración de Juárez el periódico autonomista incorporó el tema de la corrupción a sus discursos emblemáticos. Para *El Nacional* el juarismo era a la vez un sistema y un estilo; un sistema engendrado por Roca y perpetuado por Juárez, quién a su vez le había infligido su impronta personal. El sistema, *El Nacional* denunciaba, se escudaba en la idea del orden nacional, el cual no significaba más que el disciplinamiento y el ahogo de las libertades públicas, acusando cada voz o acto de resistencia de hacer peligrar a la república.⁷⁴ A dicho sistema, según *El Nacional*, el juarismo le había imprimido tanto a la vida pública como a la privada su propio estilo, un estilo de lujosa ostentación de la riqueza y del poder que ofendía cualquier vestigio de sentimiento republicano. Al fraude político y electoral de antaño, se le sumaba ahora otras manifestaciones, relacionadas con la riqueza súbita. La distribución de empleos públicos, incluyendo en las escuelas y las universidades; la venta de tierras públicas a especuladores en lugar de a colonos; la concreción de “empréstitos vergonzantes” con coimas de por medio; las pensiones arbitrariamente otorgadas por un Congreso monopolizado por un solo partido, formaban parte de una denuncia constante del diario contra el sistema forjado en los

ochenta.⁷⁵ Las denuncias no eran sólo contra un sistema sino que incluían nombre y apellido, como el caso de la llevada a cabo contra Atavila Roca, hermano del por entonces presidente, de haberse enriquecido a través de negocios con el gobierno nacional, una denuncia que incitó al acusado a llevar el diario a juicio por difamación, hecho que *El Nacional* a su vez denunció como una amenaza contra la libertad de prensa.⁷⁶ Al igual que *La Nación*, *El Nacional* vinculó el tema de la corrupción con el de la construcción de un andamiaje político que violaba la carta constitucional y posibilitaba la impunidad.

Conclusión

El foco de las críticas de *La Nación* y *El Nacional* estuvo constituido por dos temas centrales: la representación y el sistema federal. La consecución de un estado centralizado y la apropiación que un partido hizo del gobierno, había para ellos agudizado el divorcio entre el gobierno y la sociedad. Mientras que para el gobierno el progreso era el principio a defender en la jornada, para el mitrismo el valor supremo era el de la representación. Para el mitrismo la situación del ochenta era una muestra clara de lo que ocurre cuando, ignorando la voluntad del pueblo (el de Buenos Aires), se impone un presidente a través de un acuerdo entre gobernadores de provincia. A ese vicio de origen, debía agregársele el del ejercicio, la trastocación de una serie de valores y la imposición de una serie de prácticas. Por sobre el valor del progreso, el mitrismo anteponía el de una sana vida republicana que requería para su existencia de la activa movilización ciudadana, de los debates, de una fogosa vida partidaria y, cuando era necesario, de la revolución. Mientras que para el gobierno en ellos se encontraba el mayor obstáculo para un progreso que no podía convivir con ellos, el mitrismo encontraba las causas del mal del presente argentino, justamente, en su ausencia y en la consecuente ilegitimidad de un gobierno que intenta minimizar el rol de la política en la república. Tal situación justificaba, según ellos, el recurso revolucionario. Para *La Nación*, la necesidad del gobierno en poner

fin a un sistema de sufragio libre ofreciendo como consuelo el progreso material violentaba las instituciones del país tal cual habían sido definidas y ejercidas desde el '62. *La Nación* denunciaba que mientras equivocadamente el roquismo predicaba que para alcanzar el progreso económico era necesario amordazar a la política, el juarismo le había agregado a esto el mal de la corrupción moral y material del pueblo que no hacía más que ases- tar otro golpe a uno de los valores esenciales de la república: la austeridad.

El Nacional, por su lado, ofrecía al debate otros puntos de vista. Compartía con el roquismo la idea de que estos no eran momentos de revolución, como insistía el mitrismo, pero también compartía con este último la idea de que la base del orden debía ser el principio de la representación y no el progreso económico, como insistía el gobierno. Para *El Nacional*, los partidos políticos, por lo tanto, tenían un rol fundamental como garantes de la libertad y desde sus páginas alentó a los mitristas a abandonar la política de abstención y devolver a la república la competencia partidaria que tanto necesitaba. También el diario compartió con los mitristas los reclamos por elecciones limpias y, llegado el juarismo, las denuncias de corrupción y su crítica al estilo del presidente. Pero además de los paralelos en las críticas de oposición y en la defensa del principio de representación, entre la retórica de *La Nación* y la de *El Nacional* se denotan distinciones propias de las diferentes trayectorias políticas de sus dueños, redactores, y de los intereses que representaban.

Cuando *La Nación* comparaba negativamente el presente con el pasado cercano de vigorosa lucha política y cuando ofrecía su propia versión de la historia más lejana del país para competir con la versión vertida por *La Tribuna Nacional*, recreaba una tradición política cuyos rasgos podían ser reconocidos en la Provincia de Buenos Aires pero que escasamente podían encontrarse en el resto del territorio. La tradición de luchas políticas vigorosas, de las manifestaciones públicas, de movilización ciudadana y del derecho a la resistencia que *La Nación* reivindicaba pertenecía, en realidad, a la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, cuando denunciaba la imposición de presidentes repelidos por la opinión pública, se trataba nuevamente de la imposición de una alianza de gobernadores contra la

opinión pública bonaerense. Aún así, si bien esta lectura podía ser fácil de registrar para los hombres del momento, *La Nación* cuidó de que se tratara de una lectura implícita evitando, justamente, un discurso de abierta confrontación entre Buenos Aires vs. el Interior. Aunque en la versión mitrista de la historia Argentina era claro que había sido la Provincia de Buenos Aires y sus dirigentes los protagonistas de la lucha por las instituciones libres desde la independencia hasta el presente (en la cual se le adjudicaba al partido de la libertad un rol protagónico), *La Nación* evitó construir un discurso de antagonismo entre la provincia y sus hermanas o entre la provincia y el gobierno nacional.

El Nacional optó por otra vía. Pasados los dos años de apoyo al gobierno de Roca, reivindicó su autonomismo y arremetió contra las provincias reabriendo las grietas entre Buenos Aires y el Interior. Lanzó una campaña de arrepentimiento público por la federalización de Buenos Aires, posicionó a la provincia como la única capaz de luchar contra la tiranía de un gobierno central y de ser el “centro liberal de esta parte de América”. Con vocablo explícito (“los bárbaros”) denunció a quienes “tiranizaban” a las provincias y acusó al gobierno nacional de arremeter contra Buenos Aires, la provincia de la cual, insistía, éste era deudor. Su defensa del principio federal y la denuncia de su violación se construyeron desde una mirada bonaerense, siguiendo los lineamientos teóricos y retóricos definidos por Leandro Alem y Carlos Tejedor al inicio de la década. El contenido del diario era de tono exclusivamente porteño, e incluso de desdén hacia las provincias.

Lo que resulta significativo es que, unidas en muchos de sus diagnósticos y críticas, *La Nación* y *El Nacional* se distanciaban en el acento y valores con los que esgrimían. La defensa de la representación llevaba a *La Nación* a justificar el recurso revolucionario, propio de su trayectoria, mientras que para *El Nacional*, si bien la representación era un valor supremo a defender, el diario ponía el acento en la autonomía provincial y el liderazgo de la Provincia de Buenos Aires. Si bien coincidentes en muchos de sus diagnósticos, ambos diarios representaban partidos de trayectorias opuestas, lo cual conspiraba contra la posible unión en un frente común contra el gobierno.

En los discursos contra la corrupción de ambos diarios también puede apreciarse los ecos y los efectos de sus distintas trayectorias. En el caso de *La Nación*, su discurso republicano se desplegaba con un sentido de la historia que ya era parte esencial de sus páginas: una vida institucional gloriosa, de vigor cívico, había sido desvirtuada por un partido que había monopolizado el poder, violado la carta constitucional, y ahora ablandado su fibra moral a través de una corrupción material que descendía desde las altas esferas hacia el pueblo. *El Nacional*, fiel a su estilo, evitó comprometidas reflexiones históricas y centró sus denuncias en el patronazgo estatal y el materialismo imperante. Ambos apelaron al discurso republicano para denunciar una corrupción institucional y política que minaba los principios de la constitución, contra la impunidad en la corrupción administrativa, y contra un sensualismo material que erosionaba el espíritu de ese mismo pueblo sobre el que debían sostenerse las instituciones.

Los discursos de *La Nación* y *El Nacional* no eran novedosos en la década del ochenta; por el contrario, ambos gozaban de una larga tradición en la Provincia de Buenos Aires. Ahora, sin embargo, luchaban por no ser desplazados por un nuevo discurso basado en el progreso que desde el gobierno intentaba empujarlos a los márgenes de la política. Contra las expectativas del partido oficial, las tradicionales banderas de *La Nación* sobre el sufragio y el sistema representativo, y de *El Nacional* en defensa de la autonomía bonaerense se resistían a morir. Por el contrario, se alzaban con bríos para resistir una retórica basada en el progreso y la paz. No se trataba, sin embargo, de que los grupos que estos diarios representaban se oponían al progreso material, como ocurrió en otras latitudes, sino que objetaban los medios y las premisas con las que el gobierno lo perseguía. Mientras que para el partido en el gobierno el orden y el respeto absoluto por la autoridad eran prerrequisitos del progreso, para la oposición éste sólo podía obtenerse respetando los principios de la república representativa y federal.

Las premisas principales del lenguaje de oposición de los ochenta, también estuvieron presentes en los debates de la década siguiente. Esta vez, sin embargo, se encontraron voceadas por otros actores. El Partido Radical

enraizará los principios de la representación (y el concomitante derecho a la revolución) y el del federalismo en una sola voz. Mientras que *La Nación* y *El Nacional* modificarían significativamente sus discursos en función de los realineamientos políticos de los noventa –*El Nacional* incluso desaparecería durante el primer quinquenio de la década– el periódico radical, *El Argentino*, recogerá en sus páginas los lenguajes de oposición porteños de la década del ochenta. El radicalismo mostrará algunas idiosincrasias propias y novedosas, como ser el acento en la organización partidaria y en la participación electoral así como en sus discursos sobre política económica. Pero su discurso incorporará la defensa de la representación y del federalismo como valores supremos, así como el de la lucha cívica y la participación ciudadana, en momentos en que sus viejos portavoces habían desaparecido o modificado substancialmente sus lenguajes.

Desde esta perspectiva, los debates ideológicos de los años ochenta se nos presentan como conectados con debates previos y posteriores. En lugar de ver a la década como de inusitado consenso o de apática resignación, las lecturas de *La Nación* y *El Nacional* evidencian que los viejos lenguajes propios de la oposición porteña se mantuvieron y alzaron para hacer frente a un discurso oficial definido por el progreso, sus medios y sus resultados. Estos lenguajes de oposición, lejos de agonizar, se mantendrán vigentes en los siguientes años. De este modo, los ochenta aparecen como tiempos menos peculiares de lo previsto en el paisaje ideológico de la Argentina de fines de siglo diecinueve.

NOTAS

- 1 Auza, Néstor Tomás: (1975); Allende, Andrés: (1957).
- 2 Botana, Natalio; Gallo, Ezequiel: (1997); Alonso, Paula: (2000); Zimmermann, Eduardo: (1995); Terán, Oscar: (1987); Halperin Donghi, Tulio: (1980); y Halperin Donghi, Tulio: (1980a); Gallo, Ezequiel: (1975).
- 3 Véase, Alonso, Paula: (1997); Alonso, Paula: (2007).
- 4 Alonso, Paula: (2004); Alonso, Paula: (2003).
- 5 Entre ellos estaban José María Gutiérrez, Antonio P. Lezica, Anacarsis Lanús, Rufino de Elizalde, Delfín Galván, Juan Agustín García, Francisco de Elizalde, Adriano Rossi, etc. Véase, Sidicaro, Ricardo: (1993, pp. 13-19). Para una aguda caracterización de *La Nación* en estos años véase Ramos, Julio: (2003, pp. 95-100).
- 6 Sobre las razones dadas por el partido para adoptar la bandera de la abstención electoral véase, “La causa del mal”, *La Nación*, 30 de julio de 1880; “La abstención”, *La Nación*, 4 de noviembre de 1880; “Abstención activa. Actitud del Partido Liberal”, *La Nación*, 4 de octubre de 1883.
- 7 “Situación política”, *La Nación*, 16 de junio de 1881.
- 8 “Revista general”, *La Nación*, 23 de mayo de 1883.
- 9 Ibid.
- 10 Ibid.
- 11 “Partidos y programas”, *La Nación*, 27 de abril de 1884.
- 12 “Revolucionarios y conservadores”, *La Nación*, 10 de enero de 1880.
- 13 Ibid.
- 14 Ibid.
- 15 Ibid.
- 16 “El programa del partido nacionalista”, *La Nación*, 10 de enero de 1880.
- 17 Halperín Donghi: (1980a, p. LI).
- 18 “Criterio de los partidos”, *La Nación*, 3 de octubre de 1880.
- 19 Ibid.
- 20 “Partidos y programas”, *La Nación*, 27 de abril 1884.
- 21 “Revolución-solución”, *La Nación*, 10 de diciembre de 1885.
- 22 *La Nación*, 30 de julio de 1880.
- 23 Ibid.
- 24 “Criterio de los partidos”, *La Nación*, 6 de octubre de 1880.
- 25 “Doctrinas y declaraciones”, *La Nación*, 6 de junio de 1882.
- 26 “Véase, por ejemplo, “Convocación a elecciones”, *La Nación*, 10 de enero de 1880; “Revista general”, *La Nación*, 23 de febrero de 1883; “El fraude anual”, *La Nación*, 1 de mayo de 1883; “Escándalo”, *La Nación*, 2 de mayo de 1883; “La inscripción”, *La Nación*, 12 de octubre de 1883; “Elecciones”, *La Nación*, 16 de marzo de 1884.
- 27 “Signos de decadencia”, *La Nación*, 28 de mayo de 1882.
- 28 “Doctrinas y declaraciones”, *La Nación*, 6 de junio de 1882.
- 29 “Instituciones y gobiernos”, *La Nación*, 15 de octubre de 1880.

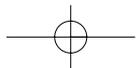
- 30 "Programa de un partido", *La Nación*, 3 de agosto de 1880.
- 31 Ibid.
- 32 "Estática política", *La Nación*, 5 de enero de 1881.
- 33 "Partidos y facciones", *La Nación*, 10 de junio de 1884.
- 34 "El partido liberal", *La Nación*, 13/11/80.
- 35 Ibid. Véase también las editoriales del 28 de octubre de 1882, el 4 de mayo de 1883 y del 7 de mayo de 1884.
- 36 Escapa a los objetivos de este trabajo analizar en detalle los paralelos que pueden establecerse entre la versión de historia nacional vertida en las columnas de *La Nación* y la producción historiográfica de Bartolomé Mitre. Sobre esto último tema véase, Botana, Natalio: (1991, capítulos II, III y especialmente VIII); Halperín Donghi, Tulio: (1996, pp. 57-70); Palti, Elías José: (2000).
- 37 "Opinión, partidos, partidarios", *La Nación*, 11 de noviembre de 1883.
- 38 Véase, "Guerras electorales", *La Nación*, 21 de agosto de 1883; "Opinión, partidos y partidarios", *La Nación*, 11 de noviembre de 1883.
- 39 "Partidos y programas", *La Nación*, 27 de mayo de 1884. Sobre la búsqueda de un pasado para el partido de la libertad, véase Halperín Donghi: (1980a, p. LI).
- 40 "El partido liberal", *La Nación*, 13 de octubre de 1880.
- 41 Véase, por ejemplo, "Estado político y lucha cívica", *La Nación*, 31 de enero de 1886.
- 42 "Tucumán. Reindivación del sufragio libre," *La Nación*, 3 de junio de 1882
- 43 "La impunidad", *La Nación*, 28 de mayo de 1887.
- 44 "Notas de la semana", *La Nación*, 30 de enero de 1887.
- 45 "El aislamiento", *La Nación*, 5 e febrero de 1887.
- 46 Ibid.
- 47 "El aislamiento", *La Nación*, 5 de febrero de 1887.
- 48 *La Nación*, 18 de junio de 1889.
- 49 "La impunidad", *La Nación*, 28 de mayo de 1887.
- 50 "Desición", *La Nación*, 8 de febrero de 1887. Véase también, "Auri sacra fames", *La Nación*, 13 de marzo de 1887.
- 51 Mayochi, Enrique Eduardo (1977, p. 318).
- 52 Julio A. Roca a Miguel Juárez Celman, 22 de febrero de 1879, Archivo General de *la Nación*, Archivo Miguel Juárez Celman, leg. 4.
- 53 Sobre la reorganización partidaria, véase *El Nacional*, 3 de agosto de 1880.
- 54 "La oposición en los comicios", *El Nacional*, 7 de julio de 1881.
- 55 "El duelo", *El Nacional*, 26 de enero de 1882.
- 56 Ibid.
- 57 "La oposición en los comicios", *El Nacional*, 7 de julio de 1881.
- 58 Véase, por ejemplo, *El Nacional*, "La elección, 22 de agosto de 1880; "El voto libre", 11 de octubre de 1880; "La oposición en los comicios", 7 de julio de 1881; "La ley electoral", 13 de septiembre de 1883; "La reforma electoral", 25 de agosto de 1883.
- 59 "El voto libre", *El Nacional*, 11 de noviembre de 1880.
- 60 Véase, por ejemplo, *El Nacional*, 25 de marzo de 1885 y 29 de abril de 1886.

- 61 "La Capital", *El Nacional*, 13 de julio de 1880.
- 62 Sobre el debate y la posición de Alem en él véase, Gallo, Ezequiel: (1995)
- 63 *El Nacional*, 27 de mayo de 1883.
- 64 "Inconvenientes del centralismo", *El Nacional*, 12 de abril de 1884.
- 65 Ibid
- 66 *El Nacional*, 27 de mayo de 1883
- 67 Ibid
- 68 "La escuela de la injuria. ¿Quién es Juárez?", *El Nacional*, 29 de mayo de 1885.
- 69 "Juarismo", *El Nacional*, 28 de abril de 1885.
- 70 Ibid.
- 71 "La sonata del orden", *El Nacional*, 2 de mayo de 1885.
- 72 "Civilización y barbarie", *El Nacional*, 5 de enero de 1886.
- 73 "¡¡ AL FIN!! Una palabra decente", *El Nacional*, 15 de diciembre de 1888.
- 74 "Orden Nacional", *El Nacional*, 14 de mayo de 1885; "La sonata del orden", *El Nacional*, 2 de mayo de 1885; "Juarismo", *El Nacional*, 29 de mayo de 1885.
- 75 Véase., 24 de julio de 1883; 29 de enero de 1883; 24 de julio de 1885; 22 de noviembre de 1887.
- 76 *El Nacional*, 12 de diciembre de 1885

Bibliografía

- Allende, Andrés (1957): "Las reformas liberales de Roca y Juárez Celman", en *Revista de Historia*, N° 1, pp. 22-32.
- Alonso, Paula (1997): "En la primavera de la historia. El discurso político del roquismo de la década del ochenta a través de su prensa", en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, Tercera serie, N° 15, 1er semestre, pp. 37-51.
- Alonso, Paula (2000): *Between Revolution and Ballot Box: The Origins of the Argentine Radical Party in the 1890s*, Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Alonso, Paula (2003): "Tribuna Nacional, Sud-América y la legitimación del poder (1880-1890)", *Entrepasados*, Año XII, N° 24/25.
- Alonso, Paula: "La Tribuna Nacional y Sud-América: tensiones ideológicas en la construcción de la Argentina Moderna en la década de 1880" (2004), en Alonso, Paula (compiladora): *Construcciones impresas. Panfletos, diarios y revistas en la construcción de los estados nacionales en América Latina, 1820-1920*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Alonso, Paula (2007): "Liberalism in the Foundational Decade of 'Modern Argentina'. The Political Debates of the 1880s", *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 87, N° 1, febrero.
- Auza, Néstor Tomás (1975): *Católicos y Liberales en la Generación del ochenta*, Buenos Aires: Ediciones Culturales Argentinas.
- Botana, Natalio; Gallo, Ezequiel (1997): *De la República posible a la República verdadera (1880-1910)*, Buenos Aires: Ariel.
- Gallo, Ezequiel (1975): "El roquismo, 1880-1916", *Todo Es Historia* N° 100, septiembre.
- Halperín Donghi, Tulio: "Un nuevo clima de ideas" (1980) en Ferrari, Gustavo; Gallo, Ezequiel (eds.), *La Argentina del ochenta al centenario*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Halperín Donghi, Tulio: "Una nación para el desierto argentino" (1980a), en *Proyecto y construcción de una nación (Argentina 1846-1880)*, Caracas: Biblioteca Ayacucho.

- Ramos, Julio (2003): *Desencuentros de la modernidad en América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Sidicaro, Ricardo (1993): *La política mirada desde arriba: las ideas del diario La Nación, 1909-1989*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Terán, Oscar (1987): *Positivismo y nación en la Argentina*, Buenos Aires: Punto Sur.
- Zimmermann, Eduardo (1995): *Los liberales reformistas: La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Buenos Aires: Sudamericana/Univ. de San Andrés.



**LA PRENSA POLÍTICA:
SUD-AMÉRICA, 1884-1892***

*Tim Duncan***

Resumen

Diarios representando diversos intereses políticos proliferaron en Argentina a fines del s. XIX. *Sud-América*, el diario Juarista fundado por Carlos Pellegrini y Paul Groussac en 1884, fue uno de casi una docena de periódicos, publicados en Buenos Aires en la década de 1880. Su buena salud y desarrollo nos proveen una corrección a la visión de que los resultados políticos de la época de alguna manera estaban fijados. Al contrario, nos ilustran cómo la opinión pública gobernaba la arena política, donde la carrera era pareja y en muchos aspectos transparente.

Abstract

Daily newspapers representing factional political interests thrived in late nineteenth century Argentina. *Sud-America*, the Juarista political daily founded by Carlos Pellegrini and Paul Groussac in 1884, was one of nearly a dozen in Buenos Aires alone in the 1880s. Their health and proliferation

* Este artículo fue publicado originalmente en Gustavo Ferrari y Ezequiel Gallo (compiladores) (1980): *La Argentina del Ochenta al Centenario*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana, pp. 761-783. El autor quiere agradecer el apoyo de la Universidad de Melbourne y del Instituto Torcuato Di Tella que le permitieron visitar la Argentina en 1978. Quiere agradecer, en particular al doctor John Fogarty y al doctor Ezequiel Gallo, y también al doctor Gustavo Ferrari, doctor Natalio Botana, doctora Francis Korn y profesor Geoffrey Blainey. Traducción de Francis Korn.

** Graduado en la Universidad de Melbourne. Investigador bajo la dirección de Ezequiel Gallo en el Instituto Torcuato Di Tella (1977-1980). Co-autor de "Australia and Argentina: On Parallel Paths". Consultor en comunicaciones financieras. tduncan@hintons.com.au

provide a corrective to the view that political outcomes of the era were somehow fixed: rather, they tell us that public opinion ruled the political arena, where the contest was close and in many ways transparent.

He leído que Bismarck suele mirar con glacial indiferencia los ataques de la prensa, sin rehusar refutarlos por eso cuando cree llegado el caso. Por esta razón, le recuerdo que no abandone el propósito de tener un diario propio. Su utilidad es indiscutible y la empresa es fácil, porque hay muchísima gente dispuesta a dar dinero para eso. Un diario para un hombre público es como un cuchillo para el gancho pendenciero: debe tenerse siempre a mano.

Ramón Cárcano, 1883

Si *Sud-América* fue alguna vez el orgulloso portavoz de una máquina política, se ha convertido con el tiempo en una fuente de enorme valor histórico.¹ Su colección constituye el único testimonio completo del surgimiento y la caída del gobierno juarista narrado por sus principales actores.² Su valor, por otra parte, no sólo reside en el hecho de que el calibre de sus editores y colaboradores fue tan alto como parejo, sino en que, por sobre todo, *Sud-América* es la expresión más lograda de una versión optimista de su propia época.³ La década de 1880 nació buena y *Sud-América* cuidó de que así fuese apreciada.

Lo que sigue es un intento de explotar a *Sud-América* como fuente histórica desde tres diferentes enfoques. En el primero se tratará de caracterizar al periódico dentro de lo que definimos como “diario político”. En el segundo se analizará su contenido con cierto detalle. En el último, se tratará de situar a *Sud-América* y a sus competidores dentro del sistema político argentino de hace un siglo. Los resultados, especialmente en esta última parte, son incompletos y quizá pequen de impresionistas, pero la celebración del Centenario de un gran acontecimiento nos pareció un buen fondo para rever algunas viejas ideas.

I

“La República tiene como peculiaridades sus grandes ríos, su inmensa pampa, su cielo precioso, sus elevadas montañas y su general Mitre. Produce papas, maíz, toda clase de cereales, vacas e historias de San Martín.”⁴ Este agudo sentido del absurdo no fue exclusivo de *Sud-América*; también *El Diario* y más tarde *La Nación* publicaron ambas graciosas columnas tituladas “Desde Córdoba” en las que Marcos Juárez fue diaria y mordazmente satirizado.⁵ *El Nacional*, por su parte, describió en una ocasión al Presidente Juárez Celman recibiendo gozoso un busto de oro con su propia imagen.⁶ Pero si el mundo de los hombres públicos de fines del siglo pasado fue pequeño, el mundo del periodismo fue más pequeño aún: *Sud-América* no sólo compartió su ubicación. En la calle Bolívar, una serie de publicaciones se alojaban en recintos convenientemente separados unos de otros a distancia de una pedrada. Frente a las oficinas e imprenta de *Sud-América* se albergaba *El Nacional*, e incómodamente al lado estaba *La Tribuna Nacional*.⁷ Lo que estas publicaciones tenían en común es lo que más adelante consideraremos como rasgos que hacen a la definición de un “diario político”. Como veremos, todas ellas se diferenciaban sustancialmente de los periódicos masivos del siglo XX y tampoco eran, como sus predecesores, meros panfletos políticos. Eran, en todo caso, un híbrido cuyas finanzas, personal, perspectivas de sobrevivencia e, incluso, estilo, estaban todos estrechamente ligados al sistema político mismo. Se puede clasificar a los periódicos como prensa política en razón de las cuatro características que mencionamos y que describiremos con más detalle más abajo. Nadie que los haya leído puede estar en desacuerdo con la clasificación que les otorga el censo municipal de 1887.⁸

Nos ocuparemos aquí de la prensa política porteña por la sola razón de que *Sud-América* se publicaba en Buenos Aires, ya que cada capital provincial podía jactarse de contar con por lo menos dos o tres diarios con finanzas, personal, posibilidades de vida y estilo similares a los de la capital, determinadas todas estas características por orientaciones políticas.

Carlos Pellegrini y Paul Groussac lanzaron *Sud-América* cuando la prensa argentina, al igual que el país, prosperaba rápidamente. Lo que no

significa que un diario político fuese entonces una buena inversión financiera. En 1884 la afección de noticias y el interés por la política eran abastecidos en Buenos Aires por diez diarios por lo menos. La competencia por las ventas en la calle era, pues, tan cruenta como la lucha por conseguir avisos.⁹ Si para los dos diarios de mayor circulación, *La Nación* y *La Prensa*, la vida no era muy precaria, para la mayoría de los otros diarios políticos, que tiraban cada mañana un promedio de 5.000 a 6.000 ejemplares, se hacía necesaria la obtención de un sustancial subsidio externo.¹⁰ Era tan caro fundar un diario político como hacerlo funcionar. Por lo común, como en el caso de *Sud-América*, se armaba una compañía y se conseguía financiación mediante la venta de acciones. Pellegrini reunió los 50.000 \$ m/n requeridos como capital inicial de *Sud-América* por medio de la venta de cincuenta acciones.¹¹ El número de estas últimas era en general pequeño, con el objeto de obtener una distribución limitada del derecho a voto. Otra forma de mantener reducido el derecho a voto en la decisión editorial, era la obtención de préstamos bancarios. De esta última manera es como Roca consiguió fundar *La Tribuna Nacional*.¹² Pero la mayor parte de la prensa política no podía acceder a este lujo; los costos eran tan altos que sin aumentos permanentes en la circulación o subsidios directos y continuos, los diarios no podían subsistir.

Siendo la fuente de subsidios la que generalmente proveía la línea política por seguir, los diarios no desaparecían hasta que la facción que los sostenía no lo hiciese primero. El caso de *La Tribuna Nacional* ilustra claramente esta dependencia financiera. En febrero y marzo de 1889 el diario de Roca fustigó a Juárez Celman a raíz de su intervención a la provincia de Mendoza y del cierre de la Bolsa. Juárez se vengó suspendiendo la suscripción ministerial a *La Tribuna Nacional*, de lo que resultó la liquidación inmediata del diario.¹³ Un año después, su antiguo editor, Agustín de Vedia, estimaba los costos de un diario equivalente en 12.000 \$ m/n.¹⁴ Los costos de *Sud-América* no deben haber sido muy diferentes. El tiraje inicial de 2.800 ejemplares aumentó al doble en 1887 cuando la influencia y la reputación del diario estaban en su apogeo. El costo por unidad era muy alto, pero la influencia política de Juárez aseguraba su existencia. Desde 1886

el diario podía no sólo descansar en sus suscripciones ministeriales sino también en la publicidad gubernamental que le conseguían Juárez, Wilde y Cárcano. A pesar de lo conveniente que debe haber sido este patrocinio, no parece haber sido suficiente. Sólo dos meses después de la revolución de julio, Rufino Varela Ortiz puso en venta a *Sud-América* con una deuda que ascendía a 18.000 \$ m/n.¹⁵ Si el objetivo de estos diarios hubiese sido alcanzar la autofinanciación o hacer dinero, entonces podría decirse que el éxito los eludió permanentemente.

Aunque los diarios políticos existían antes que nada para participar del debate político y para darlo a conocer, aparecían también en ellos otras especies en la forma de novelas en serie, cuentos, noticias sobre duelos y chismes sociales. Si bien estas incursiones sociales y literarias no estaban abiertamente subordinadas a la política editorial cotidiana, la renuncia a *Sud-América* del editor literario más talentoso de la República, a menos de un año de su aparición, muestra que tampoco eran indispensables. Groussac mismo no se hizo ilusiones al respecto: “en una conversación amistosa que tuve con Pellegrini... le había dejado entrever mi probable separación de *Sud-América*: me hizo el honor de no disuadirme”.¹⁶ Si alguien escribía bien o podía alardear de mejor pluma que la común, tanto mejor, pero el talento que realmente contaba para la empresa era político. Pellegrini perdió a Groussac; al poco tiempo ganó a un político empedernido, y además más afable, en la persona de J. Lalanne. El nuevo editor había deambulado sin empleo desde que el equipo editorial completo de *El Diario* renunció disgustado por la decisión de su propietario, Manuel Láinez, de apoyar la candidatura de Dardo Rocha a gobernador bonaerense.¹⁷ Ser periodista entonces, no consistía solamente en tener un empleo como tal: todavía no era aceptable que alguien se prostituyera por una causa a la que se oponía.

Trabajar en favor de los propios principios era, en parte, una consecuencia de lo que podría llamarse un mercado de vendedores de trabajo. En los ocho años que van desde 1887 hasta 1895, el total de diarios y revistas de la capital aumentó de 102 a 143.¹⁸ Los diarios políticos habían tenido ya una expansión extraordinaria antes de 1887. De los once diarios políticos que competían con *Sud-América* en ese año, más de la mitad habían aparecido

durante la presidencia de Roca.¹⁹ La expansión, por otra parte, hizo posible la entrada de recién llegados a posiciones claves dentro de los diarios y una consecuencia de esta tendencia llegó a convertirse en centro de atención cuando los vecinos de *Sud-América* en la calle Bolívar se volvieron contra Juárez en 1890.²⁰ Pero lo que la expansión facilitó sobre todo fue el movimiento de personal de un diario a otro, ya que la posibilidad de elegir exactamente lo que coincidía con los propios principios era cada vez mayor. El alto grado de compromiso del personal voluntario con la prensa política facilitaba, además, el intercambio de recursos entre los periódicos. Claro que esto último era también una consecuencia de las características específicas del empleo en el área de la prensa política.

El empleo en los diarios políticos era impredecible e inestable, sobre todo porque los periódicos mismos eran la expresión de la naturaleza inquieta de la política argentina. Un vuelco en el complejo nudo de alianzas y enemistades personales que comprendía a todo el elenco de la política argentina, requería generalmente un ajuste paralelo en la composición de la escena periodística. Los ajustes podían realizarse por medio de la liquidación de un diario, la creación de otros o la renuncia del personal. En este respecto, el impacto que tuvo la ruptura entre Roca y Juárez es ilustrativo. Juárez llegó al poder con tres diarios firmemente a su favor: *La Prensa*, *La Tribuna Nacional* y *Sud-América*. La desaparición de *La Tribuna Nacional* y la desertión de *La Prensa* de las filas juaristas en 1889, dejó a *Sud-América* sola y con gran necesidad de apoyo. Cuando apareció, *La Argentina* encarnaba fielmente la todavía confiada trayectoria juarista. Tenía recursos suficientes, se esperaba, para enfrentar no sólo a *La Prensa* sino también a *La Nación*.²¹ El ejemplo es importante: la escena política había sido sacudida por el inesperado surgimiento de una facción decidida a destruir la coalición de la que había nacido. El objetivo juarista era simplemente reemplazar la coalición. La lectura que se ofrecía diariamente a los porteños reflejaba este estado de cosas como un espejo. Mientras que en 1888 existían tres diarios unidos en una suerte de sociedad respetuosa y nominal, sólo uno de ellos, *Sud-América*, estaba bajo el firme control de los juaristas. Como el acceso a los otros dos se volvió cada vez más difícil

luego de 1888, los juaristas decidieron contestar a esta intransigencia con empecinamiento. Para 1890 ya habían reemplazado a unos de estos diarios por otro propio, dirigido explícitamente al público del anterior. La situación había cambiado: uno de los participantes de la alianza entre diarios estaba suplantando esta alianza por el control total.

La estrecha relación entre la política y la publicación de diarios que promovió el continuo movimiento de personal, incidió también en otra peculiaridad de la escena periodística de fines del siglo XX: la muerte temprana. Esta expectativa no concernía, sin embargo, sólo a los periódicos del tipo de *Sud-América*. De los 345 diarios y revistas registrados oficialmente en 1895, sólo algo más de la mitad sobrevivió al tercer año de vida. El *Censo* se lamentaba: “se ve que el fuerte número de publicaciones nuevas destinadas en gran parte a desaparecer, hace efímera la existencia, por lo menos, de la tercera parte de los periódicos que pueden contarse en un día cualquiera”.²² La preocupación de los estadísticos parece surgir de un cálculo con algunas bases erróneas. Una alta tasa de mortalidad infantil, nos dicen los demógrafos, es generalmente una consecuencia de una alta tasa de natalidad. En el caso de la publicación de periódicos, una alta tasa de natalidad parece más bien indicar salud: diversidad, experimentación, cambio. Como los diarios políticos de los que estamos hablando eran generalmente publicaciones de calidad, respaldadas por hombres acostumbrados a perder dinero en la empresa, resulta extraño que de los 12 diarios políticos de 1887 sólo tres hayan sobrevivido hasta 1895.²³ Todos estos diarios, por otra parte, sobrepasaron los tres primeros años de vida, lo que contradice la afirmación del censo según la cual una tercera parte de ellos debiera de haber sucumbido en ese lapso.²⁴ Los problemas de inexperiencia, finanzas inadecuadas o altos costos de producción que afectaban a las publicaciones en general, no parecen ser los responsables, en cambio, del ciclo vital de los diarios políticos. Es probable que los problemas financieros afectaran la publicación de los diarios hasta cierto punto, dando cuenta, quizá, del hecho de que tantas publicaciones periódicas registradas en 1895 no se llegasen a convertir en diarios. Pero no son ciertamente las finanzas las que explican por qué *Sud-América* tuvo que cerrar, como no explican

tampoco la desaparición de *La Tribuna Nacional* primero y luego su reaparición en 1891 durante uno de los momentos económicos más oscuros. *Sud-América* muere por Julio Costa, gobernador de Buenos Aires en 1891, deja de apoyarla y pasa a apoyar a *El Nacional* y a *El Censor*. Gil, director de *Sud-América* entonces, no estaba de acuerdo con la complicidad de Costa en el pacto entre Mitre y Roca a principios de 1891, y este desacuerdo le cuesta finalmente la pérdida de su diario.²⁵ *El Nacional* y *El Censor* tuvieron un momento de vacilación primero y finalmente cayeron poco después de que Costa fuera sacado de la gobernación de la provincia en 1893. Otro de los diarios, La Patria, se hundió junto con la suerte del general Lucio V. Mansilla, cuyo apoyo incondicional a Juárez lo había desacreditado ante los ojos de los militares de quienes había estado consiguiendo los subsidios para mantener el diario. Estos ejemplos confirman la idea de que, si bien es cierto que las restricciones financieras dificultaban el establecimiento de sustitutos de pareja calidad, la suerte de los diarios políticos dependía sobre todo de las vicisitudes de las facciones políticas que los publicaban. Si se quiere saber por qué de los doce diarios políticos de 1887 los tres sobrevivientes en 1895 son *La Tribuna Nacional*, *La Prensa* y *La Nación*, hay que buscar la respuesta en los nombres de Roca y Mitre.

Si las finanzas, el personal y, sobre todo, la esperanza de vida de los diarios políticos derivaban efectivamente de su dependencia de los círculos políticos que los controlaban, el estilo también derivaba de este mismo control. Las tareas que cumplían como portavoces de esos círculos políticos podrían dividirse entre permanentes e incidentales. Entre estas últimas estaba la de proveer lugares de reunión y centros de discusión convenientes. De las primeras, por un lado combatir y por el otro reflexionar, dependía el estilo. La esgrima entre el abuso y la defensa era su elemento básico y ningún otro instrumento político, aparte de la fuerza misma, era capaz de un efecto tan devastador. En diarios como *Sud-América* un joven escritor con ambiciones políticas encontraba exactamente su medio. Su tarea consistía en perfeccionar el arte del cabildeo político, leer toda la prensa matutina de la Capital, estar atento al chismerío sobre los grandes personajes y escribir agresivamente en una prosa de tono paternal. Los grandes

capitostes como *La Nación*, *El Nacional* y *El Diario*, aparecían todas las mañanas firmes en sus puestos callejeros. Un joven periodista de *Sud-América* no hubiera sido digno de su tiempo ni de su lugar si se hubiese privado del placer de hacerlos rezongar. *El Nacional* era “El Gran Fósil”; Del Valle, “el profeta de la moralcracia”; el doctor Alem tenía “toda su fuerza y su poder concentrados en esa pintoresca barba matizada de blanco y gris que adorna su interesante figura”.²⁶ El abuso y la causticidad eran los rasgos típicos del estilo de estos diarios entre 1880 y 1890, un estilo que surgía directamente de la necesidad de dividir a la oposición política. Lo suavizaba, sin embargo, otra necesidad que más que con la acción se relacionaba con el área más pausada de la reflexión.

El diario no sólo el portavoz sino también el foro de su facción política. Un artículo requería la aprobación de los varios comités editoriales antes de su publicación; si una idea era considerada suficientemente buena, se la repetía hasta que llegase a ser un punto central de una nueva línea política. *Sud-América* se desempeñó así respecto de los juaristas cuando los seguidores del presidente evaluaban las implicancias del continuo alejamiento entre éste y Roca, su mentor. Interpretaciones claras y razonables de las ideas juaristas sobre la República y sobre su propio lugar en el destino de aquélla, empezaron a aparecer regularmente durante 1888. El estilo del diario cambió radicalmente. Sutileza, persuasión, esperanza y razón llenaron columnas que habían tenido poco tiempo atrás un cariz totalmente diferente. *Sud-América* nunca logró, sin embargo, reconciliar totalmente estos dos caracteres; el guerrero y el pensador podían muchas veces surgir de una misma pluma, pero uno al lado del otro en la misma página del diario provocaba la sensación de que el pensador era deshonesto y el guerrero un farsante. La Prensa resolvía mucho mejor la dualidad embozando la firma de sus espadachines. De todos modos, los diarios políticos no podían hacer otra cosa que moverse en dos carriles al mismo tiempo. Esta contradicción se mantuvo durante un largo período (hasta la aparición de los diarios de circulación masiva) y subraya una vez más la condición subordinada de la publicación de diarios en la Argentina del siglo XIX. Si entendemos el término “diario” en el sentido moderno de una institución

autosuficiente y que determina por sí misma sus formas de financiación, su personal, su futuro y su estilo, entonces no existieron diarios en Buenos Aires por lo menos hasta el comienzo del nuevo siglo. Pero sí existieron diarios políticos, y *Sud-América* fue uno de ellos.

II

Una mañana de junio de 1889, un hombre ya olvidado caminaba por la calle Esmeralda. A mitad de cuadra, entre Lavalle y Tucumán, se detuvo; luego apuró el paso, se oyó un disparo y cayó muerto. Tres días después, *Sud-América* publicaba los tres primeros despachos sobre la Exposición Universal en París. El pabellón argentino había sido abierto con gran despliegue. En la misma página aparecía el obituario de López Jordán, el último caudillo provincial.²⁷ La nueva Argentina no gastaba lágrimas en un caudillo envejecido incapaz de cruzar sin inconvenientes una de las calles recién pavimentadas de la Capital.

Los tiempos habían cambiado; los hombres de 1880 que se habían preocupado porque así fuese estaban ahora en la capital francesa viendo que el cambio continuase. *Sud-América* imprimía orgullosa una oda a la moderna Buenos Aires: “vivir en la planta baja de una casa, antes lo más común, hoy no es chic. Ud. vive en el primer piso”.²⁸ Si este era un reflejo de París, las noticias que llenaban una buena parte del espacio de *Sud-América* venían directamente de París; cuando estas últimas no alcanzaban y quedaba espacio libre, se podía siempre volver a insistir con la adoración a Sarah Bernhardt o con la descripción meticulosa de los horrendos crímenes de Jack el Destripador.²⁹ Como lo hacían todos los diarios en Europa, *Sud-América* y el resto de los diarios porteños también se preguntaban: “¿dónde está Stanley ahora?”. Europa, al igual que la civilización, era una mercancía internacional: tenía que ser conocida antes de poder ser trasplantada correctamente. Cuando las historias europeas adecuadas eran escasas, sin embargo, buenas eran las locales si se las contaba en forma debida. Una cuestión de honor era tan argentina como progresista y los duelos, por lo

tanto, eran grandes favoritos de *Sud-América*, especialmente cuando los duelistas eran hombres de prensa.³⁰ Todo era tratado con la preocupación científica por el detalle, característica del mejor periodismo de la época, hasta los suicidios de jóvenes amantes. *Sud-América* consideró que la muerte del joven Samuel Núñez, hijo favorito de un concesionario del puerto, era un acontecimiento suficientemente notable como para ser tratado con ese celo: “se pega un tiro con la mano izquierda, pues era manco de la derecha, sobre la sien correspondiente, atravesando su cráneo la bala en una línea de tan perfecta rectitud que fue a clavarse el proyectil en la pared a la misma altura en que quedaba la cabeza atravesada”.³¹ La descripción es, por cierto, de una excelencia digna de exportación.

Contrariamente a lo que generalmente se cree, el espíritu de la década de 1880 no se distingue por el hecho de que sus hombres públicos consideraran los progresos materiales como sinónimo de la mejora de la condición humana. Este fue un supuesto común durante el siglo XIX en muchas partes del globo y ha sobrevivido junto al escepticismo de los tiempos modernos. Lo que, en cambio, realmente da a la década de 1880 en la Argentina su carácter distintivo, es la seguridad de que la civilización argentina era factible y de que, si se actuaba sabiamente, la historia argentina se convertiría en el simple relato del establecimiento progresivo de las condiciones morales y materiales necesarias en una república.

Cuando recordamos el pasado sombrío, la lenta gestación de las discordias y contiendas fratricidas, los tanteos, los tropiezos, el caudillaje bárbaro poniendo barreras al progreso –como si fuera posible ponerle barreras al mar– y nos fijamos en el espectáculo soberbio de la época presente, en esa oleada de juventud y adelantados que todo lo vivifica, vienen a la memoria los versos del cantor de la raza latina y en más de una ocasión el espíritu entusiasmado –ebrio de ese entusiasmo que es la fortuna de las almas generosas– lleva a los labios las caldeadas estrofas del poeta: ‘De pie para cantarla que es la patria, la patria bendecida’.³²

Todos los diarios políticos estaban llenos de fervor por esta década

extraordinaria, pero pocos se aproximaron a la chochera con que la trataba *Sud-América*. Porque *Sud-América* era como el perro de un dueño hambriento para quien “actuar sabiamente” era actuar con ambición y audacia. Si esto era glotonería, entonces los juaristas eran glotones de progreso. Pero, como los mismos juaristas, *Sud-América* reaccionaba ante los acontecimientos con la visión universalmente limitada de la vida cotidiana, es decir, sin la predicción de cómo la suma de la experiencia del presente se resolvería en un punto preciso del futuro. Por esta razón, una breve revisión de *Sud-América* debiera revelar no sólo los frutos que ofreció esta década espectacular tanto a los sobrios como a los delirantes, sino también descubrir a los juaristas tal como eran ante sus propios ojos, en su propia cronología, con el tiempo deslizándose en su acostumbrada dirección hacia adelante.

La historia de Juárez Celman es la historia de un fracaso. *Sud-América* la refiere en sus artículos de fondo —a veces publicados como editoriales y otras como contribuciones— en una versión que podría titularse simplemente “audacia”. Los constructores de esta versión, que apareció generalmente en artículos sin firma, fueron sin duda el jefe de redacción, J. V. Lalanne, y Rufino Varela Ortiz, este último llamado especialmente desde Córdoba (donde había reemplazado a Ramón Cárcano como secretario del gobernador) para ocupar la dirección del diario. Ni Lalanne ni Varela Ortiz pertenecían a la primera generación de juaristas activos en *Sud-América* responsable de haber volcado el diario, en 1885, en favor de la candidatura de Juárez Celman, ya que éstos, en 1887, ocupaban cargos de gran responsabilidad pública. Carlos Pellegrini era el vicepresidente de la República, Roque Sáenz Peña estaba preparándose para las conferencias sudamericanas, Lucio V. Mansilla era el líder juarista en el Congreso, Estanislao Zeballos estaba editando los anales de la Sociedad Rural. Algunos como Mansilla y Eduardo Wilde, continuaban colaborando con *Sud-América*, y también lo hacían otros menos conocidos como Antonio Crespo, Ricardo Font, José S. Gil, Guillermo Suffern. Pero el diario seguía manteniendo en 1887 la impronta que le dieron Pellegrini y Sáenz Peña. Dardo Rocha era el enemigo, Juárez Celman el regalo de Dios a la humanidad, las noticias sobre el hipódromo alcanzaban la importancia de editoriales y el fútbol

era sistemáticamente ignorado. Para 1891, era evidente, sin embargo, que un cambio se había gestado. José S. Gil, director del diario, trató de librar-se de la responsabilidad del mismo buscándole una fecha de comienzo y concluyó que el “incondicionalismo”, tal el cambio, fue inventado en el banquete de la juventud juarista de 1889.³³ Es probable que Gil estuviese en lo cierto, pero su afirmación podía también inducir a error. “Incondicionalismo” fue un termino acuñado por los partidarios juaristas para reforzar lazos de lealtad en un momento en que los ataques al presidente y su gobierno se multiplicaban. Estos ataques provenían de un grupo que se oponía al partido Autonomista Nacional, pero que estaba a la vez relacionado con él. Expresaban a un tiempo tanto el pánico como la impotencia que engendraba el éxito aplastante de la maquinaria juarista en los círculos que no se consideraban parte de ella. No había dudas: los juaristas habían cambiado. Todo comenzó a fines de 1887 como un intento consciente y deliberado de controlar el brazo político del gobierno nacional: el partido Autonomista Nacional. En *Sud-América* el control estaba en manos de esa segunda generación que durante los dos años y medio siguientes discutió y propagó lo que hoy se conoce como el “unicato”.

Lo que fundamentalmente diferenció al nuevo grupo en control de *Sud-América* fue su intensa simpatía hacia las provincias, y esto se tradujo en que desparramase sobre Buenos Aires un aire liberal firmemente soplado desde Córdoba. A fines de 1888 *Sud-América* hizo explícito que era “desde tierra adentro que se afanaban por borrar los antagonismos que los celos y veleidades de los pueblos del Interior y del Litoral encendieron entre la clásica Córdoba de los virreyes y la briosa Buenos Aires de la revolución”.³⁴ El liberalismo de la Argentina moderna tenía sus raíces profundas dentro del puerto, y por esta sencilla razón, el diario explicaba, sólo un hombre de origen provincial que profesara los principios liberales más avanzados estaba calificado para representar a todos los argentinos. El hombre era, por supuesto, Juárez Celman. Pero para *Sud-América* también podía llegar a serlo Ramón Cárcano. Joven y cordobés, había desatado en Córdoba, junto a Juárez Celman, el ataque nacional contra la Iglesia y llegó, justo en 1887, para hacerse cargo del Correo Central. *Sud-América* lo introdujo al

público por medio de cotidianos panegíricos publicados durante todo 1887, cuando el mismo Cárcano era el director del diario.³⁵ Fue Cárcano quien atrajo al diario a Rufino Varela Ortiz, a Osvaldo Magnasco, a Juan Balestra, a Pedro Pardo, a Juan Piaggio, quienes, entre otros que incluían a Juan Lalanne, Martín García Mérou y el olvidadizo José S. Gil, pasaron a formar el grupo que luego fue conocido como de los “incondicionales”. Más importante aún, fue Cárcano quien desde el Correo Central proveyó a *Sud-América* de un servicio de telégrafo virtualmente gratuito, por medio del cual el diario pudo, en 1888, proclamar orgullosamente la formación de una nueva máquina política.

Sud-América procedió a vender el juarismo en tres formas. Primero creó lo que efectivamente resultó un generador de entusiasmo y que tomó la forma de un foro solidario. Esto se debió más que nada al trabajo de Cárcano, a quien parece que se le hubiera dado el cargo en el Correo específicamente para ese fin. El trabajo consistía en la coordinación de células, repartidas por toda la república, que incluían a individuos localmente importantes y cuya misión consistía en reunirse como en un club, imprimir menús en francés, comer tantos platos como pudiesen, llenar sus copas con champagne, beber por la gloria eterna de Juárez Celman, el jefe único, y transmitir los discursos, resoluciones y listas de socios a *Sud-América* para la edición del día siguiente por el servicio telegráfico especial. A fines de 1888, Cárcano había desarrollado en el Correo un arma política tan efectiva como lo muestran las resmas de adhesiones a la causa juarista que desbordaban las columnas de *Sud-América*.³⁶ En segundo lugar, *Sud-América* desarrolló lo que podría llamarse la “teoría juarista del gobierno”, basada en dos principios complementarios. El primero consistía en la explicitación de una interpretación muy pragmática de la Constitución. “La Constitución argentina ha señalado bien terminantemente cuáles son las relaciones entre los Gobernadores y el Presidente de la República, estableciendo que *ellos son los agentes del Gobierno Federal...*”³⁷ En otras palabras, los gobernadores debían ser considerados como miembros menores del Poder Ejecutivo; si no estaban de acuerdo con la línea de este último, perdían su protección y, evidentemente, también su legitimidad constitucional. Este principio era complementado por otro,

igualmente pragmático, que al ser lanzado por *Sud-América* en 1887 marcó el comienzo de la influencia cordobesa dentro del diario. Sostenía que el candidato presidencial de un partido es lógica y naturalmente su jefe en cada elección y que, al llegar al poder, no pierde este carácter.³⁸ Siendo el presidente el jefe de su partido y los gobernadores sus agentes oficiales, en la Argentina el gobierno sólo puede funcionar si los gobernadores son los aliados políticos del presidente. En función de un buen gobierno y una administración adecuada, parecía crucial entonces que los disidentes abandonaran sus puestos en favor de la unida y gran familia juarista. Conocida generalmente como el “unicato”, esta teoría fue creada para justificar el hecho político más importante desde la federalización de Buenos Aires: la ruptura entre Juárez Celman y Roca. La tercera versión del juarismo en *Sud-América* fue una audaz aplicación de su teoría sobre el gobierno al problema de un ex presidente joven, ambicioso y desocupado.

Las más de las veces un hombre, un caudillo, avasalla las multitudes, las seduce, las domina y las agrupa. Aquí no hay conservadores, aquí no hay Whigs y Tories, aquí no hay republicanos y demócratas; nos llamamos sucesiva y alternativamente alsinistas, mitristas, roquistas, rochistas, juaristas, etc.³⁹

Los partidos, entendidos como instituciones cuya identidad trasciende las sumas de sus miembros no existían, según *Sud-América*, en la Argentina. Un partido político argentino era, más bien, nada más que los elementos que lo formaban.

Los principios no transmitían su carácter a un partido porque el amplio acuerdo sobre principios que caracterizaba la vida pública en 1880 no lo permitía.

“No hay antagonismos entre los propósitos de su antecesor (Juárez) y los suyos; pero hay una diferencia radical entre las situaciones en que uno y otro Presidente han gobernado y, sobre todo, entre los elementos con que uno y el otro han podido contar para utilizarlos en sus gobiernos respectivos.”⁴⁰

El reemplazo de Roca por Juárez en la presidencia requirió a su vez la disolución automática del partido del primero y su reemplazo por uno nuevo. Esto no implicó ni un cambio de políticas ni un ajuste de principios. Fue simplemente la única forma lógica en que un presidente en ejercicio condujera la política como un vencedor en su propia ley.

El Partido que reconoció como jefe al General Roca, ya no existe. Lo reemplazó el Partido Nacional –nombre con que por primera vez lo designó el Dr. Juárez Celman al aceptar su candidatura en Buenos Aires– y que, por tanto, es perfectamente lógico que le reconozca a éste como jefe.⁴¹

La manera en que *Sud-América* trató a Roca, fue a la vez franca e ingeniosa. La idea conductora era su convicción de que los principios no contaban para nada. Roca estaba ahora fuera del gobierno. Su máquina política, tanto en las provincias como en la Capital, había sido, de acuerdo con la teoría del unicazo, la máquina del gobierno y en la misma medida el partido de Roca. Al ser reemplazado por Juárez, esta máquina se volvió no sólo redundante sino también un obstáculo potencial para el desarrollo de un buen gobierno. Juárez estaba entonces justificado al desmantelar lo que Roca había montado y, para hacerlo, era esencial que reemplazase también a Roca como jefe de partido. La inundación de telegramas mandados por Cárcano desde su puesto de combate en el Correo era otra manera de decir que si esta lógica no era convincente, Juárez, de todas maneras, tenía los apoyos políticos de su parte. *Sud-América* hizo pública entonces una prolija terna: un caso, una justificación y el apoyo numérico.

1888 y 1889 fueron años cumbre para los juaristas de *Sud-América*. Dinero y contribuyentes eran fáciles de encontrar mientras el continuo éxito político del presidente y sus seguidores daban al diario la energía cada vez más escasa, en cambio, en la prensa en general. En 1890, por el contrario, *Sud-América* declinó tanto en la calidad como en su tono general. Esto se debió, en parte, a la confusión creciente dentro de las filas del gobierno provocada por la suba de precio del oro y la preocupación por el futuro económico del Estado. *Sud-América* sufrió también por la aparición de

un nuevo diario juarista, *La Argentina*, que comenzó a competir por los escritores, los chismes y el dinero. Se acomodó a la nueva situación especializándose en fragmentar a la oposición (ahora la Unión Cívica) y cediéndole al nuevo diario su antigua misión de formar la línea juarista. El resultado fue un declinamiento gradual de su estilo, su alcance y la calidad de sus contribuciones. Para julio de 1890, *Sud-América* tenía poco que ver con lo que había sido sólo un año antes cuando las causeries del jueves de Mansilla estaban en boca de toda la ciudad y cuando los círculos políticos quedaban boquiabiertos ante cualquier movimiento juarista.⁴² Se podría decir que poco se perdió cuando la revolución de 1890 obligó a los ahora humildes “incondicionales” a vender. Pero en octubre de ese año, cuando José S. Gil compró el diario a Rufino Varela Ortiz, por un breve período volvió a retomar su energía. Detrás de Gil estaba el dinero de La Plata, el rincón sobreviviente más fuerte entre los simpatizantes juaristas.⁴³ Allí, Julio Costa estaba fortificando su vulnerable posición de gobernador juarista dentro de lo que era ahora una escena política acentuadamente anti-juarista. Su Partido Provincial se formó a fines de 1890 para minimizar la influencia de Roca en el litoral. *El Nacional*, *El Censor* y *Sud-América* apoyaron a Costa desde principios de 1891, apoyo que demuestra la rapidez con que Costa fue capaz de organizar los recursos.⁴⁴ Sin embargo, se vio obligado a apoyar, aunque sea formalmente, el nuevo acuerdo entre Roca y Mitre. A fines de 1891, el éxito de Costa en reagrupar los elementos juaristas del litoral bajo la bandera modernista fue suficiente para romper el acuerdo; pero pareciera que para Gil una alianza con Roca era indispensable, aunque fuese formal.

Gil rompió con Costa a principios de 1891. Desde entonces, *Sud-América*, ahora firmemente en las manos de la Unión Cívica Radical, comenzó a trastabillar. Su impresión se volvió descuidada y difícil de leer; aquello que resultaba legible sonaba a panfleto revolucionario, muy chillón y muy paranoico. Pellegrini debe haberle hecho un favor a sus lectores cerrando el diario bastante antes de las elecciones de 1892, pero este acto también sugiere que Pellegrini compartía con los radicales la tendencia a hacer alharaca, ya que con la excepción de los extractos de la obra de Jackal, *El*

secreto de la Revolución de Julio, Sud-América no produjo mucho más que una reflexión del revés que Gil parecía estar sufriendo a causa de Costa. En agosto de 1892 el esfuerzo para financiar el diario fue demasiado para Gil, quien fue reemplazado por Guillermo J. Suffern, uno de los editoriales de la época temeraria de 1887. Suffern, sin embargo, no demostró tener mayor inclinación por el duelo ni por la discreción. Inmediatamente publicó un ataque personal en contra del juez Angel Pizarro; un error, se diría, ya que después del 3 de setiembre de 1892 *Sud-América* nunca reapareció para explicar por qué.

III

Parecería razonable ubicarse en la época. Si los hombres públicos de las décadas de 1880 y 1890 emplearon en el periodismo el mismo tiempo que dedicaron a sus deberes parlamentarios, es posible que fuese porque observaban hacia la prensa el mismo respeto que tenían por su labor en el Congreso.⁴⁵ Roca, Mitre, Juárez, Costa, Roque Sáenz Peña y Del Valle, difícilmente hubiesen derrochado dinero, tiempo y reflexión en sus respectivos diarios políticos, si no hubiesen respetado los resultados a conseguir por este medio. La naturalidad con que un político se dedicaba a la publicación de diarios, parece indicar que estos hombres basaban sus acciones y creencias en intereses más amplios que los puramente personales, económicos o de clase. También sugiere que los políticos valoraban tanto a la opinión pública como para voluntariamente someterse a su juicio. Más aún, esta ligazón entre la política y la prensa hacían de la política un asunto mucho más público que el que generalmente se sugiere. Hay razones para sostener una interpretación de la prensa como un componente clave del sistema político anterior al fin de siglo, es mucho más ajustada históricamente que las interpretaciones que ignoran este hecho.

Sería quizá abrumador extenderse aquí con detalles sobre las ideas que siguen, pero un esbozo de ellas quizá sirva para estimular las dudas sobre ciertas formas corrientes de entender cómo se organizaba la gente en la

Argentina de cien años atrás. Lo primero que vamos a mencionar no debería necesitar ninguna explicación, salvo que en general lo más obvio es lo más frecuentemente ignorado. La Argentina en 1880 era una creación muy reciente. La independencia política se había ganado en la primera parte del siglo a un costo que vino a resultar en el colapso institucional. A lo largo de un período de sesenta años, que terminó alrededor del principio de la década de 1870, nada funcionó correctamente en la joven república.⁴⁶ Las constituciones eran proclamadas e inmediatamente ignoradas. El dinero, emitido y recelado. Los presupuestos propuestos y sacrificados. Las rutas coloniales se deterioraban y las fronteras se acercaban. Se puede celebrar la relativa estabilidad de 1880, pero esto no debe hacer olvidar los casi setenta años que necesitó la Argentina para fijar exitosamente sus límites. No había mucho más de que estar orgulloso. Más aún, mientras que el pasado le dio a la comunidad una serie de razones para sentirse atemorizada, le dio, en cambio, poca ayuda institucional para tranquilizar esos temores.⁴⁷ El tiempo adquirió así un enorme valor. No había nada en la Argentina del pasado que sugiriese que estaba suficientemente distante de la del presente.

El sentimiento de que un pasado profundamente temido estaba agazapado tras la última curva, yacía en la base de otro rasgo distintivo de la joven república: el acuerdo sobre los objetivos a alcanzar que caracterizó tanto el pensamiento como la política argentinos. La ausencia de debate ideológico en la política fue señalada, como hemos visto, por contemporáneos tales como los escritores de *Sud-América*. Escritores posteriores creyeron ver en esa ausencia un síntoma de un sistema político pervertido que excluía la participación de individuos de creencias opuestas.⁴⁸ Sería pretencioso asegurar dónde está la verdad, pero sí podemos señalar aquello sobre lo que sí estaba de acuerdo todo el mundo. Es casi indudable que los argentinos a fines del siglo XIX estaban básicamente de acuerdo sobre la relevancia de las pautas liberales para la sociedad. Esta es una observación tan trivial como decir que el liberalismo en la Argentina fue influyente a fines del siglo XIX; tan obvio como repetir que dominaba todas las áreas de la civilización occidental en el mismo período.⁴⁹ El liberalismo no constituía

simplemente una de las filosofías en pugna con otras alternativas igualmente válidas. Para los hombres de 1880 era el pensamiento de la civilización, el demiurgo del mundo moderno, y era todo lo que existía. En sus formas de 1880, el socialismo y el anarquismo eran más un reflejo de lo que pensaban ciertos inmigrantes llegados a la Argentina que respuestas a las condiciones a la vida en este país.⁵⁰ Como la existencia de Dios, los derechos económicos y sociales de los individuos basados en los que llamamos liberalismo se daban simplemente por sentados. Pero la existencia de la república no.

Hay una gran diferencia entre un acuerdo sobre principios y un acuerdo sobre objetivos. En la década de 1880 el primero se refería a la conducta, el segundo a la construcción. Lo que confiere originalidad al acuerdo de la política argentina de este período, es que sus hombres compartieron una visión dinámica de la sociedad argentina, mientras que en el resto del mundo liberal se limitó solamente a un plano más mecánico. La república fue el fin creativo de 1880, tanto como lo había sido en 1852. La política no fue una simple escaramuza por el poder: fue sobre todo el camino hacia la realización de la idea republicana. Asociándola con la educación (en sí misma una institución política dinámica), a la política se le asignó el rol de la creación eventual de una civilización sudamericana y, sobre este objetivo, no existe ninguna evidencia de que hubiese mucha discrepancia.⁵¹ La idea del cambio ya estaba contenida en la Constitución argentina de 1853.⁵² Los años transcurridos hasta 1880 reforzaron la urgencia de distanciarse del pasado lo más posible. Una simple razón humana, el temor, transformó esta necesidad de la república en una verdadera obsesión.

La velocidad del cambio, el énfasis en el progreso, la importación de capital y trabajo, la esperanza de una mejora racial y la alta prioridad conferida a la educación, son todos elementos de la vida argentina posterior a 1880 que confirman el carácter dinámico de la política mencionada. Lo que generalmente se olvida, sin embargo, es la cualidad idealista de este rasgo que se basaba en la creencia de que la creación del hombre republicano era esencial y posible. En 1910 los educadores en el gobierno publicaban con sabiduría convencional:

La incultura general de la Población, al ser la causa propicia que motivó el tipo del caudillo, dio la base para el sistema federal que se impuso a la nacionalidad, pero lo subvirtió fundamentalmente... El federalismo requiere, ante todo, la disciplina; los yankees la tienen porque vienen de aquellos puritanos inflexibles y ásperos sometidos en la mayoría de los actos de la vida a ese *self control*, base fundamental de la disciplina mental, moral, social y material...⁵³

Esta era la verdadera tarea: la formación del hombre republicano argentino responsable y civilizado. Se requerían para esta tarea dos pares de herramientas: doctrina y práctica, educación y estrategias. Dada la ausencia de una división ideológica entre los argentinos de 1880, se podía esperar que una prensa libre supliera ambos tipos de herramientas. Por esta razón, y con la excepción de algunos períodos preelectorales cortos, se la dejó generalmente actuar en libertad.

El Segundo Censo Nacional de 1895 es revelador con respecto al lugar que ocupaba la prensa. Según esta fuente, el periodismo encabeza la lista de los rubros reunidos bajo el título "Instrucción Pública".⁵⁴ En el Censo Municipal inmediatamente anterior es aún más explícito: "Existe en Buenos Aires verdadero periodismo, libre e independiente, con escritores bien preparados que lo dirigen. Aquí, lo mismo que en Inglaterra puede sostenerse que la prensa periódica, por la influencia que ejerce en las costumbres y en el gobierno, es el cuarto poder del Estado".⁵⁵ Las referencias a Inglaterra aquí y a los Estados Unidos más arriba no son accidentales, ni tampoco fue la Argentina el único país que tomó a estos dos países como modelos, porque, acertados o no, los hombres de 1880 consideraron a la fuerza civilizadora que veían en estas dos sociedades del Norte como sinónimo de una conducta y una opinión ciudadana responsable, nacional e informada.⁵⁶ La opinión pública era la cuarta fuerza del Estado; sin ella y sin su vocero, la prensa, el gobierno era posible pero la república democrática no lo era.⁵⁷ La prensa tenía un doble rol que jugar: por un lado, el efecto acumulativo que con el tiempo debía formar una ciudadanía activa; por el otro, constituir un foro en el cual la opinión pública encontrase su genuino

representante. Una prensa libre no era una mera decoración moderna inventada por los *dandies* liberales del siglo pasado. Lo mismo podría decirse del acto de votar, y aquí está realmente el nudo de la cuestión. Un voto podía ser revelador de un estado de opinión o no, dependiendo del modo en que se emitía. No había nada de creativo ni de dinámico en él mismo. Por cierto que los abusos que invariablemente lo acompañaron, tanto antes como después de 1880, sugieren que era visto como un medio de participación mucho más débil y menos significativo. La prensa libre, en cambio, era el símbolo de un compromiso decididamente más profundo y fundamental con la idea de una república democrática en su sentido más clásico.

¿Cómo debería ser reconstruida entonces nuestra interpretación de la política argentina de fin del siglo pasado? ¿Contenía la prensa del momento algo más que promesas sobre el porvenir? Hay razones para convencerse de que la prensa realmente llenaba las funciones que se proyectaban sobre ella. Sabemos que existía un número extraordinario de publicaciones. También hemos visto que el panfleto político y el diario coexistían en esa suerte de amalgama que describimos aquí como prensa política. Sabemos que los diarios partidarios, profundamente críticos de los hombres en el poder, eran libres de publicar lo que actualmente sería considerado calumnia o libelo. ¿Pero qué pasaba con la opinión pública? ¿Puede argüirse que en las décadas de 1880 y 1890 existían realmente los controles al ansia de poder que hubiesen satisfecho algunas de las tendencias idealistas del pensamiento argentino de la época? Lo que pasa luego de la caída de Juárez Celman es especialmente ilustrativo. Es difícil imaginar a Roca trabajando exitosamente para conseguir la renuncia de Juárez sin el trasfondo de opinión que preparó la prensa porteña en los meses anteriores. Es igualmente difícil ver a esa preparación como otra cosa que la expresión de la humillación porteña ante lo que se consideraba en Buenos Aires como el manipuleo cordobés del poder.⁵⁸ Del mismo modo, es difícil explicar el resultado de las elecciones de 1892 sin tener en cuenta el papel crítico que jugó la opinión pública. Esta puede haber sido una voz tan selecta como se quiera, pero fue el público políticamente educado el que impulsó sobre Roca y Mitre la humillante solución de Luis Sáenz Peña. Estos avezados

políticos fueron totalmente cercados por las diferencias que empezaron a aparecer entre sus seguidores, diferencias que los mantuvieron respectivamente neutrales y que volvieron imposible su unión. Lo inadecuado de la solución en la forma de un hombre viejo, titubeante y cansado, cuya única ventaja era la de ser el padre de Roque Sáenz Peña, revela la fuerza del control del público sobre las ambiciones políticas del momento. En esto, la prensa, que había explicitado detalladamente cualquier intento de Roca o Mitre para repetir el triunfo político de Juárez, jugó un rol crítico.⁵⁹ Los votos, por otra parte, no hicieron más que formalizar luego el equilibrio que impuso la opinión pública interesada.

Podría tener quizá sentido componer la imagen de la política argentina en este período según otro tipo de enfoques. Nosotros insistiremos aquí sobre los siguientes puntos: 1880 no fue para los hombres que vivieron esa década más que un comienzo; la construcción de la civilización argentina fue para ellos inspirada por una inseguridad real proveniente del pasado; “civilización” significaba la incorporación dentro de la Argentina de un cuerpo de opinión pública necesaria para asegurar su sobrevivencia; la idea de una prensa libre fue considerada sacrosanta por su valor simbólico; la existencia de una prensa libre protegida así, aseguró la práctica cotidiana de la opinión pública; la prensa fue tan exitosa en articular una expresión política amplia, que puede ser considerada, al menos en este período, como un componente clave de un ideal democrático en funcionamiento. Para decirlo más sencillamente: la política argentina de los últimos años del siglo XIX se desarrolló en un sistema tridimensional. El Gobierno, la Prensa y la Opinión pública pudieron regular y ordenar lo que retrospectivamente aparece como un sistema generalmente provechoso de discurrir político y que perduró durante por lo menos tres décadas vigorosas. Había sin duda en *Sud-América* mucho más que lo que se puede creer a simple vista.

NOTAS

- 1 *Sud-América* publicó su primera edición el (5/5/1884); su último número salió de la imprenta el (3/9/1892).
- 2 La Argentina pudo haber aspirado al mismo status si hubiese durado más de cuatro meses.
- 3 La lista del personal periodístico inicial de *Sud-América* parece un “Quién es quien” de los años 80 y 90. Véase Groussac, Paul, (1972, pp. 66-7; 215-9).
- 4 *Sud-América*, (4/3/1891). Todas las referencias sobre diarios son tomadas de la página editorial.
- 5 *La Nación*, ediciones del mes de abril, 1889.
- 6 *El Nacional*, (4/5/1889).
- 7 Rivero Astengo; A. (1941, II, p. 96).
- 8 A los fines de la definición he seleccionado como diarios políticos aquellos diarios clasificados en el Censo de la Capital Federal del 15 de septiembre de 1887, II, pp. 545-6, como “publicación política y noticiosa”. Ellos son: *El Nacional*, *La Prensa*, *La Nación*, *La Razón*, *La Patria*, *El Diario*, *La Tribuna Nacional*, *La Unión*, *El Porteño*, *Sud-América*, *Fígaro* y *El Censor*. Incluyo también a aquellos aparecidos entre 1887 y antes de 1895 que comprenden: *El Tiempo*, *El Argentino*, *La Tribuna*, *La Voz de la Iglesia* y *El Diarito*; véase Segundo Censo Nacional, mayo de 1895, III, pp. 46-54. *La Voz de la Iglesia* no figura entre las publicaciones “políticas” en 1887, pero sí en 1895. Esto parece razonable ya que desde 1895 este diario pasa a recoger de *La Unión* el rol de principal vocero de la Iglesia, mientras que en 1887 y antes, su circulación de sólo 800 ejemplares lo hacía demasiado insignificante. El Diarito ha sido incluido porque estaba tan obsesionado por la política como cualquiera de los clasificados en esa categoría. *La Argentina* es uno de los diarios que no menciona ninguno de los dos censos, pero debe ser incluido en esta lista. Estos 18 diarios eran publicados diariamente en idioma español.
- 9 *Censo de la Capital Federal*, (1887, II, pp. 545-6).
- 10 Ibídem *La Prensa* y *La Nación* proclamaban una circulación de 18.000 cada uno en 1887. *El Diario* tiraba alrededor de 12.500, un número al que *El Nacional* estaba probablemente cercano. *La Patria*, *La Tribuna Nacional*, *La Unión*, *Sud-América*, *Fígaro*, *La Razón* y *El Censor* vendían entre 3.500 y 6.500 copias diarias.
- 11 Rivero Astengo; A. (1941, II, p. 96).
- 12 de Vedia a Roca, A., (3/12/1890), AGN, Archivo Roca, leg. 61.
- 13 *Sud-América*, (28/3/1889); *El Nacional*, (28/3/1889); ver también las últimas ediciones de *La Tribuna Nacional*.
- 14 de Vedia a Roca, A., (3/12/1890), AGN, Archivo Roca, leg. 61.
- 15 Varela Ortiz R. a Juárez Celman, M., (8/10/1890), AGN Archivo Juárez Celman 30/5577.
- 16 Groussac, P. (1972, p. 217) el subrayado es del original.
- 17 *Sud-América*, (30/6/1891), artículo de José S. Gil. Fue Gil quien invitó a Lalanne a *Sud-América*.
- 18 *Censo de la Ciudad de Buenos Aires*, (1887, II, p.545); *Segundo Censo Nacional*, (1895, III, p. XXIV).

- 19 *Censo de la Ciudad de Buenos Aires*, (1887, II, p.545).
- 20 Véase *Sud-América*, (9/4/1890).
- 21 *La Argentina* fue lanzada con pretensión. Aunque al principio salía diariamente con sólo cuatro páginas, éstas eran enormes; en realidad, contenía dos veces el espacio de *Sud-América*, lo que lo ubicó en la categoría de los dos diarios de gran circulación. Su servicio de cables de Europa, Estados Unidos y América Latina era parejo al de estos dos diarios.
- 22 *Segundo Censo Nacional*, (1895, III, p. XVIII).159 diarios y revistas fueron clasificados como cumpliendo su primer, segundo o tercer año de publicación.
- 23 *Censo de la Ciudad de Buenos Aires*, (1887, II, p. 545); *Segundo Censo Nacional*, (1895, III, pp. 46-9). *La Tribuna* está contada como uno de los sobrevivientes.
- 24 *Sud-América* duró nueve años, *El Censor* apenas algo más; en 1887 *El Nacional* cumplía 35 años de vida, *La Razón*, 12, *La Patria*, 9, *La Tribuna Nacional*, 7, *El Diario*, 6, *La Unión* y *El Porteño*, 5 y *Fígaro*, 3.
- 25 Véase *Sud-América*, (30/3/1891).
- 26 *Sud-América*, (13/6/1889), *Sud-América*, (8/5/1889), *Sud-América* (24/7/1890).
- 27 *Sud-América*, (22/6/1889), *Sud-América*, (25/6/1889).
- 28 *Sud-América*, (1/11/1888).
- 29 *Sud-América*, (3/9/1887).
- 30 Véase *Sud-América*, (12/12/1888). Pedro Pardo, secretario privado de Juárez Celman y colaborador de *Sud-América*, cambió ocho disparos con Eugenio Garzón, uno de los editores de *El Nacional*, luego que Garzón se negase a retractarse de un ataque dirigido a Pardo. Felizmente, la policía intervino antes de que se efectuase un disparo más certero.
- 31 *Sud-América*, (5/11/1888).
- 32 *Sud-América*, (23/8/1887).
- 33 *Sud-América*, (30/6/1891).
- 34 *Sud-América*, (14/11/1888).
- 35 Véase, *Sud-América*, (18/8/1877).
- 36 La campaña del telégrafo comenzó a armarse en octubre. Para enero de 1889 estaba en su apogeo. Véase *Sud-América*, (24/12/1888), *Sud-América*, (28/12/1888) y los números de enero de 1889.
- 37 *Sud-América*, (18/5/1889). El subrayado es del autor.
- 38 *Sud-América*, (10/12/1887).
- 39 *Sud-América*, (5/11/1888).
- 40 *Ibíd.*, Véase también *Sud-América*, (18/5/1889).
- 41 *Ibíd.*
- 42 Lucio V. Mansilla publicó su columna en *Sud-América* cada jueves bajo el título *Causas del jueves*. El estilo de Mansilla se volvió tan popular que su columna fue publicada en cinco volúmenes, el primero de los cuales apareció en 1889, Véase Mansilla, Lucio V. (1963).
- 43 Varela Ortiz R. a Juárez Celman, M., (8/10/1890).

- 44 J. Lalanne, antiguo director de *Sud-América* fue brevemente apoyado por Costa para hacerse cargo de *El Nacional*. Como Gil, dejó de apoyar a Costa cuando este último se volvió partidario del acuerdo entre Roca y Mitre. Véase *Sud-América*, (23/3/1891), *Sud-América*, (24/3/1891).
- 45 Para una encantadora descripción de la vida de Pellegrini durante 1884 y 1885, véase Groussac, (1972, p. 216).
- 46 La fecha precisa de terminación de este período depende del criterio que se emplee. La presidencia de Sarmiento y el fin de la guerra con Paraguay parecen satisfactorios, sobre todo porque es en este momento cuando empiezan a desaparecer las distracciones características del período posterior a la Independencia (particularmente los obstáculos diplomáticos y geográficos). Los efectos económicos de estas distracciones pueden comprobarse en *El Banco de la Nación en su Cincuentenario*, (1941), Banco de la Nación, Buenos Aires; los geográficos en Cortes Conde, R.: (1968, abril-junio, v. XVIII); y los constitucionales en Botana, N., (1977).
- 47 Tan polémico como pueda ser, el *Facundo* de Sarmiento sigue siendo el comentario clásico de la segunda mitad del siglo XIX. La introducción de Pellegrini al libro de Martínez y Lewandowski: *The Argentine in the Twentieth Century*, capta con agudeza la ambivalencia de la década de 1880, cuando una nueva certeza de que el pasado iba quedando atrás se mezclaba con las advertencias para evitar que jamás volviese.
- 48 La exposición más conocida de este punto de vista puede verse en Romero, J. L. (1963, pp. 184-204). McGann mismo lo vuelve a repetir en (1957).
- 49 Véase Carlton J. Hayes, A (1941). La "historia nacional" le ha hecho en este aspecto un flaco servicio a la historiografía argentina, al computar un abrumador sentido de singularidad en áreas donde la Argentina se estaba moviendo parejamente con sus mentores culturales y políticos. Una comparación con Australia mostraría que esto puede ser extendido de los mentores a los competidores.
- 50 Es pertinente citar aquí el ejemplo de Germán Lallemand y el de la composición e intereses de su club de inmigrantes, Vorwärts. Tal es el caso de la insignificancia del pensamiento socialista en la Argentina hasta 1900 que el *Censo* proclama como descubrimiento la existencia de periódicos socialistas y anarquistas (véase *Segundo Censo Nacional*, 1895, III, p. XVII). A uno le queda la impresión de que la fama de Lallemand está basada en el interés de autores actuales más que en el grado de notoriedad que tanto él como Vorwärts lograron alcanzar entre sus contemporáneos. Véase Ratzer, J., "Germán Ave Lallemand", en J. Godio (ed.) (1974, pp. 111-21).
- 51 El debate ideológico más importante, que tuvo lugar entre 1880 y 1900, fue el que giró en torno a las relaciones de la Iglesia y el Estado en 1883 y 1886.
- 52 Véase Botana, N., (1977, pp. 45-7).
- 53 Ramos, Juan, (comp.), (1910, I, pp. 468-9).
- 54 *Segundo Censo Nacional*, (1895, III, p. XVII).
- 55 *Censo de la Ciudad de Buenos Aires*, (1887, I, p. 52).
- 56 *La Colonia de Victoria*, en Australia, tuvo pretensiones parejas a las argentinas. Véase Davison, G. (1978, pp. 229-46).

- 57 La "opinión pública" era entonces algo muy diferente de las medidas cuantitativas actuales que hoy miden "opinión". El "público" debe ser entendido como un antónimo no menos políticamente interesado que la "turba". Véase Sarmiento, (v. XXXIX, pp. 89, 125, 142-4 y especialmente 322-3), *Obras Completas*, Buenos Aires. La "república democrática" era la forma en que ese "público" se gobernaría idealmente a sí mismo.
- 58 Zorraquín Becú, H. (1960). Zorraquín Becú es el único historiador de la Revolución del 90 que trata de explicar por qué la revolución tuvo lugar en Buenos Aires. Hace hincapié en que la Unión Cívica era un movimiento porteño.
- 59 Véase *El Nacional*, (24/11/1891), y especialmente (10/12/1891) y (29/12/1891).

Bibliografía

- Botana, N. (1977): *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Carlton J. Hayes, A. (1941): *Generation of Materialism, 1871-1900*, New York: Harper & Row.
- Censo de la Ciudad de Buenos Aires*, (1887, I - II).
- Cortés Conde, R. (1968): *Algunos rasgos de la expansión territorial en Argentina en la segunda mitad del siglo XIX, Desarrollo Económico*, (abril-junio).
- Davison, G. (1978): *The Rise and Fall of Marvelous Melbourne, Melbourne: M.U.P.*
- El Banco de la Nación en su Cincuentenario*, (1941), Buenos Aires: Banco de la Nación.
- Groussac, Paul (1972): *Los que pasaban*, Buenos Aires: Huemul.
- Mansilla, Lucio V. (1963): *Entre-nos, Causeries del jueves*, Buenos Aires: Hachette.
- McGann (1957): *Argentina, the United States and the Inter-American System*, Cambridge, Mass.
- Ramos, Juan (comp.) (1910): *Historia de la Instrucción Primaria en la República Argentina, 1810-1910*, Consejo Nacional de Educación, Buenos Aires: Peuser.
- Ratzer, J., "Germán Ave Lallemand", en J. Godio (ed.) (1974): *La Revolución del 90*, Buenos Aires: Granica.
- Rivero Astengo, A. (1941, v. II): *Pellegrini, 1846-1906*, Buenos Aires: Jockey Club.
- Romero, J. L. (1963): *A History of Argentine Political Thought*, trad. T. McGann, Stamford University Press, Stamford.
- Segundo Censo Nacional*, (1895).
- Zorraquín Becú, H. (1960): "La Revolución del 90", en *Cuatro Revoluciones Argentinas (1890-1930-1943-1955)*, Ediciones del C.N.A.

**DEL PUERTO AL ALMACÉN RURAL:
CIRCUITOS COMERCIALES Y PRODUCCIÓN LANAR
EN EL SUR DE SANTA FE (1860-1890)**

*Carina Frid **

Resumen

El estudio examina los nexos que vincularon el comercio rural con las transformaciones seguidas por la ganadera ovina entre 1860 y 1890. Se analizan los mecanismos por los cuales los circuitos mercantiles con base en Rosario se asociaron a la cría del lanar antes del arribo del cereal en el sur de Santa Fe.

Abstract

This study examines the bonds relating rural business and sheep breeding activities between 1860 and 1890. Mercantile networks heading in the port of Rosario played a significant role in expanding credit in Southern Santa Fe in the years that preceded agricultural production.

La historia económica argentina reconoce en *La pampa gringa*¹ una obra central para el análisis del crecimiento de la economía agraria pampeana. Las investigaciones de E. Gallo difundidas desde los últimos años de la década de 1960², reunidas y ampliadas en la publicación de 1983, se convirtieron en los referentes historiográficos más gravitantes en torno a los cambios productivos operados en la provincia de Santa Fe a lo largo del último cuarto del siglo XIX. La obra de E. Gallo permitió construir el cuadro

* M.A. en Historia, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística Universidad Nacional de Rosario / Conicet, cfrid@tower.com.ar

general de la economía exportadora argentina tomando como base de su análisis el crecimiento de la productividad agraria motorizada por la colonización en un espacio de frontera abierta como lo fue la provincia de Santa Fe en la segunda mitad del ochocientos. El estudio propuso a la inversión ganadera de los distritos del sur provincial, y en particular en la cría del lanar como clave interpretativa de la recuperación de la economía de Santa Fe en las décadas previas al crecimiento de la producción agraria iniciado en 1870.

El análisis del sector mercantil en los años previos y durante la expansión cerealera es, tal como lo ha advertido E. Gallo, todavía una cuenta pendiente de la historiografía rural pampeana. Sus trabajos han destacado el papel que el gran comercio de importación y de exportación, junto a las instituciones financieras tuvo en la canalización del crédito durante las etapas iniciales y en los años de madurez de la economía agraria provincial.

Algunos estudios recientes centrados en el análisis de la esfera mercantil rural han aportado nuevas perspectivas analíticas al estudio del comercio rural en otros espacios pampeanos.³ Ellos han detectado que el ingreso de las instituciones mercantiles al mundo rural vino de la mano de la expansión de la producción agrícola, alentadas por las perspectivas positivas que suponía el negocio del acopio de cereales y la distribución de bienes y de crédito en los nuevos espacios agrarios. Las empresas de comercialización extendieron nuevas formas de crédito al escenario agrario, acercando mercados y bienes hasta el momento ausentes de la limitada oferta del antiguo comerciante de campaña y, no menos importante, se habrían beneficiado de las ventajas que el dilatado hinterland rural proponía a los más tempranos agentes de la comercialización.⁴

Estas versiones tienen más de una instancia de prueba en la historia de los primeros núcleos agrarios de Santa Fe: las experiencias de colonización privada y pública que recorrieron las décadas de 1860 a 1890 generaron la respuesta por parte de una esfera mercantil urbana atenta a la demanda de los nuevos actores de la campaña. Los pioneros del comercio nucleado en los almacenes de *ramos generales*, cuyo listado encabezaban los fundadores de los más perdurables y sólidos emporios mercantiles del hinterland

agrario de Santa Fe y del sur de Córdoba,⁵ diseñaron una exitosa arquitectura mercantil destinada a potenciar la escala y dimensiones del crédito a la producción y del negocio de intermediación agraria pampeana. Pero en el negocio del acopio de cereales y de la venta de insumos y de alimentos también intervinieron ejemplos más modestos en términos de escala, pero no menos estratégicos en el devenir de la producción agraria local.⁶ En conjunto, las dos piezas centrales en la distribución de bienes y de crédito como lo fueron el pequeño almacén de campaña y la gran empresa comercial, formaron parte de extensos circuitos de crédito con base en el comercio mayorista y en la banca de Rosario y a través de ellos fue posible conectar mercados ultramarinos y clientelas de los pueblos y villas rurales de la campaña de Santa Fe y del sur de Córdoba.

De estos postulados se han derivado conclusiones escasamente contrastadas en evidencias empíricas como las que proponen a la agricultura como condición necesaria de la difusión del comercio rural, un argumento que fue asociado al peso que adquirió la producción cerealera como eje ordenador del negocio minorista rural. Al mismo tiempo que los almacenes de ramos generales se multiplicaban en el espacio pampeano, se extinguía la pulpería asociada a la comercialización de bienes vinculados al predominio de la estancia del vacuno y del ovino, convirtiendo de este modo la actividad mercantil en epifenómeno de la producción agraria. Los arcaicos sistemas de venta y las limitadas opciones de la oferta de bienes de las antiguas instituciones mercantiles de la campaña rural habrían sido abandonadas y reemplazadas después por entidades comerciales cuya diversificada oferta de bienes permitió ampliar consumos y mercados en toda la campaña pampeana. La historiografía reciente que ha examinado las condiciones que rodearon el mundo de la pulpería tardo y poscolonial⁷ ha comprobado en qué medida la comercialización de bienes producidos en mercados remotos, las prácticas de fidelización, la oferta de servicios y un marco de fuerte competencia por el reclutamiento de clientelas comerciales fueron parte de la escena de la antigua pulpería hasta los años centrales del siglo XIX. Ninguno de estas prácticas y atributos fueron ajenas a las que recurrieron los propietarios de los almacenes de ramos generales del sur de Santa Fe⁸

y de otras localidades con el objetivo de reclutar, retener y ampliar el universo de las clientelas.

El presente estudio intenta revertir las lagunas historiográficas que rodean en general a la literatura sobre el comercio y en particular, sobre los circuitos comerciales de minoristas y mayoristas en torno a los cuales se construyó la red mercantil agraria de Santa Fe.⁹ Se propone revisar, en particular, las versiones que asocian, para el conjunto del espacio rural santafecino, negocio de ramos generales con producción cerealera, con la presencia de una demanda potenciada por el aporte demográfico ultramarino y el abandono temprano de la escena rural provincial de las formas mercantiles representadas por las pulperías de campaña. Tiene como punto de partida la reconstrucción del mundo del comercio rural en el escenario que antecede el ingreso de la producción agrícola en los distritos ubicados en el extremo sudoriental de Santa Fe, allí adonde la cría del ovino y la recuperada ganadería vacuna retrasaron hasta los años de 1890 el arribo del cereal.¹⁰

En tierras del lanar: el sur de Santa Fe en la segunda mitad del siglo XIX

A lo largo del siglo XIX, las tierras del sur de Santa Fe experimentaron sucesivas reorientaciones de sus ejes productivos. La conocida especialización del sur provincial como núcleo de provisión de ganado mular y de cueros vacunos que desarrolló durante el período tardocolonial¹¹ fue abandonada tras la pérdida del mercado altoperuano primero y, más tarde, por la destrucción de buena parte de su stock ganadero tras los conflictos civiles que siguieron a la Independencia y a su vulnerable carácter como territorio de frontera con el indígena. Desde comienzos de la década de 1840 el espacio ganadero meridional dio señales de una lenta pero consistente recuperación de la mano del vacuno y de la cría del lanar. Más allá de las observaciones de MacCann¹² acerca de la escasez de ganado que asolaba el espacio que mediaba en la campaña que recorría el camino entre San Nicolás y la entonces villa del Rosario, los distritos del sur lograron ajustar la oferta

ganadera a la demanda ultramarina. La importancia de la campaña de Rosario fue creciendo también en términos de capital demográfico: el relevamiento provincial realizado en 1858 ya registraba el peso del sur dentro del concierto provincial: la población de la ciudad de Rosario superó a la capital provincial y la población rural del departamento homónimo (50% de la población total del departamento Rosario).

Replamamiento de planteles y crecimiento demográfico dieron expresión a la revitalización de la actividad ganadera de Santa Fe. En las décadas de 1840 y de 1850 aquel vasto espacio ganadero dio muestras de recuperación, compartiendo con el vecino hinterland del norte bonaerense y del oriente entrerriano, la difusión de la cría del ovino. Ya a mediados de la década de 1860¹³ la avanzada del lanar¹⁴ había crecido numéricamente bajo los auspicios del doble empuje del avance de la frontera estatal y de la frontera ovina motorizada por grandes ganaderos bonaerenses (T. Armstrong, Diego de Alvear).

Los relevamientos fiscales levantados por el estado provincial en 1867¹⁵ muestran un cuadro muy diversificado del padrón de propietarios de tierras y ganados en los distritos meridionales. Encabezando las cifras de los planteles figuran los ganaderos que desde las décadas anteriores reunían una parte considerable de la riqueza pecuaria provincial: los herederos de Martín de Santa Coloma (cuyo progenitor había construido su patrimonio ganadero en el sur de Santa Fe durante los últimos años del rosismo) reconocen 3000 cabezas de vacuno e igual número de lanares. Otros fuertes propietarios de planteles vacunos en Pavón Arriba y en Carmen del Sauce confirmaron en 1867 el ingreso del ovino al espacio de la estancia ganadera. El alza de los precios internacionales de la lana convocó también a figuras de reciente ingreso al mundo rural santafecino, en su mayoría miembros del empresariado comercial de la ciudad de Rosario que pasaban a la cría del ovino y a la especulación en tierras, hombres de las finanzas (Carlos Casado) y figuras vinculadas al comercio de importación (A. Zubeizú, A. Rezonico, M. Peyrano) y al acopio de cueros y de lana (Julio Heimendhal¹⁶).

Desde comienzos de 1860 la provincia de Santa Fe se convirtió en un atractivo ámbito de negocios para inversores extra locales. No solamente la

tierra se conseguía aún a precios más bajos que en Entre Ríos y Buenos Aires alentando de este modo el empleo de capitales en la adquisición de buenas pasturas para el ovino. Las posibilidades abiertas por la expansión de la frontera convocaron también a productores y emprendedores de otras provincias. Junto a ellos hicieron entrada experimentados ganaderos bonaerenses: Adolfo Carranza (33.500 cabezas de lanares), el mismo Diego de Alvear (21000 ovinos) y Ezequiel N. Paz (cuyas estancias en Carmen del Sauce y Pavón albergaban en la década de 1860 12.000 planteles de ovinos).

Si bien la crisis de la década de 1870 dejó en el camino a algunos,¹⁷ las sucesivas expansiones de la producción ovina continuaron convocando el interés de los inversores externos.

El tercer sector de productores está integrado por un abigarrado núcleo de pequeños contribuyentes que no declaran capitales en tierras sino de ganados cuyos planteles oscilan entre las 500 y las 1500 cabezas de vacunos y ovinos. Estas figuras prosperaron bajo las prácticas del arrendamiento rural y los acuerdos de mediería que muy frecuentemente acompañaron la cría del ovino aún antes de la llegada de la inmigración de origen irlandés a Santa Fe. Los contratos de mediería habían ingresado en las décadas anteriores a las estancias de Santa Fe, facilitando el incremento de capitales y de planteles de los pequeños criadores.

En el recuento de contribuyentes de 1867, el porcentaje del grupo de los criadores (48% del total del padrón de propietarios de ganado) (Cuadro 1) en Santa Fe se acercaba a los registrados en general en el ámbito pampeano (54% del conjunto de la cría de ovinos de la provincia de Buenos Aires en 1854).¹⁸ Las dimensiones de sus planteles crecieron bajo estas prácticas: los arrendatarios de los distritos de Pavón, Arroyo del Medio y de la Horqueta contaron con un promedio superior a las 1000 cabezas por productor (1.200, 1.750 y 2.700 respectivamente). El sector mostraba entonces los signos de viabilidad de una actividad que ya había dado comienzo desde la década anterior a algún proceso de mestización y a la consecuente mejora de la productividad de la lana. Los acuerdos de participación entre propietarios de ganados y tierras con criadores sostuvieron la producción ovina¹⁹ a lo largo de las tres décadas siguientes y sólo cuando la ganadería vacuna

Cuadro 1. Propietarios y Criadores de lanares en distritos del sur de Santa Fe (1867)

Distrito	Propietarios		Criadores	
	N	Ovinos	N	Ovinos
Desmochados	29	37.1	9	7.3
Bajo Hondo	17	25.02	10	19.53
Pavón	47	200.8	48	56.95
Carmen del Sauce	7	38.1	4	5.1
Arroyo del Medio	20	54.464	22	37.75
Horqueta	15	38.55	11	39.9
Totales	135	394.034	104	166.53

Fuente: Elaboración propia. Archivo General de la Provincia de Santa Fe (AGPSF). Contaduría. Tomo 127. Legajos 7 a 15. Planillas del Registro de Contribución Directa del Departamento Rosario Rural.

y la agricultura ganaron espacio a mediados de la década de 1890, las instituciones (y los actores) que acompañaron al ovino fueron perdiendo gradualmente entidad.

El cuadro incluye también un último sector de pequeños comerciantes de campaña que eran a su vez propietarios de tierras y ganados. En este conjunto se incluían aquellas figuras que habían iniciado sus carreras ya en la década de 1850 como pulperos de campaña,²⁰ *habilitados* por ganaderos locales con el fin de extender la compra de cueros vacunos, lana y otros bienes entre los pequeños y medianos productores. Como agentes de los mayores productores locales recorrían la campaña incrementando de este modo la propia oferta ganadera y mejorando las condiciones de negociación con los consignatarios y exportadores de Buenos Aires y de Rosario. El comercio ambulante de campaña también estuvo vinculado a estos últimos: el 20% de los “fiadores” de los pulperos que solicitaron patente en 1854 no formaban parte del sector de los productores ganaderos sino que eran comerciantes y consignatarios de Rosario. Algunos de ellos eran operadores de grandes exportadores porteños de lanas y de cueros (Nicolás de Anchorena, A. Lezica, T. Armstrong)²¹ desde hacía más de dos décadas señalando en conjunto la expansión de estas prácticas que vinculaban en forma

directa los circuitos de producción con el comercio de Rosario. La prosperidad del sector mercantil portuario también alcanzó, aunque en dimensiones más acotadas, a los pulperos de campaña. A fines de la década de 1860, algunos de los antiguos acopiadores de cueros fueron censados en los distritos de la periferia rural de Rosario (Chacras del Rosario, Cerrillos y Ludueña²²), ya entonces en calidad de criadores de pequeños y medianos plantales de ovinos (300 a 2000) y propietarios de parcelas de tierras (entre 160 y 600 hectáreas), actividades que continuaron acompañando el comercio tradicional de campaña. La intervención de los comerciantes rurales en la producción ganadera fue parte de la escena rural rioplatense.²³ Las rentabilidades obtenidas en la esfera de la intermediación comercial y las posibilidades de inversión fueron orientadas, aún en escalas modestas como las anteriores, a la producción ganadera y más tarde se generalizaron en el arriendo centrado en la actividad agraria.

La cría del lanar tuvo un papel central en la expansión productiva ganadera que siguió al empuje de la frontera provincial santafecina (1858-1880), alentada por el alza de los precios internacionales de la lana y el alza de la propiedad rural. Durante dicho período las rentabilidades derivadas de los negocios urbanos encontraron en la tierra un destino para invertir ganancias dentro de un horizonte de alza de los precios, el arriendo como estímulo rentístico²⁴ y una expresión mínima de inversiones orientadas a mejorar la productividad, fenómeno que unirá durante décadas a figuras del comercio local que se vuelcan al transporte de cabotaje, la exportación y la importación (Frugoni y Devoto,²⁵ Angel Muzzio, Rezia y Sala), con las inversiones inmobiliarias en el hinterland rural de Santa Fe.

Estimulada por el éxito de la experiencia de la Central Argentine Land Co. en Cañada de Gómez, Carcarañá, Tortugas, Roldán y, apenas más al sur, por la empresa colonizadora creada por Carlos Casado en Colonia Candelaria (1870), la expansión del cereal en tierras meridionales se vio obligada a atenuar su ritmo de crecimiento a la espera de la definitiva incorporación de las tierras de frontera ubicadas en el extremo suroeste. El empuje de la colonización agrícola no alcanzó a conmover los cimientos de la estructura ganadera del sur de Santa Fe hasta la última década del ochocientos.

Para entonces se habían acentuado las asimetrías que persistían entre las nuevas áreas de colonización cerealera y la vieja estancia, pero el alza de los precios de la lana frenaron hasta los noventa el impulso de la actividad colonizadora. A mediados de la década de 1890 y en un término menor al lustro, el espacio ganadero del sur de la provincia de Santa Fe cedió a la ocupación de más de un tercio de su superficie en la producción de cereales y de alfalfa. Este advenimiento, que supuso una profunda transformación del perfil productivo y social del área, no fue única ni primera en el orden de los cambios operados.

La gran transformación: comercio y lanares antes del cereal

En los distritos agrícolas de Santa Fe, el comercio rural fue la pieza clave de la distribución del crédito a la producción. Los capitales de giro y las inversiones de las casas de comercio, barracas y negocios de acopio de frutos de los centros agrarios lideraron las listas de los contribuyentes rurales de Santa Fe. Aún en los espacios ganaderos del sur provincial, la esfera mercantil figuraba entre los primeros escalones de riqueza. Las historias locales coinciden en señalar el carácter pionero de la instalación de negocios de ramos generales (Cañada de Gómez, Casilda²⁶). Como avanzadas del “gran comercio” mayorista e importador de Rosario en los distritos de las colonias agrícolas, abrieron allí nuevos puntos de venta o bien instalaron sus propias sucursales.²⁷

En los distritos lanares la presencia de estos circuitos mercantiles sólo es posible constatarla una década más tarde. Allí adonde pervivió la especialización ganadera, los nuevos canales de comercialización y de crédito iniciaron su expansión a comienzos de los años de 1880. Una estadística del comercio de campaña levantada por el estado provincial en 1883 para los departamentos de Coronda, La Capital y San José y Rosario²⁸ dejó constancia de la diversificación del comercio rural que asomaba a principios de la década de 1880 bajo distintas categorías y denominaciones fiscales (negocio, almacén y casas de campaña con y sin acopio²⁹). El listado

Cuadro 2. Pulperías y Negocios de Campaña. Departamento Rosario (1858 y 1883).

	1858	1883
Almacenes de campaña sin acopio	–	127
Almacenes de campaña c/ acopio	–	47
Pulperías	93	295
TOTALES	93	469
Fuente: AGPSF. Contaduría. Tomo 104. Legajo 53 (1858). Comprobantes de Cargo y Lista de la Receptoría del Rosario (mayo 1858). Larguía (1885, pp.15-18).		

incluía todavía a los antiguos dispositivos mercantiles de la campaña rioplatense, los cuales lejos de abandonar la escena rural de Santa Fe dieron objetivas señales de vitalidad en el departamento Rosario hasta fines del siglo XIX.³⁰

El arribo del almacén de campaña a las tierras meridionales y el paulatino ocaso de la pulpería como núcleo de la intermediación comercial de la producción ganadera (vacuna y ovina) estuvo asociado al cambio productivo adoptado tras la transformación de las pautas de inversión en la producción pecuaria que siguió a la segunda expansión del lanar.

Esta segunda etapa arrancó a comienzos de la década de 1880 con la ampliación del espacio rural puesta en el mercado tras la incorporación de las tierras del extremo sur como resultado de la ampliación de la frontera militar. La compra de tierras fiscales en el sur de Santa Fe impulsada por muchos de los mayores propietarios bonaerenses involucrados en la cría del ovino, reubicó el mapa y la agenda de la producción ganadera del sur provincial. Junto a los inversores que alcanzaron a adquirir grandes extensiones en los nuevos espacios meridionales hicieron su entrada un número considerable de criadores de ovino de origen irlandés,³¹ quienes en su mayoría arrendaron tierras o bien adquirieron propiedades, en algunos casos aprovechando la oferta de algunos emprendimientos de colonización ganadera.

Las expectativas generadas por la dilatación del espacio dedicado a la producción ovina en Santa Fe traducían la posibilidad de aumentar rentabilidades (vía el refinamiento de los planteles ante las nuevas exigencias de

la demanda internacional y la mejora en infraestructura) dentro de un horizonte en el cual los precios parecían no recuperar los tiempos de bonanza registrados durante la década de 1860.³²

La transformación de la producción ovina mejoró la productividad del lanar con la inversión en capital fijo (edificios, drenajes, alambrados) y en la refinación de planteles que incrementaron el rendimiento de la lana por cabeza. Aún cuando las pasturas de Santa Fe gozaban de excelente reputación, los rindes de la lana eran inferiores a los bonaerenses,³³ aunque los bajos costos del arriendo y los precios de la tierra compensaron hasta fines de 1880 aquellas desventajas. La temprana sustitución de planteles criollos por merinos y la incorporación de razas de mayor densidad y peso de la lana como la Rambouillet,³⁴ consolidaron el negocio de la cría del lanar en Santa Fe. Estas condiciones atrajeron también al gran comercio rural: la colonia ganadera de Venado Tuerto fundada en 1884 reunió el mayor giro comercial del sur,³⁵ alentado por la demanda de crédito de las nuevas clientelas de criadores y productores.

Los nuevos socios: estancia y almacén en el sur de Santa Fe

Algo había cambiado en las tierras que van desde Rosario hasta el Arroyo del Medio a mediados de la década de 1880: tres almacenes de campaña, *con acopio*, se ubicaron en los distritos más poblados del sudeste provincial (Arroyo del Medio, Pavón y Arroyo Seco). El capital de giro de los tres negocios ascendía a \$ 33.000 y contaban con 7 empleados,³⁶ quienes pasaron a integrar la cartografía mercantil de la zona junto a otros apellidos de inmigrantes europeos que instalaron almacenes de ramos generales en el sur ganadero. Integrados a los circuitos de crédito y de bienes con base en el gran comercio de Rosario,³⁷ los negocios de campaña basaron su estrategia de expansión multiplicando los puntos de acopio y asegurando los canales de acceso a los bienes ganaderos (cueros vacunos y ovinos, sebo).

Almacenes y negocios de acopio de campaña ajustaron la oferta de servicios y de crédito a las oportunidades abiertas por el segundo ciclo del

ovino, la mejora de la demanda de vacunos refinados y más tarde la producción de cereales, abriendo para ello puntos de acopio y locales en los circuitos antiguos y en aquellos nuevos que seguían la línea del ferrocarril. Uno de los socios del almacén de campaña de Arroyo del Medio vendió su parte para instalar el mayor almacén de ramos generales de Santa Teresa (1890), en el antiguo distrito de Pavón. El ejemplo ilustra los nexos que, dentro de los distritos de predominio ganadero más antiguos (Arroyo del Medio, Pavón, Carmen del Sauce), conectaron a las redes mercantiles con la cría del lanar y la producción ganadera vacuna.

Los nuevos negocios de campaña superaron las modestas instalaciones de la antigua pulpería rural. Su nueva escala de requería de una mayor infraestructura en la que se incluyeran depósitos para acopiar y acondicionar cueros lanares y vacunos y enfardar lana; también requerían de un mayor espacio para el stock de insumos (alambrados, plaguicidas, herramientas), maquinaria y equipamiento. Fuera de los centros de la colonización agraria, en donde los depósitos de cereales y los grandes almacenes reunían los mayores capitales comerciales del hinterland rural de la provincia de Santa Fe a fines de 1887, las barracas *de frutos* lideraban las cifras de la inversión comercial en los distritos ganaderos. Carmen del Sauce, pueblo fundado en 1884 en tierras de Pavón, contó con cuatro barracas que contaban con maquinarias y depósitos. Pero los mayores negocios de acopio de cueros y de lanas del sur se ubicaron en áreas de más reciente expansión productiva, en Venado Tuerto y en Candelaria.³⁸

No todos los almacenes rurales apostaron a la inversión en grandes infraestructuras. La mayoría contaba con depósitos que servían para el acopio temporario, orientando los capitales mercantiles a la oferta de bienes y de insumos. Concentraron el negocio de la intermediación de bienes ganaderos en la compra a mediana escala de cueros vacunos en primer lugar y secundariamente de lanares, sebo y grasa que luego vendían a acopiadores remotos. Este orden de negocios requería que los propietarios de almacenes generales celebrasen acuerdos con intermediarios y consignatarios de mayor escala, así como el ajuste del negocio del acopio a los términos de la demanda local e internacional.³⁹ Del acopio y venta de

cueros vacunos y ovinos, que hasta bien entrada la década de 1890 configuraron una proporción mayoritaria de estos negocios y almacenes de campaña, los comercios rurales actuaban como intermediarios entre los productores y los grandes consignatarios de Rosario (R.Couzier y Cia., Jorge y Julián Forteza).⁴⁰

La oferta comercial del almacén de ramos generales respondía a las condiciones de la demanda local. Una extensa red de proveedores de comestibles y de insumos conectaba el almacén de Santa Teresa con el gran comercio de Buenos Aires, de Rosario y de otros centros más cercanos como Villa Constitución, núcleo de barracas de frutos y sede administrativa del departamento. La difusión del arrendamiento ganadero y posteriormente agrícola aseguraban las bases centrales del negocio mercantil, en tanto hacía posible el acceso a bienes prendables (lana, cereales) como garantía a la oferta de crédito al consumo y a la producción. En el distrito de Pavón dos comerciantes españoles formaron una sociedad en 1885 para instalar un almacén de campaña dentro de una de las mayores estancias de la zona. El contrato suscripto con los propietarios exigía que ambos socios sufragaran todos los gastos de instalación del almacén de campaña. Los argumentos con los cuales los socios fundamentaron la ubicación del negocio en dicho establecimiento radicaban en que la estancia elegida configuraba *“el mayor núcleo de población criolla con pequeños capitales en haciendas”*.⁴¹

La actividad mercantil de campaña exigía capital de giro suficiente y crédito por parte de intermediarios y proveedores de remotos con el cual hacer frente, sobre todo, a la demanda estacional de crédito a los pequeños productores de campaña. Algunos comerciantes invirtieron en pequeños planteles de ovinos, convirtiéndose ellos mismos en criadores de ovinos. Fue ésa la estrategia seguida por otro comerciante italiano de Arroyo del Medio,⁴² cuyo negocio incluía el acopio de frutos, la provisión de bienes alimenticios, vestimenta y el expendio de bebidas que empleaba a siete dependientes. El citado comerciante de campaña era propietario también de un plantel de 1200 lanares y de 17 vacunos que criaba bajo arriendo en la misma estancia adonde funcionaba su comercio. Las prácticas que asociaron a los comerciantes con la producción rural, tanto en el

ciclo del ovino como en la posterior producción cerealera, se reprodujeron a lo largo del hinterland pampeano santafecino y bonaerense.⁴³

Con la consolidación de la estancia especializada en la cría de ovinos y los comienzos de la cría de vacunos refinados⁴⁴ a fines de la década de 1880, propietarios de tierras y negociantes de campaña del sur de Santa Fe definieron competencias en la distribución de negocios, riesgos y ganancias. Los antiguos acuerdos entre los pulperos de campaña y los estancieros, basados en la delegación del abastecimiento de bienes de consumo para la estancia a la pulpería (la cual a su vez compensaba pérdidas y acrecentaba ganancias gracias al negocio de intermediación en frutos), fueron reorganizados teniendo en cuenta las condiciones de la producción lanar.

Estos cambios se hicieron visibles como resultado de los esfuerzos para mejorar la producción de los planteles. Dichas transformaciones tuvieron como ejes la mejora en la calidad de las lanas, las inversiones en infraestructura y las modificaciones en los recursos técnicos que rodearon a la estancia ovina de fines de la década de 1870 en Santa Fe. Coincide este ciclo con el ingreso a la actividad de numerosos criadores irlandeses que, portadores de experiencia y en algunos casos de algún capital acumulado en la provincia de Buenos Aires, migraron al sur de Santa Fe con la apertura de la nueva frontera ovina.⁴⁵

Las inversiones en infraestructura ocuparon una importante proporción del negocio ganadero. Ricardo Hammond, un criador de ovinos irlandés que pasó de San Antonio de Areco al distrito de Pavón en el sur de Santa Fe en la década de 1880, adquirió en los años posteriores a la crisis de 1890 dos estancias en Carmen del Sauce (de 1.200 y 2.120 cada una) y una tercera de 1.300 hectáreas en el departamento de Caseros. A ellas sumó el arriendo de 1.600 hectáreas para la cría de lanares⁴⁶ en Pavón. Las cuatro estancias se extendían en un amplio espacio de los departamentos de Villa Constitución y Caseros, entre el Carcarañá y el Arroyo del Medio. A su muerte en 1897, el patrimonio de Hammond se acercaba al millón de pesos, contando sus inversiones inmobiliarias, depósitos y cuenta corriente en bancos de Rosario y de Buenos Aires,⁴⁷ lanas y planteles ganaderos. Las estancias de Hammond mostraban el incremento de las inversiones en capital fijo

y tecnología que adquirieron los establecimientos dedicados a la cría de ovinos, incluyendo norias, máquinas a vapor para enfardar lana, piletas para el lavado de lana, galpones, casas para los puesteros, piedras de afilar, balanzas y alambrados.

Algunos datos levantados en los inventarios advertían las señales de cambios que el propietario había comenzado a impulsar en sus establecimientos. Se trata de una serie de transformaciones productivas que si bien no señalan el desplazamiento de la lana como principal producción de las estancias de Hammond, se relacionan con la gradual orientación a la cría de vacunos productores de carne⁴⁸ y al peso creciente de la agricultura que vivieron los distritos pampeanos. En ambos casos, las respuestas que brindó Hammond a los nuevos rumbos de la explotación rural mantuvieron la especialización de la actividad con inversiones intensivas en capital (desgranadoras, máquinas para cortar alfalfa, bebederos, semillas, herramientas).⁴⁹

A lo largo de la década de 1890, los establecimientos de Hammond multiplicaron la producción de ovinos, alcanzando en 1897 un total de 40.000 cabezas de merino y 17.000 de Lincoln.

Para ello el propietario organizó la producción distribuyendo 23 puesteros y sus grupos familiares en sus establecimientos; con ellos había celebrado acuerdos de tercería y de cuartería para el incremento de los plantales. Estos acuerdos incluían el pago de salario a peones mensuales, la entrega de adelantos en dinero y el pago de los gastos de almacén devengados en el año. El propietario se cobraba, por su parte, los importes de los gastos en jornales correspondientes a la esquila y al servicio del cuidado sanitario de los plantales en régimen de capitalización.

Los datos precedentes nos permiten esbozar una reconstrucción de la lógica que conectaba producción, intermediación, comercio y crédito para el caso citado: con los recursos generados anualmente por el negocio lanar y un importante acceso al crédito bancario, el propietario de los establecimientos tenía a su cargo las inversiones en maquinaria, insumos, salarios y los gastos generales de almacén del personal de las estancias. Acudía a la esfera mercantil para la compra en cuenta corriente de insumos y de herramientas (semillas, pasto, tijeras), a los que ocasionalmente sumaba el pago

de vales a personal eventual y los gastos en comestibles y vestimenta de algunos de sus empleados. Los establecimientos de Hammond aprovecharon la oferta que los almacenes rurales brindaban abriendo cuentas en negocios cercanos (Almacén, barraca y ferretería de Fontanarrosa y Agosti,⁵⁰ en Carmen del Sauce, el almacén de Calcini en Santa Teresa) y a mayoristas de Rosario (Almacén Ibérico de Ugalde, Arberas y Cía.).⁵¹

Así por ejemplo, Hammond, su administrador y uno de los puesteros de la estancia San Urbano (ubicada en las cercanías del pueblo de Santa Teresa) figuraban en la lista de clientes de cuenta corriente del almacén de A. Calcini ubicado en la misma localidad, mientras que el resto de los criadores de la estancia de San Urbano eran clientes del negocio de Carmen del Sauce.

De los 72 clientes registrados en la contabilidad del negocio de Calcini, el almacén proveía de crédito en cuenta corriente a 28 propietarios, criadores y empleados ganaderos (5 propietarios de estancias, 9 mayordomos y capataces, 14 puesteros).⁵² Para el dueño del almacén, la clientela aportada por Hammond representaba un negocio de bajo riesgo (si se lo mide en relación al que rodeaba la financiación de la actividad agraria): sus puesteros, empleados y capataces conformaban una clientela numerosa con garantía de recursos (jornales, lana). Los gastos en comestibles y vestimenta (los dos rubros principales en los que se centran los consumos de los empleados de Hammond según la contabilidad del almacén de Santa Teresa), tenían por garantía la solvencia del ganadero. Dado que los gastos de consumos en alimentos se deducían de las ganancias de capitalización de los planteles, precios e interés de cuenta corriente eran competencia de los acuerdos celebrados por el comerciante con sus clientes.

La adopción de estrategias de captación mercantil exigía la puesta en marcha de un amplio abanico de acuerdos relacionados no sólo con la demanda (calidad y variedad de los productos de consumo) y con los servicios (pago de patentes y de guías y fletes). También se extendían a la oferta generada por criadores y pequeños productores locales, por lo cual la compra de cueros vacunos, ovinos, cerda y sebo representaba un eje sustancial del negocio de ramos generales. Para el citado almacén de Santa Teresa la

intermediación de cueros vacunos ocupaba una parte sustancial del negocio de campaña en los albores del arribo de la agricultura:⁵³ entre julio de 1893 y mayo de 1894, el negocio de Santa Teresa había acopiado \$ 6.679,72 pesos m/n en cueros vacunos, lanares, sebo y grasa, mientras que las cifras por la compra de cereales durante ese mismo ciclo fue inferior (4.120,74 pesos m/n).

Esta supervivencia del antiguo negocio del acopio de cueros vacunos (y dentro del cual se incluían los pagos en especie que efectuaban los clientes de fiado), no podía ocultar, sin embargo, el peso que el nuevo negocio abierto por la agricultura imprimía a la esfera mercantil rural toda vez que esta última fue la encargada de facilitar el crédito a la producción cerealera.

En la distribución de la intermediación de la producción, la estancia buscó retener la comercialización de los bienes pecuarios en un contexto de cotizaciones fluctuantes. Los productores de mayor escala accedían a la negociación personal con los grandes acopiadores y consignatarios remotos con el fin de evitar los costos de intermediación locales, actuando ellos mismos en la comercialización de la producción de lanas y de cueros.

Conclusiones

Hemos intentado analizar aquí las razones que explican el ingreso a la campaña meridional de las redes mercantiles cuya oferta de crédito y de bienes de consumo tenían como centro la ciudad de Rosario, así como las causas que justifican su tardía incorporación (si bien con anticipación al arribo del cereal) a la esfera mercantil del sur provincial. Los bajos niveles de inversión generados por el auge especulativo del mercado de tierras del sur de Rosario en la década de 1860 y la lenta recuperación de la crisis financiera de la década de 1870, frenaron el estímulo a la llegada de la empresa comercial y dilataron la supervivencia de los circuitos mercantiles generados en torno a la estancia ganadera, el tráfico terrestre y la intermediación de cueros, sebo y lana.

Aquella plurisecular asociación de estancieros y pulperos, acerca de la cual se ha ocupado la historiografía tardocolonial y posindependiente, retuvo su fuerte en el sur provincial. Y aún cuando sus bases societarias fueron reordenadas bajo otros mecanismos de gestión impulsados por la empresa ganadera, el ancestral nexo que unía *pulpería con ovejas*⁵⁴ resistió por más de dos décadas. Antes que desaparición, fue una lenta agonía la que signó la suerte de las pulperías rurales. No obstante, muchos de sus atributos, funciones y servicios fueron heredados por los comercio de campaña: el fiado, el pago en especies y el adelanto de dinero, la oferta de servicios y de bienes, prolongaron su vida bajo el umbral del almacén de ramos generales.

La consolidación del almacén de campaña se hizo posible bajo los auspicios del ciclo de inversiones del lanar del cual participaron pequeños estancieros y criadores de ovino que desde los años de 1880 motorizaron la mejora de la productividad de la estancia ovina y tomaron ventaja del crecimiento del mercado de tierras como resultado de la incorporación de la nueva frontera lanar al sur provincial.

Ante una demanda sensiblemente menos abundante en recursos que la clientela de la zona del cereal, el éxito del negocio de campaña se apoyó en la redistribución de esferas y ámbitos de competencia con la estancia ovina. La mejora de la escala del crédito aportada por el comerciante de campaña atenuó riesgos y liberó recursos destinados a incrementar las inversiones en infraestructura. Ellos permitieron, también, reacomodar las bases de los acuerdos dentro de la estancia lanar, extendiendo el crédito al consumo entre los socios de la cría del ovino. Comerciantes y propietarios de tierras dedicadas a la cría del ovino redistribuyeron las esferas de la intermediación, reservándose los últimos la exclusividad en el acopio y venta de la lana, concentrando la esfera de intermediación mercantil (en los años previos al arribo de la agricultura) al acopio de cueros vacunos y ovinos y a la oferta de bienes y servicios que atendiera la diferenciada demanda de la clientela de las casas de comercio.

NOTAS

- 1 Gallo, Ezequiel (1983).
- 2 Gallo, Ezequiel (1969).
- 3 Adelman (1999).
- 4 Palacio (2004).
- 5 Gallo (1983, pp. 238-245). El autor enumera los casos de Ripamonti (Rafaela, Esperanza, San Francisco y Sunchales), Sauberan, Fontanarrosa y de Vionnet (Esperanza, Rafaela, Lehmann) como los ejemplos más reconocidos de un largo listado de empresas comerciales rurales.
- 6 Un análisis de las casas de comercio rurales en los espacios pampeanos en Lluch (2004).
- 7 Mayo (1996). Duart y Van Haucart (1996, pp 77-98). Djerendjian (2002). Djerendjian (2004).
- 8 Frid (2006, pp.153-178).
- 9 Gallo (1983, pp. 111-130).
- 10 Míguez (1987, pp.111-130).
- 11 Tarragó (1996).
- 12 MacCann (1969, pp.222-225).
- 13 Gallo (1983, pp. 75-88).
- 14 Sábato (1989, pp.51-78).
- 15 Archivo General de la Provincia de Santa Fe (AGPSF). Contaduría. Tomo 127, (1867). Legajos 7 a 15. Contribución Directa del Departamento Rosario por el año 1867.
- 16 En 1858 Heimendhal era propietario de una barraca en Rosario. Desde principios de la década de 1860, fue socio de O. Bemberg en Rosario (Bemberg, Heimendhal y Cia.); en esos años compró una estancia en el Departamento Rosario, coincidiendo con el auge especulador en tierras generado durante la Guerra con el Paraguay. AGPSF. Contaduría. Tomo 104. Legajo 49. (1858). Comprobantes de Cargo y Lista de la Receptoría de Rosario. Pago del Impuesto de Patente (mayo 1858). Regalsky (2002, pp.144-145).
- 17 Las inversiones de E.N. Paz en el sur de Santa Fe fueron severamente afectadas por la crisis de 1875-1876. En 1880, cedió su estancia y su barraca al Banco de Londres y América del Sur, para cancelar las deudas contraídas. Archivo Histórico Municipal de Rafaela. Fondo Documental E. Gallo. Bank of London and South America (BOLSA), 1.6.1880-28.10.1880. *Informe del Gerente de la Sucursal Rosario a Buenos Aires*. Las inversiones en tierras de J. Heimendhal en tierras fueron afectadas por la quiebra de su empresa comercial en 1883.
- 18 Sábato (1989).
- 19 Palacio (2004, pp. 114-115).
- 20 Museo Histórico Provincial J. Marc. Archivo Jefatura Política de Rosario. TOMO 1 A, 1852-1854. Legajo 19. Peticiones para establecer negocios de campaña.
- 21 Sobre Anchorena, Hora (2005).
- 22 Archivo General de la Provincia de Santa Fe. Contaduría. Tomo 127, (1867). Legajos 7 a 15.

- 23 Djerendjian (2004).
- 24 Míguez (1987, pp. 50-51). Hora, (2005).
- 25 Diario El Rosario, Rosario, 12.11.1864. Despachos de Aduana. Frugoni y Devoto exportaron en esa fecha 2619 cueros vacunos y lana de Córdoba.
- 26 Ascolani (1992).
- 27 La empresa comercial Borzone Hermanos, miembro del lobby comercial importador de Rosario, instaló un almacén de ramos generales en Casilda en 1870. En la década de 1890, la empresa controlaba un extenso circuito comercial en el centro de Santa Fe como propietaria de varios almacenes rurales en Santa Fe. Ascolani (1992).
- 28 J. Larguía (1885). Los datos consignados en el Cuadro 2 corresponden al Departamento Rosario, el cual comprendía (antes de la reforma administrativa de 1887), los departamentos de Rosario, Villa Constitución y General López.
- 29 La administración de hacienda provincial registraba a la pulpería dentro de sus categorías fiscales. Los censos nacionales de 1869 y de 1895) y el Provincial de 1887 suprimieron el término de los cuadros publicados, aunque figuraban en las planillas manuscritas. Para una descripción de las pulperías urbanas, véase: Montenegro (1999, pp. 112-134).
- 30 Los manuscritos censales de 1895 detectaron la minoritaria presencia de pulperías en los distritos de campaña del centro y del sur de Santa Fe.
- 31 Gallo (1983, pp. 115-144). Primer Censo Provincial de Santa Fe de 1887. Manuscritos Censales. Distrito De Pavón. Archivo Protocolos de Escribanos de Rosario (APER). Escribano J. Munuce, f.1610. Arriendo de Julio Heimendhal a Santiago O'Shea. Rosario, 14,12.1885.
- 32 Sábato (1989).
- 33 Un problema similar aquejaba a la cría del ovino en la provincia de Entre Ríos. Schmit (2004).
- 34 Barsky y Djerendjian (2003). Newland (1998).
- 35 El Boletín Comercial correspondiente a Venado Tuerto del Censo Provincial de 1887 consigna que el Almacén de Ramos Generales de Alejandro Estrugamou contaba con un capital de \$ 180.000, cifra que sólo puede compararse con las casas de comercio establecidas en los centros agrícolas. Primer Censo Provincial de Santa Fe, 1887. Boletín N° 7. Departamento General López. También: Landaburu (1985, pp.190-192).
- 36 Estas prácticas fueron frecuentes entre los comercios de mayor giro de los distritos cerealeros, contando entre sus ejemplos a los almacenes Ripamonti (Esperanza, Rafaela, Sunchales, San Francisco) y Vionnet, (Esperanza, Lehmann, Pilar, Rafaela). Gallo (1983, 238-245). Stoeffel (1994).
- 37 La venta de comestibles con marcas exclusivas de los importadores (como el aceite Ottonne, importado por Copello y Berlingieri de Rosario, ó bien el aceite de oliva "Lucca", de los más grandes importadores de comestibles de Rosario, Castagnino y Pinasco) acreditan los contactos mercantiles de Calcini con dichas empresas y su papel como distribuidor local. *Almacén, Tienda y Ferretería A. Calcini. Libro Diario*, Santa Teresa, 1893-1894.
- 38 Primer Censo Provincial de Santa Fe de 1887. Boletín Comercial. Venado Tuerto y Colonia Candelaria.

- 39 Luque (1898, pp. 22-45).
- 40 *Almanaque Nacional 1882-1884. Guía Comercial del Rosario de Santa Fe.*:(1885). Rosario: La Capital. Fernández (1896).
- 41 Scenna (1983, pp. 164-165).
- 42 Primer Censo Provincial de Santa Fe de 188. Boletín Censal N° 7. Arroyo del Medio Centro Rural.
- 43 El arriendo y la producción no configuraron las únicas esferas de reinversión de utilidades: cabe recordar también el peso de la especulación inmobiliaria en los nuevos núcleos urbanos y su periferia, cuya valorización estaba siendo motorizada por el trazado del ferrocarril en todo el sur de Santa Fe. Frid (2006, pp 153-156). Palacio (2004).
- 44 Sesto: (2005).
- 45 Hume (1881). Fernández (1897). Mullhall y Mulhall (1884, pp.374-376).
- 46 Archivo Tribunales de Rosario. Sucesiones. Serie H. Tomo 35, Orden 4. Sección Especial. Expediente Testamentaria de Ricardo Hammond, 1897.
- 47 *Ibidem*. R. Hammond operaba en cuenta corriente en los siguientes bancos: Banco del Rosario y Santa Fe; Banco de Londres (Casa Central Buenos Aires); Banco Nacional (Sucursal San Nicolás); Banco Español de Rosario y Santa Fe; Banco Británico de América del Sur.
- 48 Daireaux (1887).
- 49 Barsky y Djerendjian (2003). Macchi (1974).
- 50 Archivo Tribunales de Rosario. Sucesiones. Expediente Testamentaria R. Hammond. Legajo de papeles de convenios privados. Documentos Almacén y Ferretería, Acopio de frutos y Cereales de B. Fontanarrosa y Agosti.
- 51 *Ibidem*. Documentos Almacén Ibérico de Rosario, 23.10.1897.
- 52 *Almacén, Tienda y Ferretería A. Calcini. Libro Diario*, Santa Teresa, 1893-1894.
- 53 El propietario del almacén de Santa Teresa compraba cueros vacunos entre los productores y ganaderos de la zona, para venderlos después a varios consignatarios de Rosario, entre los que figuraban la empresa de R. Couzier y la de Juan y José Forteza).
- 54 Garavaglia (1995,pp.79-124)

Bibliografía

- Adelman, Jeremy (1999): *Republic of Capital. Buenos Aires and the Legal Transformation of the Atlantic World*, Stanford: Stanford University Press.
- Alvarez, Juan (1910): *Ensayo sobre la Historia de la Provincia de Santa Fe*, Buenos Aires.
- Ascolani, Adrián (1992): *Villa Casilda. Historia del optimismo urbanizador (1870-1907)*, Rosario: Platino.
- Barsky, Oscar; Djerendjian, Julio (2003): *La expansión ganadera hasta 1895*, Tomo 1, Buenos Aires: Universidad de Belgrano y Siglo XXI.
- Barsky, Oscar; Gelman, Jorge (2005): *Historia del agro argentino. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*, Buenos Aires: Mondadori.
- Brown, Jonathan (2002): *Historia socioeconómica de la Argentina. 1776-1860*, Buenos Aires: Instituto Di Tella y Siglo XXI.
- Cesto, Carmen (2005): *La vanguardia ganadera bonaerense, 1856-1900*, Buenos Aires: Universidad de Belgrano y Siglo XXI.
- Cortés Conde, Roberto; Gallo, Ezequiel (1967): *La formación de la Argentina moderna*, Buenos Aires: Paidós.
- Daireaux, Godofredo (1887): *La cría del ganado en la pampa*, Buenos Aires: Lajouane.
- Djerendjian, Julio (2004): *Estrategias de captación y fidelización de clientes en un medio competitivo. El comercio rural en el sur entrerriano a fines de la colonia*, XIX Jornadas de Historia Económica, San Martín de los Andes: mimeo.
- Djerendjian, Julio (2002): "Buenos negocios en tiempo de guerra: el comercio de cueros en el litoral según las cuentas de Cipriano de Urquiza, 1816-1820", *Anuario IEHS* 17, Tandil.
- Duart, Diana; Van Haucart, Carlos (2004): "Las prácticas mercantiles de los pulperos", en C. Mayo, *Pulperos y pulperías de Buenos Aires*, pp. 77-98.
- Fernández, A. R. (1897): *Prontuario de la Provincia de Santa Fe*, Rosario.
- Frid, Carina (2006): "Encontrando la clientela. Comerciantes e inmigrantes

- en el sur de Santa Fe a fines del siglo XIX”, en Bernasconi, Alicia; Frid, Carina (eds.): *De Europa a las Américas. Dirigentes y liderazgos (1880-1960)*, Buenos Aires: Biblos, pp. 153-178.
- Gallo, Ezequiel (1969): “Santa Fe en la segunda mitad del siglo XIX: transformaciones en su estructura regional”, en Di Tella, Torcuato; Halperín Donghi, Tulio (ed.): *Los Fragmentos del Poder*, Buenos Aires: Jorge Álvarez.
- Gallo, Ezequiel (1983): *La pampa gringa*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Garavaglia, Juan Carlos (1995): “Tres estancias del sur bonaerense en un período de transición (1780-1834)”, en M. Bjerg; A. Reguera, *Problemas de la Historia Agraria*, Tandil: IEHS, pp. 79—124.
- Hora, Roy (2005): “Del comercio a la tierra y más allá. Los negocios de Juan José y Nicolás de Anchorena (1810-1856)”, *Desarrollo Económico*, 44:176, pp. 567-600.
- Hume, Alejandro (1881): *La República Argentina como país pastoril, agrícola e industrial*, Rosario: El Independiente.
- Landaburu, Roberto (1985): *Los campos de Venado Tuerto, Venado Tuerto*, pp.190-192.
- Larguía, Jonás (1885): *Comercio de la Provincia de Santa Fe*, Año de 1883, Buenos Aires: Imprenta de la Universidad.
- Lluch, Andrea (2004): *Comercio y crédito en La Pampa a comienzos del siglo XX. Un estudio sobre el papel económico de los almacenes de ramos generales*, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Luque, Carlos y Cía. (1898): *Instrucciones para el acopio de frutos del país en el interior de la República Argentina*, Rosario, pp. 22-45.
- MacCann, William (1969): *Viaje a caballo por las provincias argentinas*, Buenos Aires: Solar/Hachette.
- Macchi, Manuel (1974): *El ovino en la Argentina*, Buenos Aires: Macchi.
- Mayo, Carlos (1996): *Pulperos y pulperías de Buenos Aires*, Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Míguez, Eduardo (1985): *Las tierras de los ingleses en la Argentina, 1870-1914*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

- Montenegro, Liliana (1999): *El embargo y el ejercicio del privilegio del acreedor en Santa Fe. 1848-1897*. Santa Fe, *Revista de la Junta Provincial de Estudios Históricos de Santa Fe*, LXII, pp.112-134.
- Mulhall, Michael; Mulhall, Edward (1884): *Handbook of the River Plate*, London: E. Stanford.
- Newland, Carlos (1998): "Economic Development and population change: Argentina, 1810-1870", en Coatsworth, John; Taylor, A.M. (eds.), *Latin America and the World Economy since 1800*, Cambridge: Harvard University Press.
- Palacio, Juan Manuel (2004): *La paz del trigo. Cultura legal y sociedad local en el desarrollo agropecuario pampeano, 1890-1945*, Buenos Aires: Edhasa.
- Regalsky, Andrés (2002): *Mercados, inversores y Elites. Las inversiones francesas en la Argentina, 1880-1914*, Buenos Aires: Universidad Tres de Febrero.
- Sábato, Hilda (1989): *Capitalismo y ganadería en Buenos Aires: la fiebre del lanar, 1850-1890*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Scenna, Omar (1983): *Reseña histórica del pueblo de Santa Teresa*, Primer Congreso de la Historia de los Pueblos de la Provincia de Santa Fe, Separata, Santa Fe, pp. 158-165.
- Schmit, Roberto: (2004) *Ruina y resurrección en tiempos de guerra. Sociedad, economía y poder en el Oriente entrerriano posrevolucionario, 1810-1852*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Stoeffel, Leticia (1994): *Los Ripamonti*, Rafaela.
- Tarragó, Griselda (1996): "Santa Fe en el período tardocolonial. Producción ganadera, estancias y regionales", *Anuario de la Escuela de Historia* 17, Rosario: Facultad de Humanidades y Artes.

**LOS CONDICIONANTES DEL PROCESO DE APROPIACIÓN
DE TIERRAS EN EL RÍO DE LA PLATA EN EL SIGLO XIX
EN PERSPECTIVA COMPARADA: NATURALEZA, MERCADOS,
INSTITUCIONES Y MENTALIDADES**

*Eduardo J. Míguez**

Resumen

En el proceso de ocupación de las tierras en el Río de la Plata en el siglo XIX, interactuaron las condiciones naturales, los mercados de factores, las tradiciones culturales y los diseños institucionales. Este trabajo intenta analizar, en un marco comparativo, cómo la interacción de estos elementos fue afectando la estructura económica que allí emergió.

Abstract

The natural environment, factor markets, cultural traditions and institutional designs interacted in the process of land settlement and appropriation in the River Plate in the nineteenth century. This paper tries to analyze, in a comparative framework, how this varied factors interacted in the formation of the local economic structure.

Las regiones de nuevo asentamiento presentan una posibilidad excepcional para aproximarse a la comprensión de algunos procesos básicos de conformación de las sociedades. Desde luego, uno destacado es la definición de derechos de propiedad sobre la tierra. Al dominar nuevos territorios, aparece la

* Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y Universidad Nacional de Mar del Plata. Doctor en Historia, Universidad de Oxford. miguez1880@yahoo.com.ar. Agradezco a Jorge Gelman sus comentarios a una primera versión de este trabajo.

disponibilidad de recursos naturales que hasta ese momento no estaban sujetos al control de la sociedad que los incorpora.¹ Se desarrollan entonces instituciones que definen la apropiación de esas tierras. En este proceso actúa un complejo conjunto de fuerzas, que terminan moldeando los derechos y las prácticas que los hacen efectivos, y a través de ambos, algunos de los rasgos básicos de toda la sociedad que allí emerge.

Naturalmente, el punto de partida es la reproducción de las instituciones y prácticas ya existentes en los territorios de ocupación más antigua. Pero diversos elementos conspiran contra una reiteración simple de las mismas. El contexto natural –vale decir, las características naturales de los nuevos recursos– pueden diferir respecto de las tierras de ocupación anterior. También son diferentes las condiciones de los mercados, sobre todo la oferta de trabajo en relación a la tierra y los costos de transporte, que alteran la estructura de precios relativos. En general, la escasez y dispersión de la población debilita o altera las instituciones, y entre ellas, las del estado. Finalmente, la ocupación de nuevos territorios puede ser vista por algunos grupos influyentes como la oportunidad para poner en práctica proyectos de reforma social. Aunque los resultados de estos intentos rara vez son exactamente los previstos, la implementación de los proyectos contribuye, muchas veces de manera significativa, a moldear la nueva estructura. Con frecuencia, sin embargo, los proyectos reformistas encuentran resistencias –más declarada y abierta, o más pasiva, incluyendo la propia fuerza de la costumbre– en las instituciones ya consagrada de la vieja sociedad, o en prácticas dictadas por las conveniencias derivadas de las condiciones naturales o los mercados. El orden social que emerge en las fronteras es el resultado de estos complejos procesos. Así, el estudio de la expansión en tierras nuevas es un punto de vista privilegiado para captar la interacción entre estos componentes básicos de la conformación de las sociedades.

En el presente trabajo es nuestra intención discutir como estos mecanismos interactuaron en la privatización de la tierra en la región del Río de la Plata², en la extensión de la frontera pampeano patagónica, entre los siglos XVIII y XIX. Como casos paramétricos, tendremos en cuenta procesos similares en otras de las denominadas tierras de nuevo asentamiento en las

Américas. La intención es ver como en la definición de una estructura productiva interactuaron los proyectos institucionales, junto a otro tipo de condicionantes.

Existe una larga tradición historiográfica sobre la privatización de estas tierras, que se remonta al momento mismo en que el fenómeno se estaba desarrollando. De hecho, uno de los trabajos clásicos sobre el tema fue escrito por Nicolás Avellaneda (1865), que llegaría a ser presidente de la república, y ligaría su nombre a una de las más importantes leyes sobre el tema. Otros intelectuales y políticos influyentes del siglo XIX, como Hipólito Vieytes, Bernardino Rivadavia, Domingo F. Sarmiento, Nicasio Oroño, José Hernández, entre muchos más, escribieron ensayos o elaboraron proyectos sobre tierras públicas. Finalmente, la obra más abarcadora analizando aspectos institucionales e históricos del proceso se debió a la pluma de un destacado político, miembro de una familia líder del momento, quien la escribió cuando el proceso no acababa de concluir (Cárcano, 1917). Esta intensa actividad intelectual muestra como sectores dirigentes de la sociedad no sólo se interesaron por el tema (no podrían no haberlo hecho), sino que lo hicieron desde bases programáticas específicas, que suponían que los instrumentos institucionales que se proponían crear debían ser herramientas regeneradoras de la sociedad.

Buena parte de la historiografía posterior, aunque no podía ya influir sobre el proceso, igualmente adoptó un punto de vista guiado por premisas sobre cual era el modelo deseable. Así, una extensa tradición analítica dio por sentado que, como consecuencia de la distribución de poder en la sociedad, o por la venalidad o irresponsabilidad de los funcionarios, se había generado en el Río de la Plata una estructura de gran concentración de la propiedad, que había estimulado la ineficiencia productiva. Hace ya más de 20 años, al revisar esta temática, marcaba las características e influencias de esa perspectiva, que entonces llamé institucionalista (Miguez, 1986). Marcaba también como desde fines de la década de 1960, varios trabajos, entre los que destacaba el aporte de Ezequiel Gallo, una historiografía más cuidadosa en su información fáctica, y más atenta a las realidades de la economía, había demostrado un consistente grado de racionalidad en los

procesos formativos de la estructura agraria rioplatense. Desde entonces, numerosos trabajos de investigación han profundizado nuestro conocimiento sobre la evolución de este sistema agrario, en general reforzando y profundizando lo que entonces había sido el revisionismo de los '60/70.³

En las páginas que siguen, no volveremos sobre la perspectiva historiográfica. Nuestro punto de partida serán los intentos de pergeñar una estructura económica contenidos en las instituciones propuestas para la privatización de la tierra. Viendo a la vez cómo los resultados concretos de la aplicación de estas propuestas tendieron a distanciarse de las ideas que las inspiraron, y cuáles fueron los factores que actuaron en ese sentido.

Para abordar nuestras preguntas de fondo, sobre como se fueron determinando los sistemas institucionales que regularon los derechos de propiedad en la región, y que factores fueron influyendo en la estructura de tenencia de la tierra, una mirada a la evolución de ideas de los neoinstitucionalistas, y en particular de Douglass North, puede ser un buen punto de partida. En su visión, la definición de los derechos de propiedad es un condicionante básico de la estructuración de los sistemas económicos, y de su eficiencia. En esto, coincide concientemente con Karl Marx. Para Marx, sin embargo, es el desarrollo tecnológico el que genera las condiciones en las que se definen la estructura de los derechos. Dicho en sus palabras, es el desarrollo de las fuerzas productivas lo que determina la evolución de las relaciones sociales de producción. Aún así, Marx no siempre es fiel a este principio. En sus textos, esto puede servir muy bien para explicar ciertas estructuras productivas de algunos imperios de la antigüedad, pero al abordar otras tradiciones sociales de fuerte impacto en occidente, como los pueblos germánicos, la correlación entre tecnología y reglas sociales se hace menos evidente.

North se aparta claramente en este punto de Marx. Para él, la definición de los derechos de propiedad condiciona la evolución de la tecnología, más que a la inversa. Se plantea entonces el problema –quizás el más clásico de la teoría social– de explicar el cambio. Si las instituciones determinan el progreso social, ¿qué es lo que va moldeando el cambio de las instituciones? En un texto temprano, buscó una respuesta empírica y

simple. En última instancia, es la evolución demográfica la que genera procesos dinámicos en las instituciones (North y Thomas, 1987). Sin duda, esta vinculación entre oferta de factores y conformación de un sistema institucional es particularmente sugerente para el estudio de situaciones de frontera, como la que nos ocupa. De hecho, en el texto citado, los autores la aplican sobre las instituciones de las fronteras de la Europa medieval.⁴

Pero claramente, en un plano más general, no puede reducirse todo el cambio institucional a la evolución de los cuantos demográficos. En un trabajo posterior el propio North busca una explicación que emerge más del conflicto político y del acontecimiento, que de factores institucionales (North y Weingast 1989). Pero quizás el aporte más destacado de este trabajo, fue que en él, junto a las instituciones formales, los autores incluyeron en sus consideraciones las prácticas que las hacen operativas, e incluso condicionan o tergiversan esas definiciones formales. Se trata entonces de reconocer que las instituciones no son sólo la letra formal de las normas, sino también las costumbres y prácticas operativas en una sociedad. En un trabajo posterior, North (1990) avanzó más en ese mismo sentido, en un plano más conceptual. Introdujo otras nociones. Por ejemplo, entre los factores que modifican la naturaleza de una norma, destacó “los modelos subjetivos de los actores” (p. 101), que con tradición de historiador, podríamos llamar mentalidades. El otro punto central subrayado en este trabajo, es que dado que las instituciones se van conformando en el tiempo, y son el resultado de una determinada secuencia de eventos (*path dependence*), “*history matters*”; la historia es importante.

Ya en su obra más temprana (North, 1987) el futuro Premio Nobel había notado que para que un sistema institucional fuera operativo, debían existir acuerdos ideológicos entre sus integrantes que disminuyeran los costos de hacer cumplir las normas. Sin embargo, en aquel texto avanzó poco en la forma de explicar estos acuerdos. En general, los economistas, y muchos historiadores actuales, rehuyen a incluir explicaciones basadas en factores culturales, ideológicos, o mentalidades, ya que éstos pueden transformarse en un *deus ex machina* que explica todo, sin una adecuada

justificación.⁵ Buscando una explicación más integral del cambio institucional, en su obra más reciente, North (2005) ha dado un papel central al carácter no previsible (*non ergodic*) de la realidad, a las limitaciones del conocimiento, a los sistemas de representación de la realidad y su influencia sobre la acción humana, a la vez que reconoce la importancia del cambio tecnológico, y de la oferta de factores.

Advertidos por estas observaciones generales, podemos ahora considerar la evolución histórica de las instituciones agrarias. Comencemos por una mirada a Estados Unidos, que con frecuencia ha sido tomado como modelo. A partir de la independencia, y aún dentro de ciertos disensos, el Congreso frecuentó un modelo de asignación de la tierra con ciertos rasgos básicos constantes. En principio, toda la tierra nueva que no perteneciera a comunidades indígenas sería propiedad del Estado Federal. Este debía proceder a mensurarla, subdividirla en fracciones adecuadas para un granjero autónomo, y subastarla con un precio base preestablecido por el Gobierno –más tarde, con la *Homestead Act* de 1862, podía entregarse de manera gratuita bajo ciertas condiciones. La tierra que no fuera tomada en la subasta podía ser comprada posteriormente por el precio base. Se buscaba así asegurar la igualdad de oportunidades y el fraccionamiento en unidades agrícolas, apta para pequeños productores independientes, según el modelo que Thomas Jefferson había logrado consensuar o imponer en el temprano Congreso.

La realidad mostró situaciones muy diversas. Tomemos algunos ejemplos. En regiones del Valle del Mississippi, colonizadas en los años 1820/30, la ocupación del suelo con frecuencia precedió a la mensura. Esto derivó en mecanismos que permitieran reconocer los derechos de los primeros pobladores, alterando la grilla del agrimensor. Por otro lado, los pobladores tempranos se ponían de acuerdo para manipular las subastas, de manera de poder extender sus propiedades con parcelas contiguas, excluyendo otros compradores. Terminado el proceso de privatización, rápidamente el mercado de tierras fue rediseñando la estructura de las explotaciones. Algunos pioneros exitosos fueron concentrando la propiedad, en tanto otros menos afortunados, se vieron reducidos a la situación de arrendatarios. Para la década de 1840, el ideal jeffersoniano, que nunca había funcionado demasiado

bien de todas maneras, dio lugar a un capitalismo agrario constituido por terratenientes y arrendatarios, en el que los procesos de endeudamiento jugaron un importante papel (Faragher, 1986).

En otras regiones, las ventas originales cayeron en manos de especuladores. Se trataba tanto de grandes inversores, que compraban numerosas parcelas para revenderlas más tarde con una ganancia –y mucho se ha discutido hasta que punto tuvieron en realidad éxito, o si los costos de las operaciones más los impuestos pagados entre la compra y la venta, etc., deslucían totalmente las rentas obtenidas (Bogue y Bogue, 1957; Swierenga, 1968)–, como de los mismos granjeros, que especulaban con sus propios predios, o con otros cercanos. Por otro lado, cuando la ocupación se extendió de las praderas a las llanuras secas, bosques y minas más hacia el Oeste, las previsiones de las leyes diseñadas para las tierras agrícolas dejaron de ser útiles. La extensión de las parcelas era insuficiente para tierras que tenían más aptitud ganadera que agrícola, no se definían adecuadamente los derechos de propiedad sobre recursos forestales, mineros o de pasturas, tampoco se definían de manera adecuada los derechos de uso del agua, que eran fundamentales para la producción agraria de secano, etc. Aunque eventualmente las leyes se fueron adaptando, mucho antes de que ello ocurriera los propios interesados fueron desarrollando un sistema productivo, y los mecanismos institucionales (informales) que lo hacían posible. En las tierras estatales del Oeste surgieron grandes empresas ganaderas –varias con capital británico–, que actuaban como *squatters* y manipularon la legislación en su beneficio. Los ocupantes de los asentamientos mineros de California fueron creando sus propias reglas sobre los derechos a los hallazgos mineros, las que más tarde sirvieron de inspiración al Congreso para definir una legislación al respecto. La explotación forestal fue testigo de numerosos abusos, hasta que la experiencia permitió dictar algunas normas al respecto. Cuando en 1878 John Wesley Powell propuso una nueva legislación agraria sobre la base de su extensa experiencia como agente del Gobierno Federal, se encontró con la fuerte oposición de legisladores del Oeste, que defendían los mecanismos que la experiencia había ido creando en sus territorios.⁶ Sólo más tarde el Gobierno Federal fue adoptando normas que

se adecuaban a la realidad del Oeste. Más que el resultado de un diseño del proceso de apropiación, buena parte de la ocupación del Oeste fue una realidad de facto, y la adaptación institucional una legitimación de las prácticas consuetudinarias que habían surgidas de manera más o menos espontánea, o un nuevo intento por controlar estas prácticas. Desde luego, estas prácticas eran en parte producto de la mentalidad o ideología de los nuevos ocupantes, pero también de las condiciones naturales y sociales de su nuevo medio ambiente.⁷

En algunos aspectos, la experiencia canadiense no fue demasiado diferente. Tomemos por caso la ocupación de la zona más austral del estado de Alberta, poblada desde los años 1870 en adelante. Allí la legislación preveía al menos dos mecanismos diferentes de utilización del dominio estatal. Por una lado, el arriendo (*leasing*) a gran escala de la tierra pública, para el desarrollo de la actividad ganadera en campos abiertos (*open range*). Se preveía, además, que eventualmente estos grandes arrendatarios pudieran comprar sus extensiones. Por otro, una ley inspirada en el Homestead Act de Estados Unidos, permitía acceder de manera gratuita, o comprar a bajo precio, lotes pequeños para el ejercicio de la agricultura. Al igual que en las praderas norteamericanas, se establecieron muchas empresas de enorme escala de cría de ganado, con frecuente inversión inglesa. Pero a diferencia de allí, estaban amparadas por la ley que permitía el arriendo o compra de los campos. Sin embargo, y también de manera similar a lo ocurrido en muchas regiones del vecino país al sur, las enormes empresas de ganadería resultaron un estrepitoso fracaso. El costo de alambrar extensas regiones –sobre las que con frecuencia se carecía de derechos de propiedad– hacía que incluso un mínimo cerco perimetral fuera una inversión poco rentable.⁸ Las pérdidas ocasionadas por predadores animales y humanos, pero sobre todo por la escasez de alimento y las tormentas invernales, tornaron inviable este tipo de explotación. Con el tiempo, fue surgiendo un modelo diferente de ganadería familiar en una escala mucho menor, con un cuidado mucho más intensivo del ganado, que fue reemplazando a las primeras grandes explotaciones en campos abiertos (Elofson, 2000).

En el extremo opuesto del espectro productivo, tampoco las explotaciones agrícolas siguieron el modelo previsto por las leyes de distribución de la tierra. Los beneficiarios de los *homestead* buscaron diversos tipos de artimañas para poder escriturar sus parcelas sin cumplir con los requisitos de la legislación. Una vez que lo lograban, muchos se limitaban a venderlas a nuevos inmigrantes. Al igual que en Estados Unidos, muchas veces concentraron propiedades mayores a las previstas, o llevaron a cabo esquemas especulativos, buscando una rápida ganancia con la reventa de sus lotes o lotes vecinos al propio (Voisey, 1988). En definitiva, también en Canadá el surgimiento de una estructura productiva no fue sólo el resultado del proyecto institucional, sino de un conjunto variados de factores como las condiciones naturales, los mercados, y las prácticas extralegales o directamente ilegales de algunos actores.

Desde luego, esto en parte está ligado a la propia naturaleza humana. Según el diagnóstico sobre el comportamiento humano en que habitualmente se basa la teoría económica, es de esperar que en cada circunstancia los actores busquen los mecanismos que les permitan obtener los máximos beneficios con los menores costos. Por ello, es esperable que operen en los límites de la ley, o incluso en sus márgenes, para maximizar sus ganancias, frustrando en el proceso las intenciones del legislador. Incluso, puede argumentarse que las sociedades de frontera son particularmente propicias a este tipo de conductas. Por un lado, como ya hemos señalado, porque las posibilidades del estado de tener una presencia eficaz son allí incluso más remotas que en regiones de ocupación más densa. Por otro, porque el espíritu pionero que guía a quienes optan por aventurarse en nuevos territorios, podría ser más favorable a una actitud más escéptica frente a normas dictadas por lejanos gobiernos. Sin embargo, como hemos señalado, debe tenerse en cuenta que un análisis más cuidadoso del comportamiento humano en relación al diseño institucional, al subrayar el papel de las ideologías, marca ciertos límites a la lógica del *homo economicus*.

Pero seguramente el factor más determinante de la distancia entre el diseño previsto por las normas, y la estructura que surge de las prácticas de los actores, es la imposibilidad que tienen quienes buscan trazar un plan para

el desarrollo de las nuevas regiones, de prever las posibilidades de producción más adecuadas, en condiciones futuras que no pueden conocer ni controlar. Puede incluso argumentarse que cuanto más rígido sea el esquema ideológico desde el que se define la estructura deseable, y por lo tanto las normas institucionales, menos probable es que la realidad emergente se adecúe a ellos. Entre otras cosas, esto sugiere que las normas que rigen eficazmente el funcionamiento de una sociedad no son producto de un diseño magistral, sino el lento resultado de un largo proceso de ensayo y error, por el cual las instituciones se van redefiniendo de acuerdo a las condiciones concretas en las que deben operar –lo que, como se ha visto, nos aproxima al último North. Así, el esquema jeffersoniano, aún con limitaciones, pudo hasta cierto punto ser eficaz en las primeras etapas de la expansión hacia el Oeste, en una época y una región próximas al contexto que lo había generado. Naturalmente, era cada vez menos adecuado a medida que avanzaba el siglo XIX, y la frontera más al Oeste. Sin embargo, el modelo intelectual de la democracia agraria siguió dominando la mente legisladora norteamericana por lo menos hasta finales del siglo XIX, y en cierto sentido lo sigue haciendo en la de historiadores latinoamericanistas, que lo utilizan como parámetro de la realidad que estudian.

Esta rápida revisión de algunas experiencias en América del Norte puede servir de introducción a una revisión de la del Río de la Plata. Elegimos como punto de partida las reformas borbónicas, quizás porque marcan cierta tendencia en la forma de pensar el problema de la tierra pública. En efecto, como vimos, se inicia allí una tradición que domina todo el proceso de privatización de tierras de los siglos XVIII y XIX, hasta que este se completó a inicios del XX, que podría denominarse “agrarista”. Aunque en sus orígenes el modelo no estaba sujeto a los aspectos liberales y democráticos de las ideas de Jefferson, guarda algún paralelo con éste. No es difícil buscar las raíces fisiocráticas de este pensamiento, muy difundido entre intelectuales y funcionarios borbónicos de fines del siglo XVIII como Pedro Rodríguez de Campomanes, Pablo de Olavide, y con mayor influencia liberal, Gaspar Melchor de Jovellanos. Naturalmente, también la encontramos en sus equivalentes de las colonias como Hipólito Vieytes,

Manuel Belgrano y Mariano Moreno, y por lo tanto estaban muy presente en las ideas de revolucionarios de 1810 (Levene, 1962; Chiaramonte, 1982).

Según ha mostrado la excelente investigación reciente de Julio Djendredjian (2003), Entre Ríos ofrece un muy buen ejemplo de los intentos reformistas borbónicos, sus raíces fisiocráticas, y los dispares resultados a que dieron lugar. Con el aliento de intelectuales como los mencionados, la Corona (o algunos de sus funcionarios) intentó aprovechar la extensión de la frontera en tierras entrerrianas –expropiadas a las poblaciones autóctonas hacia mediados de siglo XVIII– para poner en práctica un proyecto colonizador. En rigor, el intento original, inspirado directamente por Campomanes y ejecutado por Olavide, había tenido lugar en territorio metropolitano, en las Sierra Morena. Para los inspiradores del proyecto, la colonización con pequeños productores independientes tenía un doble beneficio. Por un lado, fomentaba la agricultura, base de la riqueza del Reino de acuerdo al pensamiento fisiócrata. Por el otro, contribuía a limitar el poder de los grandes y fomentar el de la Corona, al crear un sector de productores autónomos que se vinculaban directamente a funcionarios Reales, en lugar de poderosos locales.

Pero el juicio a Olavide por la Inquisición frustró aquel proyecto. Uno de sus funcionarios, Tomás de Rocamora, eventualmente fue enviado al Río de la Plata, donde trató de poner en prácticas las ideas colonizadoras en tierras entrerrianas. Esto se tradujo en una política de fundación de pueblos y colonización en la cuenca de los ríos Uruguay – de la Plata. Esta tenía en realidad un doble objetivo; si para lo funcionarios de inspiración fisiocrática debía servir para estimular la economía regional y crear bases sociales diferentes para el crecimiento del Reino, era a la vez una base de ocupación más sólida frente al peligro portugués. El proceso de colonización se puso en marcha, pero los resultados fueron muy diferentes a las ideas colonizadoras fisiócratas. En la zona, coexistieron pequeños colonos, importantes terratenientes de residencia local, en general inmigrantes recientes sin gran tradición, y encumbrados terratenientes ausentistas, gente más poderosa de Buenos Aires. Las condiciones de producción y el mercado de trabajo fueron determinando esta estructura de la ocupación (ya

que el problema de la propiedad sería pospuesto por la Corona, y sólo se resolvería mucho después de la Independencia). El proceso no estuvo exento de conflictos, pero de manera más que significativa, los que lograron mayor éxito no fueron ni los pequeños productores favorecidos por los funcionarios borbónicos, ni los poderosos terratenientes ausentistas. Fue el nuevo sector de terratenientes locales que consolidaron su poder en las instituciones creadas para resguardar la frontera del Virreinato, y que en definitiva, ofrecían a la Corona la única opción realista para afianzar un orden social en la región. Éstos terminaron consolidándose como una elite local que dio a la revolución hombres como Ramírez y Urquiza.

Durante la era colonial, la última expresión de los intentos reformistas se dio con la presencia de Félix de Azara y su proyecto de colonización en el litoral norte. Pero pese a sus esfuerzos, la realidad fue desarrollando en la región una estructura económica que favoreció una mayor concentración de la propiedad; a la vez que el conflicto con Portugal y las oscilaciones de la política de los Borbones fueron restando consistencia al proyecto, cuyos resultados finales no fueron muy distintos de los obtenidos por Rocamora.

Junto con las ideas ilustradas, la revolución heredaría la intención de hacer de su política de tierras la base para una regeneración social. Una señal clara de ello puede verse en el reformismo artiguista,⁹ o en los proyectos de diseño de una política agraria de funcionarios estatales como Pedro Andrés García quien, desde luego, también tenía una importante trayectoria de funcionario borbónico (Gelman, 1997). La intención fuerte del Estado de controlar la definición de los derechos de propiedad agraria se refleja en la rápida creación de una división gubernamental con ese fin, ya en 1811. Sin embargo, y pese a las propuestas de García, el estado no tuvo la capacidad para tomar iniciativas de fondo al respecto hasta el período relativamente pacífico que se suele llamar “la Feliz Experiencia” (entre 1821 y 1826). Antes de eso, en la etapa directorial de Pueyrredón entre 1818 y 1820, existió un movimiento en un sentido diferente, con grandes donaciones de tierras. Pero la mayoría de éstas jamás lograron hacerse efectivas y su incidencia en la distribución general de la tierra pública de la provincia no fue muy significativa.

La política agraria de la Feliz Experiencia profundizó tendencias respecto de la virreinal en los principios que guiaron el diseño institucional, pero sus consecuencias prácticas fueron distintas. Desde luego, la gran novedad fue el sistema de enfiteusis, una política de arriendo de largo plazo de la tierra fiscal. Los objetivos eran varios: fomentar el desarrollo de la actividad agraria para promocionar la riqueza del país, generar ingresos fiscales, preservar la propiedad de la tierra estatal como garantía de la deuda pública, y favorecer la ocupación de la frontera con las tribus indígenas. A su vez, intentaba preservar el principio de favorecer el desarrollo de la agricultura y de la pequeña propiedad. Simultáneamente, se intentaron proyectos de colonización con colonos inmigrantes, que ya no vendrían de España, como en el período colonial, sino de otras partes de Europa (Bagú, 1966). Desde luego, los proyectos de colonización fracasaron,¹⁰ y las tierras en enfiteusis fueron en su mayoría concedidas en grandes extensiones, dedicadas mayormente a la ganadería.

¿Qué factores determinaron que, pese a que el Estado, y las instituciones por éste creadas, por lo menos desde las reformas borbónicas, buscaban un tipo de desarrollo agrario basado en la pequeña colonización por productores propietarios (o enfiteutas, en su caso) autónomos, la estructura de la propiedad evolucionara en un sentido muy diferente? Desde luego, la pluralidad de objetivos de las políticas conspiraban contra su coherencia; los objetivos fiscales y de ocupación efectiva del suelo en la frontera, podían diluir las iniciativas más orientadas a la determinación de la estructura agraria. En cuanto a la colonización agrícola, menos afectada por estas contradicciones, estaba sometida a condiciones de mercado que sólo le eran favorables dentro de márgenes muy precisos y estrechos. Dado el costo de mano de obra y de transporte, sólo aquellas unidades productivas que pudieran reducir los primeros y tener fácil acceso a un mercado, estaban en condiciones de prosperar. Esto restringe la zona agrícola a las proximidades de ciudades importantes, o regiones un poco más distantes que pudieran aprovechar transporte fluvial. En el ámbito puramente rural, o en pequeñas ciudades o fortines de campaña, la agricultura es para autoconsumo o para restringidos mercados locales. Con el agravante de que no siempre

hay disponibles instrumentos de molienda para procesar el trigo. Por otro lado, en las nuevas condiciones del libre comercio y de crisis de la minería altoperuana, la ganadería y sus exportaciones pasan a tener un rol protagonista en la expansión económica. Naturalmente, puede suponerse, esto favoreció el surgimiento de la fuerte concentración en grandes estancias ganaderas, que es la imagen dominante de la región en el siglo XIX.

Podría argumentarse que fueron entonces las condiciones de mercado las que frustran las intenciones regeneracionistas de las políticas agraristas. Pero el panorama es más complejo. A lo largo del período colonial y de la primera década revolucionaria son muy frecuentes los conflictos por la propiedad de la tierra entre pequeños ocupantes precarios –desde aquellos que recibieron promesas de propiedad por parte del estado, para promocionar la ocupación de tierras de frontera, hasta aquellos que simplemente se asentaron en tierras vacuas– y personas de mayor jerarquía social que intentaban acreditar títulos de propiedad sobre extensiones más dilatadas; en general uno de estos presuntos propietarios entraba en conflicto con numerosos pequeños productores, a quienes intenta extrañar de lo que considera sus tierras. Aunque es evidente la asimetría de influencia y capacidad de movilización de recursos –de conocimiento, económicos, sociales–, los conflictos no siempre se resuelven en beneficio de los propietarios, dados los argumentos ya ofrecidos sobre la ideología y el diseño de política que dominaba al estado borbónico, y a su primer heredero independiente. Se ha argumentado que con la Independencia, estos grandes personajes acrecentarían su influencia sobre autoridades mucho más próximas a ellos, aumentando la posibilidad de imponer sus conveniencias a través del estado. Pero investigaciones recientes sugieren que si bien esto es en parte cierto, el panorama continúa siendo más matizado (por razones que ya veremos) tanto en la década de 1810 como en las siguientes. Porque en efecto, en tanto fracasaban las colonias agrícolas gubernamentales, y la enfiteusis favorecería la concentración de la propiedad pese a las disposiciones que intentaban lo contrario, centenares (y recordemos que unos cuantos cientos de familias no son pocos, cuando para 1838 había en total unas 13.000 familias en toda la campaña) de pequeños productores reclamaban derechos sobre

tierras que ocupaban desde hacía tiempo, en tanto otros miles trabajaban como arrendatarios, aparceros, agregados o pobladores en tierras ajenas.

El panorama se vuelve entonces complejo. Si por un lado, el esfuerzo del estado no logra promover una clase de pequeños colonos independientes, propietarios de sus parcelas, por otro, subsiste un amplio sustrato de pequeños campesinos con títulos precarios sobre sus tierras, o trabajando como arrendatarios o aparceros. Algunos ocupantes precarios lograron acceder a la propiedad, e incluso transformarse en importantes hacendados. Un ejemplo notable es el de Jacinto Machado, quien en algún momento entre 1813 y 1818 era ocupante precario de unas tierras en Chascomús que eran reclamadas por un tal José Domínguez.¹¹ El juicio finalmente se resolvió a favor de Domínguez¹², y aunque este ofreció a Machado permanecer en sus tierras (seguramente como agregado o arrendatario) este prefirió recibir otras en compensación, las que le fueron otorgadas en el propio partido de Chascomús de sobrantes fiscales. Así, al igual que otros de los que se hallaban en la misma situación, Machado llegó a ser propietario de una modesta estancia. Pero no se conformó con ello. Más tarde, compró tierras más extensas en la nueva frontera, y en 1839 aparece en el puesto 57 entre los más ricos propietarios de la provincia.¹³ Ese mismo año participó en un levantamiento contra Rosas, lo que le costaría la vida y sus propiedades. Eventualmente, éstas le fueron devueltas a sus herederos, y su hijo menor Benito, sobreviviente a la represión de 1839, llegó a ser un gran propietario y caudillo de frontera mitrista en la segunda mitad del siglo. Entre los expulsados por Domínguez en 1819, figuran otros nombres como Leonardo Pereyra y Pedro Rosas, que asociamos a grandes propietarios unas décadas después, pero en esos casos es dudoso que estén relacionados. Aunque no cabe duda de que algunos de los expulsados que recibieron tierras en compensación se transformaron en estancieros, al menos en una escala menor o intermedia.

Sin embargo, los mecanismos que vemos operando en este caso, así como otras políticas diseñadas en el mismo sentido, no derivaron, como ya hemos señalado, en la consolidación de una clase de pequeños o medianos productores propietarios, como la que se consolidaba por esos años en Sugar

Creek, o la que surgió décadas más tarde en Alberta. ¿Qué llevó a que pese a la expresa intención del Estado de favorecer ese tipo de desarrollo, y a la existencia de un sector social que podría haber ocupado ese escalón social, la estructura agraria evolucionara en una dirección diferente? Volveremos sobre esta pregunta más adelante. Antes de hacerlo, conviene continuar con la revisión general de las normas y la estructura agraria.

Superada la profunda crisis de 1827-1829, el régimen político que se afianzó, asociado a la figura del gobernador Juan Manuel de Rosas, ha sido identificado como la etapa de consolidación de la gran propiedad agraria, con un Estado fuertemente asociado al sector terrateniente emergente. Una vez más, investigaciones reciente matizan este esquema. Sin duda, el discurso agrarista que caracteriza tanto la etapa previa como la posterior a Rosas estuvo menos presente en la política oficial de su gobierno. Y la decisión de vender las tierras en enfiteusis, además de sus connotaciones fiscales –y del desconocimiento de los derechos de los acreedores de una deuda pública impaga– reforzó sin duda el régimen de la gran propiedad. Pero simultáneamente, el Estado debía asegurar su legitimidad y su poder en los sectores más vastos de la población. En un contexto de constante conflicto, debía recurrir a la movilización popular y la fuerza como fuente última de dominio. Así, las normas consuetudinarias que regulaban el derecho a la ocupación de tierras debían ser en buena medida respetadas, por un régimen que en los momentos críticos debía descansar en sus bases populares.¹⁴ No fue esta una situación excepcional. Varias investigaciones recientes muestran como en diversas etapas y lugares, desde 1810 en adelante, los intereses y derechos (tal como ellos mismos los entendían) de unos sectores subalternos que, transformados en milicianos, eran base importante de poder, debían ser muy tenidos en cuenta.¹⁵

Por ello, si bien el balance de la era de Rosas puede apuntar a la consolidación de la gran propiedad, sobrevivieron simultáneamente las diversas instituciones y costumbres que aseguraban las formas de tenencia precaria, y la diversificación de la estructura productiva. El análisis de Gelman y Santilli (2006) sobre la estructura de la producción en 1839 muestra una amplia presencia de pequeños productores. Este sector está mucho menos

presente en la estructura de la propiedad. En balance, la política de tierras de la época de Rosas puede ser considerada como favorable a la gran propiedad, aunque no libre de ambigüedades. Por un lado, respondiendo a incentivos fiscales, pero seguramente también a una concepción del orden social en el que la concentración de la propiedad era vista con mucho menos renuencia que en otros gobiernos rioplatenses, la venta forzosa de las tierras en enfiteusis favoreció la concentración.

La distribución de tierras públicas a acólitos políticos y militares que participaron en las campañas contra las tribus indígenas recalcitrantes (vale decir, renuentes a aliarse a Rosas, o enemigas de las que lo hacían), o contra las rebeliones de 1839/40, terminó operando en igual sentido, ya que, como ocurriría años más tarde después de la campaña de Roca (1879), los boletos que habilitaban a obtener fracciones menores, que fueron distribuidos a oficiales de menor graduación y tropa, en general fueron vendidos, y terminaron siendo concentrados en un número relativamente reducido de personas que accedieron con ellos a propiedades de considerables dimensiones.¹⁶ Incluso boletos por extensiones importantes fueron vendidos y concentrados, muchas veces utilizados por enfiteutas para transformar sus arriendos en propiedad efectiva. Pero en realidad, una parte muy importante de los premios y donaciones efectuados por la Legislatura de Buenos Aires en la época de Rosas jamás se concretaron en privatización efectiva de la tierra pública (Infesta y Valencia, 1987). Esto, seguramente, está reflejando una situación en la que para muchos habitantes de la provincia de Buenos Aires en la época, la definición de derechos de propiedad sobre un bien cuya oferta era aparentemente ilimitada no entrañaba un valor significativo. Particularmente, si se trataba de tierras sin ningún tipo de mejoras, alejadas de todo centro poblado, y expuestas a los riegos de incursiones indígenas o de robos de mal vivientes, sobre las que el estado no podía asegurar ningún tipo de control. Debe recordarse que en este período, en una explotación ganadera, la tierra representaba una parte muy menor de la inversión.

Por otro lado, las necesidades políticas del gobernador atentaron contra la coherencia de una política destinada a concentrar y consolidar la

propiedad. El hecho de que Rosas apelara a las confiscaciones de tierras como un castigo a sus enemigos políticos en la coyuntura de 1839/41 (para nada un factor secundario, ya que éstos comprendían a una considerable proporción de los mayores propietarios de la provincia), atentaba contra aquello que buscaba consolidar. Así lo entendió el propio gobernador, que en el ocaso de su régimen, retornó a algunos herederos de sus enemigos varias de las propiedades que les había confiscado en el fragor del enfrentamiento.¹⁷ Pero igualmente importante, al menos, es el hecho ya señalado de que Rosas debía mantener el apoyo de los sectores populares, que incluían a miles de productores con derechos precarios sobre sus tierras. Así, aunque sin duda la etapa rosista (especialmente antes de 1840) consolidó la gran propiedad, en parte como expreso diseño institucional del Estado, estuvo muy lejos de resolver definitivamente la cuestión de la propiedad rústica. A la caída de Rosas, en 1852, una enorme cantidad de la tierra de la provincia de Buenos Aires continuaba en poder del Estado, mucha de ella aún vacua, y existían incontables situaciones en que aún debían precisarse los derechos de propiedad, tanto en el caso de pequeños productores con derechos precarios, como de grandes extensiones cuyos ocupantes aún no habían podido o querido consolidar su tenencia.

En muchos sentidos, la etapa de Rosas fue un paréntesis en la forma en que el Estado de la provincia de Buenos Aires concibió el proceso de privatización de las tierras fiscales. A su caída, volvió a prevalecer la idea de favorecer el fraccionamiento, la pequeña propiedad, y la agricultura. Sin embargo, estaba el problema de los derechos de propiedad asignados por su gobierno, incluyendo los del propio ex gobernador y sus acólitos. Esto, en un contexto que ahora juzgaba aquella etapa como una deleznable tiranía, y que específicamente condenaba su política de tierras, a la vez que reconocía en los derechos de propiedad un principio fundante del orden social que se buscaba imponer.¹⁸ El resultado final, luego de varios cambios de rumbo, fue una solución intermedia, aunque en general respetuosa de los derechos de los particulares. Es notable, sin embargo, que la consolidación de grandes propiedades no sólo fue fruto del respeto a muchas de las medidas tomadas en la década de 1830, sino también de la restitución

de las propiedades expropiadas por Rosas en 1840 y 1841, que el propio gobernador había iniciado.

En otros aspectos, se conjugaron las necesidades prácticas de los gobiernos, que requerían de recursos fiscales, y la búsqueda de un modelo de desarrollo agrario basado en la pequeña agricultura independiente. Sarmiento ocupó el ministerio de gobierno de la provincia, e intentó desde ese cargo desarrollar una política de colonización, bajo la influencia de la experiencia norteamericana. Se buscó además evitar la venta de tierras públicas en grandes extensiones. Pero más allá de alguna experiencia particular, como el afamado caso de Chivilicoy, la política del gobierno no logró revertir el proceso de concentración. Más eficaces, en este caso, fueron los mercados, y las instituciones de herencia. Respecto de las segundas, siguiendo los viejos preceptos de las leyes castellanas, prevaleció el concepto de herencia igualitaria entre todos los herederos de ambos sexos. Aunque algunos estudios recientes han tratado de rastrear el impacto de tradiciones culturales diversas —en especial entre los grupos migratorios que comenzaron a llegar con creciente frecuencia desde la década de 1850—, la imagen que de ellos mismos emerge es que sólo de manera muy excepcional no se procedió a una repartición equitativa de los bienes.¹⁹ Es cierto que en algunos casos se buscó mantener la concentración de la propiedad dándole a algunos herederos (con frecuencia, herederas) bienes urbanos o móviles para no fraccionar la propiedad inmueble. Pero muchas veces esto no fue posible o buscado. El resultado concreto es que el fraccionamiento de la propiedad por herencia jugó un papel importante en ir disminuyendo la extensión de las propiedades, en especial en las tierras de ocupación más antigua.

En cuanto a los mercados, el desarrollo de una ganadería lanar refinada favoreció una estructura de producción más intensiva, con mayor uso de mano de obra y capital, a la vez que valorizó las tierras. Este tipo de producción promovió un mayor fraccionamiento de las unidades de producción, facilitando que familias de inmigrantes adaptadas a ella, eventualmente accedieran a la propiedad de parcelas en una escala mucho menos extendida que la antigua estancia de ganadería criolla. Pero simultáneamente, se inició un proceso de fuerte tecnificación de la ganadería

en las grandes estancias. Eventualmente, este llevó a que muchos establecimientos en gran escala adquirieran gran eficiencia productiva. Se consolidó así un nuevo tipo de gran estancia, caracterizada por una moderna organización empresarial, una constante renovación de las prácticas productivas y métodos de trabajo, etc. En cierto sentido, se trató de grandes empresas líderes del sector, al estilo del capitalismo más moderno.²⁰ Así la transformación tecnológica de la producción, que intensificó enormemente el valor relativo de la tierra, favoreció la concentración. Una legua cuadrada (unas 3.000 ha.), con la tecnología dominante en 1840, podría considerarse una extensión más bien reducida. Quince años más tarde, en pleno auge lanar, era ya una unidad productiva de buen valor. Y para 1870, servida quizás por el ferrocarril, era ya una excelente propiedad. Así, dentro de una misma generación, una propiedad podía pasar de ser una modesta fuente de subsistencia, a la base de un considerable bienestar. Y si se conservaba indivisa por una generación más, para 1900 podía ser ya una pequeña fortuna.

Este fenómeno va acompañado de uno de los procesos más llamativos y menos conocidos de la historia agraria pampeana. Se trata de la paulatina desaparición o redefinición de la gran masa de pequeños productores autónomos o semi-autónomos con derechos precarios de acceso a la tierra. Todavía en el censo de 1869, se encuentra en las áreas rurales un número importante de “hacendados”, “estancieros” o “criadores” que no son propietarios. La información es corroborada en los catastros y las mensuras de la época. Se trata de propietarios criollos de ganado, que operan como aparceros, arrendatarios, agregados o puesteros en tierras ajenas, que ya difícilmente fueran fiscales, salvo en las zonas más alejadas de la frontera. Este espectro social no está ya presente una o dos décadas después. Como hemos visto, en muchos casos la tradición les otorgaba ciertos derechos sobre las tierras que ocupaban, aún sin tener títulos legalmente válidos. Conocemos algunos ejemplos en que la formación de estancias modernas, especialmente a partir de los años 1880, se realizó a costa de estas prácticas consuetudinarias (Larden, 1911). Pero hasta ahora, la historiografía no ha constatado hechos notables de resistencia a este cambio de prácticas en

la aplicación de los derechos de propiedad en la región pampeana. Es posible que según el viejo ejemplo de Machado, algunos de estos tenedores precarios hayan progresado para constituirse en propietarios (en el ejemplo citado en la nota anterior, hay un caso en que así parece ocurrir); pero seguramente la mayoría desaparece de los registros sin dejar rastros. ¿Se transforman en trabajadores asalariados, en aparceros o en arrendatarios dentro de una definición más capitalista de los derechos de propiedad? Sin duda, este cambio nos señala aspectos importantes en la definición del orden social que requieren ser reconsiderados.

Entre 1852 y 1860 la provincia de Buenos Aires estuvo separada del resto del país, que se organizó constitucionalmente en 1853. Tras derrotar a Rosas, ocupó la presidencia Justo José Urquiza, que había sido gobernador y caudillo de Entre Ríos y también el más importante terrateniente de aquella provincia. Ello no impidió que el proyecto político que cobijaba, al igual que el de sus rivales porteños, prohiciera la colonización agrícola como uno de los instrumentos institucionales para el desarrollo económico del litoral. Urquiza llevó adelante proyectos de colonización en sus propias tierras y apoyó otros en su provincia, así como en la vecina Santa Fe; estos últimos notablemente más exitosos.²¹ Reunificada la nación entre 1860 y 1862, el proceso continuó con ímpetu. Un importante segmento del centro norte de la provincia, así como varios puntos dispersos en Entre Ríos, en la propia Buenos Aires, y en algunas otras zonas del interior cambiaron radicalmente la estructura de propiedad, surgiendo una miríada de pequeños agricultores – propietarios, en general provistos por los nuevos flujos migratorios. Notablemente, este proceso no se contrapuso a la simultánea consolidación de una gran propiedad de estructura más moderna, según lo ya señalado.

Entre tanto, los principios conceptuales que regían la política de tierras no variaron en lo sustantivo. Cuando se siguen la discusión de las normas, los escritos de los contemporáneos, las ideas prevalecientes en la prensa, se continúa observando el predominio de lo que hemos llamado el modelo agrarista; como vimos, en general compartido por la política de tierras en Estados Unidos y Canadá. De este modelo surgió buena parte de la legislación del período, incluyendo su máxima expresión, la

conocida como Ley Avellaneda de 1876, que seguía bastante de cerca los lineamientos de la *Homestead Act* de Estados Unidos de 1862. Sin embargo, fue escaso el impacto específico de estas normas. La dinámica de colonización continuó con vigor en Santa Fe, por lo menos hasta la crisis de 1890, pero no se propagó en similar medida a otras zonas. En muchas otras provincias se formaron colonias agrícolas, pero más como caso excepcional que como regla.

Cuando a través de las campañas militares de 1876-79, el estado nacional logró doblegar a las parcialidades indígenas, e incorporar a su dominio efectivo extensas tierras en el sur de la región pampeana y la Patagonia, y en el Chaco, volvieron a ponerse en juego los modelos de estructura agraria que este proceso debía favorecer. Viéndolo en perspectiva, resulta evidente que las ideas prevalecientes que favorecían la colonización en pequeña escala no guardaban relación con una demanda efectiva que permitiera llevarla a la práctica. Así, aunque la ley de 1876 estaba en plena vigencia, y la legislación específica dictada a raíz de este proceso buscó fomentar el fraccionamiento en extensiones limitadas –aunque también presionada por las necesidades fiscales, preveía una privatización en mayor escala– el resultado efectivo fue que sólo por excepción se formaron colonias, en tanto predominó la consolidación de empresas modernas en considerable escala. La estructura de la propiedad en los nuevos territorios se pareció más a la de Buenos Aires o Entre Ríos, que a la del centro-norte de Santa Fe. Desde luego, en el caso de la Patagonia las condiciones ecológicas y de comunicaciones condicionaban el proceso. Aunque cabe señalar que a comienzos del siglo XX, en áreas patagónicas beneficiadas con riego surgió una estructura de producción intensiva de pequeña escala.

Es notable, entonces, como en la etapa final de la incorporación de tierras al proceso productivo, continuó una cierta dualidad entre lo que los intelectuales y políticos pretendían llevar a cabo con la privatización de la tierra, con fuerte influencia en las normas e instituciones creadas por el estado, y lo que efectivamente sucedió. Sin duda, la realidad ecológica y económica limitan la efectividad de la normativa, y se generan mecanismos que permiten ir ajustando las normas a las prácticas. Pero al igual que

en el caso norteamericano o canadiense, por bastante tiempo estas se elaboran sobre la base de un modelo de ocupación con frecuencia alejado de las condiciones prácticas en las que se desarrolla la privatización.

Añadamos un último ejemplo. Insistiendo en la idea de promover la fragmentación de la propiedad y el desarrollo de la agricultura en pequeña escala, cuando ya la casi totalidad de las tierras de la provincia de Buenos Aires se hallaban en manos privadas, se aprobó en 1887 una ley provincial conocida como de Centros Agrícolas. Esta preveía o bien la expropiación de tierras para crear los centros, o su formación voluntarias por propietarios o empresarios intermediarios, que se acogieran a los términos favorables de la ley, que incluía facilidades tributarias y financieras. El Estado no llevó a cabo una política sistemática de expropiaciones, pero hubo numerosos particulares que se acogieron a la norma. Se ha dicho que más con el propósito de obtener las ventajas que esta acordaba, que con serias intenciones colonizadoras. La crisis de 1890, en todo caso, contribuyó a que así fuera. Lo concreto es que, una vez más, fueron muy pocas las colonias que emergieron de este enésimo proyecto de cambiar la estructura de la propiedad en la provincia.

Curiosamente, casi al mismo tiempo la agricultura comenzó una muy pujante expansión en la provincia, basada en un conjunto muy diverso de formas contractuales: grandes propietarios que apelaban a trabajo asalariado; grandes contratistas que tomaban importantes extensiones en aparcería, aportando la maquinaria y la mano de obra, y pagando al propietario un porcentaje de la cosecha como arriendo; empresas colonizadoras intermediarias que tomaban grandes extensiones para subarrendarlas o entregarlas en aparcería a pequeños colonos; el muy mencionado contrato de aparcería transitorio, que buscaba desarrollar pasturas en los campos luego de varias cosechas; un menos frecuentemente citado contrato de aparcería o arriendo que se renovaba año tras año, y en algunas épocas y regiones, la emergencia de medianos y pequeños propietarios agricultores, surgidos más del mercado de tierras que de la legislación (Alvarez y Zeberio, 1991; Balsa, 1993; Bjerg, 1991). En fin, una enorme diversidad de instituciones cuya emergencia respondió más a condiciones de mercado y la idiosincrasia propia de los actores que a la voluntad del legislador.

Una revisión de las bases programáticas sobre las que se formuló la mayor parte de la política agraria desde épocas virreinales hasta fines del siglo XIX, sugiere que en ella predominaron la continuidades por sobre las propuestas divergentes. Y aunque éstas existieron, difícilmente puede considerárselas responsables de las distancias entre la estructura agraria que en efecto emergió, y el modelo buscado. Por otro lado, los fundamentos de las políticas en América del Norte no fueron tan diferentes de los del sur y tampoco allí su resultado fue el buscado –aunque en muchas regiones, sí se asemejó más a éste. Pero en todo caso, en ambos extremos del continente se manifestó la distancia entre el proyecto pergeñado por el legislador –afectado por la falta de conocimiento de las realidades ecológicas²² y de la evolución de los mercados, y por una concepción ideológica de cómo debía ser la realidad– y la emergencia de economías agrarias competitivas. Y contrariamente a lo que creyeron los contemporáneos, y muchos historiadores posteriores, no es en absoluto evidente que las que surgieron en el Río de la Plata fueran menos eficientes que las de sus pares del Norte.

Con frecuencia se ha señalado (en especial autores anglosajones) que en América del Norte la aplicación de instituciones democráticas en la asignación de las nuevas tierras habría generado una economía agraria eficiente, próspera, y que reforzaba sus bases institucionales. En América Latina en general, y en especial en el Río de la Plata, la concentración del poder había resultado en una cuasi - monopolización de la tierra, que a su vez creó, entre otras cosas, una sociedad muy desigual y una estructura económica poco eficiente. Hemos visto los problemas de este esquema. Si pensamos en sus resultados en el siglo XX, y la situación a inicios del siglo XXI, observamos que la estructura productiva agraria pampeana no sólo le permitió a la Argentina ocupar un lugar destacado en el comercio internacional de productos agrarios de climas templados, sino que cuando a partir de 1930 las condiciones de la economía internacional primero, y las políticas económicas internas después, perjudicaron fuertemente al sector, éste logró readaptar su estructura para sobrevivir y para renacer con vigor bajo condiciones más favorables a partir de los años 1960. En esta nueva etapa, la modernización fue siempre en progreso, pese a que en reiteradas

ocasiones debió hacer frente a políticas que no le fueron favorables, tales como la valorización de la moneda local, o verse transformado en fuente de subsidios para el estado u otros sectores de la economía (Gerchunoff y Fajgelbaum, 2006). En contraste, el sector agrario de las economías de América del Norte, si bien también ha disfrutado de la transformación modernizadora, lo ha hecho en base a la protección estatal y a la transferencia de subsidios hacia dicho sector de manera progresiva desde 1930. De esta forma, el caso modelo de transferencia de la tierra ha dado a la larga por resultado una economía agraria menos competitiva que aquel supuestamente signado por una inadecuada concentración.

En realidad, creo que lo que esta experiencia ilustra es lo ilusorio de los modelos ideales en un mundo dominado por la limitación de los conocimientos y el carácter imprevisible de los resultados de la acción humana. Una mirada más atenta a ejemplos concretos de la experiencia norteamericana en la asignación de los recursos naturales producidos por la expansión hacia el Oeste, mostró cómo desde el inicio existió una notable distancia entre el modelo de la legislación agraria y las prácticas del proceso de privatización. Es un lugar común en la literatura histórica sobre la temática comprobar que los mecanismos efectivos distaron considerablemente de la intención institucional. Así, el supuesto ideal jeffersoniano realizado en la América del Norte ni fue tan universal como supone el esquema que lo contrasta con el latifundio rioplatense, ni respondió estrictamente al diseño institucional del Estado Federal norteamericano.

En el Río de la Plata, la estructura agraria que se consolidó a fines del siglo XIX fue mucho más compleja de lo que la historiografía ha supuesto. Las instituciones que la regularon se fueron forjando por un complejo proceso histórico. La etapa final de la era colonial fue mucho menos concentrada de lo que se ha dicho. Pero los avatares del régimen político y sobre todo la debilidad del proceso de poblamiento impidieron que se consolidara una estructura más fraccionada de la propiedad. En la primera mitad del siglo XIX emergieron fuerzas importantes a favor de la concentración de la propiedad. Pero la estructura política, entre otras cosas, ayudó a mantener una cuota de democracia social mucho mayor de lo que en general se

ha supuesto, y ésta ayudó a preservar derechos de acceso a la tierra para un amplio conjunto de pequeños productores.

Por razones que aún deberemos comprender mejor, en la segunda mitad del siglo, si las elites políticas estuvieron muy lejos de convivir en armonía, apelaron de manera cada vez menos frecuente a la movilización de los sectores subalternos para definir sus conflictos. O por algún motivo, éstos perdieron autonomía en la formulación de sus reclamos. No es sencillo comprender la lógica en la actuación de este sector social. Los estudios sobre la primera mitad del siglo nos muestran la firme presencia de los sectores subalternos criollos defendiendo sus derechos, incluyendo el acceso a la tierra. Tanto observadores contemporáneos como historiadores –desde Félix de Azara a Bartolomé Mitre, que fue un poco de ambas cosas– han destacado su visible autonomía social. Para algunos, esta les permitió un ascenso en la escala social. Pero para la mayoría, la segunda mitad del siglo parece haber ido marcando paulatinamente la desaparición de sus posibilidades de acceso a la tierra. Seguramente, el arribo masivo de inmigrantes jugó un papel importante en esta evolución. Estos últimos parecen haber gozado de alguna ventaja, que los hizo aparecer de manera más frecuente entre los beneficiarios de las posibilidades de acceso a la tierra. Por ello, en tanto se proclamaba el deseo de democratizar la propiedad, los proyectos que buscaban transformar a los viejos sectores de pequeños productores rurales criollos en propietarios eran marcados por el fracaso (Hernández, 1980). En cambio, un renovado actor, el inmigrante europeo, fue adquiriendo mayor centralidad, y labrándose un lugar en la estructura agraria, que si no siempre fue el que se había previsto para él (aunque en algunos casos se aproximó considerablemente), no por ello fue percibido como un fracaso por los propios actores.

Este balance, nos muestra una notable distancia entre los proyectos y la realidad. Así mismo, sugiere que no necesariamente los proyectos mejor intencionados diseñan esquemas institucionales que maximizan el aprovechamiento de las oportunidades. Por el contrario, en consonancia con desarrollos conceptuales recientes, las instituciones efectivas que regularon el derecho de propiedad sobre las tierras pampeanas fueron el resultado de un

proceso histórico complejo, en el que intervinieron múltiples factores. Las condiciones físicas de los recursos disponibles, las instituciones existentes en la sociedad, los proyectos de los dirigentes, las mentalidades de los actores sociales, la oferta de factores y la evolución de los acontecimientos se tejieron de manera compleja para dar por resultado una estructura agraria que, aunque distante de los ideales de legisladores y de posteriores historiadores, fueron eficaces en poner en marcha un sistema productivo que logró considerables progresos.

NOTAS

- 1 Con frecuencia estuvieron sujetos a las instituciones de otras sociedades que los ocupaban previamente. En ocasiones, parte de esos territorios –por lo general, una parte menor– es retransferida por la nueva sociedad que los ocupa, a la anterior o a algunos de sus integrantes, pero definiendo los derechos de propiedad en sus propios términos.
- 2 Nuestra discusión se centra en la región pampeana y provincias litorales, especialmente la Banda Oriental, Entre Ríos y Buenos Aires.
- 3 Una revisión de estos trabajos más recientes en Míguez (2006).
- 4 Otro ejemplo interesante es Volckart (2002).
- 5 Es gráfica al respecto la expresión de Adelman (1999, p. 12) “*the culture as destiny crowd*”, refiriéndose a los historiadores para los cuales el destino de subdesarrollo estaba escrito en la herencia cultural hispana. Desde luego, estas son ideas paralelas a las que mencionamos al comienzo de este ensayo, que atribuyen el atraso del Río de la Plata a una concentración de tierras. Ver Míguez (2005).
- 6 Un buen resumen de muchos de estos mecanismos en White (1991).
- 7 Los trabajos de John Philip Reid (1980 y 1997) enfatizan la continuidad entre las prácticas legales del nuevo Oeste respecto de la sociedad de origen de los inmigrantes. Otras investigaciones sugieren que aunque la influencia de las mentalidades en la conformación de las instituciones es muy fuerte, el proceso es menos lineal.
- 8 Algo similar ocurrió en la Patagonia Argentina, aún con campos ubicados en la más rica zona cordillerana, en condiciones productivas no tan disímiles. Míguez (1985, cap. 3, segunda parte).
- 9 La bibliografía sobre este tema es bastante amplia. Un clásico es Barrán y Nahum (1985). También Sala de Tournet et als., (1978) que es una parte de la extensa investigación de los autores en esta temática.
- 10 Aunque no necesariamente los colonos que llegaron, y que no se consolidaron como pequeños agricultores en las colonias propuestas. Algunos de ellos se transformaron en exitosos comerciantes en Buenos Aires, y también se encuentran algunos de sus apellidos (en ocasiones, los mismos comerciantes) entre los grandes propietarios de la provincia de Buenos Aires unas décadas más tarde.
- 11 Guillermo Banzato (2005) nos relata como Domínguez, quien adquirió la tierras en 1808, inició tramites para expulsar un conjunto de *squatters* que allí se encontraban, algunos de los cuales se contaban entre los primeros pobladores de la guardia, creada en la década de 1780. Machado no figura en listados de 1812 y 1813, pero sí en uno de 1818. Es probable que haya adquirido estos derechos precarios por compra o herencia de alguno de los ocupantes de 1813 que ya no figuran en 1818 –conocemos ejemplos que muestran que estos derechos podían enajenarse– aunque tampoco es imposible que simplemente se haya asentado en las tierras en litigio.
- 12 Seguramente no es mera coincidencia que esta resolución favorable a Domínguez haya ocurrido durante el directorio de Pueyrredón.

- 13 Agradezco a Jorge Gelman que me facilitó amablemente información sobre esta trayectoria. El Listado en Gelman y Santilli, 2006.
- 14 Sobre el peso de la costumbre en la regulación de las instituciones del mundo agrario rioplatense, pueden verse los trabajos de Raúl Fradkin (1996 y 1997); Gelman (1998), muestra como estas instituciones tradicionales siguieron pesando en la campaña de Buenos Aires en la época de Rosas. Sobre el recurso de Rosas al apoyo popular en coyunturas críticas como las de 1829, 1835 y 1839/40, puede verse Pilar González Bernaldo, (1987) y Gelman (2002). En la línea general de este argumento, Míguez (2003).
- 15 Otro ejemplo, referido a tiempos tempranos de la revolución, puede hallarse en Fradkin (2001). Sara Mata ha mostrado situaciones similares en la frontera chaqueña de Salta. Igualmente, se ha señalado que la presión de este tipo de situaciones fue un factor en la política agraria artiguista.
- 16 Puede que en ello operara una cierta lógica. Esta sería que el proceso de transformar el boleto que acreditaba el derecho, en la propiedad efectiva de la tierra, estuviera fuertemente sometido a economías de escala. Vale decir, el costo de hacerlo efectivo en una unidad menor era demasiado alto en relación al valor de la propiedad que se adquiría, pero en términos relativos se reducía a medida que aumentaba el tamaño de esa propiedad.
- 17 No así los ganados expropiados, que habían contribuido a financiar la continuidad del régimen. Ver Gelman y Schoeder (2003).
- 18 Así lo explicaba Nicolás Avellaneda en el texto citado. En el mismo sentido se pronunciaba Justo José de Urquiza, vencedor de Rosas y hombre fuerte del momento, rechazando la expropiación de su derrotado. Ver Cárcano, 1917, p. 113 y ss..
- 19 Por ejemplo, Zeberio, Bjerg y Otero (1998). Estudios recientes de R. Hora (2001, 2002, 2003 y 2005) muestran las estrategias de familias de la elite.
- 20 Ejemplo de ellas es el sector de cabañas, especializadas en la producción de reproductores finos; ver Sesto (2005). Otros ejemplos en los trabajos citados de Hora, o en Míguez (1985).
- 21 El clásico en este tema, Ezequiel Gallo (1983): *La pampa gringa*. Sobre otros de los proyectos de colonización creados o apoyados por Urquiza, Cárcano (1917).
- 22 Cabe recordar aquí la referencias de Ezequiel Gallo (1983, pp. 20-21) al pronóstico sombrío sobre la agricultura en Santa Fe antes del auge colonizador, luego desmentido por los hechos.

Bibliografía

- Adelman, Jeremy (1999): *Colonial Legacies*, New York: Rutledge.
- Alvarez, Norberto; Blanca Zeberio (1991): “Los inmigrantes y la tierra. Labradores europeos en la región sur de la campaña bonaerense (Argentina) a principios del siglo XX”, *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 17.
- Avellaneda, Nicolás (1865): *Estudio Sobre las Leyes de Tierras Públicas*, Buenos Aires.
- Bagú, Sergio (1966): *El Plan Económico del Grupo Rivadaviano, 1811-1827*, Rosario: Universidad Nacional del Litoral.
- Balsa, Javier (1993): “La conformación de la burguesía rural local en el Sur de la pampa argentina desde fines del siglo XIX hasta la década del treinta; El partido de Tres Arroyos” en Marta Bonaudo; Alfredo Puciarelli (comps.), *La problemática agraria. Nuevas aproximaciones*, Buenos Aires: CEAL, 3 vols.
- Banzato, Guillermo (2005): *La expansión de la frontera bonaerense. Posesión y propiedad de la tierra en Chascomús, Ranchos y Monte, 1780-1880*; Quilmes: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Barrán, José Pedro; Benjamín Nahum (1985): *Bases económicas de la revolución artiguista*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental (4ta ed.).
- Bjerg, María Mónica (1991): “Donde crece el oro. La incorporación de los inmigrantes daneses a la estructura productiva del centro-sur bonaerense, 1848-1930”, *Anuario IEHS*, 6.
- Bogue, Allan; Margaret Bogue (1957): “Profits and the Frontier Land Speculator”, *Journal of Economic History*, 17.
- Cárcano, Miguel Ángel (1917): *Evolución Histórica del Régimen de la Tierra Pública. 1810-1916*, Buenos Aires: Medesky (se cita la versión de EUDEBA, 1972).
- Chiaromonte, José Carlos (1982): *La crítica Ilustrada de la Realidad*, Buenos Aires: CEAL.
- Djenderedjian, Julio (2003): “Economía y sociedad en la Arcadia criolla.

Formación y desarrollo de una sociedad de frontera en Entre Ríos, 1750 – 1820”, Tesis doctoral de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Elofson, Warren (2000): *Cowboys, Gentlemen and Cattle Thieves*, Montreal: McGill-Queen’s University Press.

Faragher, John Mack (1986): *Sugar Creek. Life in the Illinois Prairie*, New Haven: Yale University Press.

Fradkin, Raúl (1997): “Entre la ley y la práctica: la costumbre en la campaña bonaerense de la primer mitad del siglo XIX”, *Anuario IEHS*, 12.

Fradkin, Raúl (1996): “Según la costumbre del pays: costumbre y arriendo en Buenos Aires durante el siglo XVIII”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, 11.

Fradkin, Raúl (2001): “‘Fascinerosos’ contra ‘cajetillas’. La conflictividad rural en Buenos Aires durante la década de 1820 y las montoneras federales”, *Illes e Imperis. Estudis d’història de las societats en el món colonial i postcolonial*, Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, Facultat d’Humanitats, 5, Tador, pp. 5-33.

Gallo, Ezequiel (1983): *La pampa gringa*, Buenos Aires, Sudamericana.

Gelman, Jorge; Daniel Santilli (2006): *De Rivadavia a Rosas. Desigualdad y crecimiento económico*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Gelman, Jorge y María Inés Schoeder (2003): “Juan Manuel de Rosas contra los estancieros: Los embargos a los “unitarios” de la campaña de Buenos Aires”, *Hispanic American Historical Review*, 83, 3.

Gelman, Jorge (2002): “La rebelión de los estancieros. Algunas reflexiones en torno a los Libres del Sur de 1839”, *Entrepasados*, 2.

Gelman, Jorge (1998): “Un gigante con pies de barro. Rosas y los pobladores de la campaña”, en Noemí Goldman y Ricardo Salvatore (comps), *Caudillos Rioplatenses. Nuevas miradas a un viejo problema*, Buenos Aires: EUDEBA.

Gelman, Jorge (1997): *Un funcionario en busca del Estado. Pedro Andrés García y la cuestión agraria bonaerense, 1810-1822*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmas.

Gerchunoff, Pablo; Pablo Fajgelbaum (2006): *¿Por qué Argentina no fue*

- Australia? Una hipótesis sobre un cambio de rumbo*; Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- González Bernaldo, Pilar (1987): “El levantamiento de 1829: el imaginario social y sus implicaciones políticas en un conflicto rural”, *Anuario IEHS*, 2.
- Hernández, José (1980): “Colonias formadas por hijos del país”, en Tulio Halperín (ed.), *Proyecto y Construcción de una Nación*, Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- Hora, Roy (2003): “The making and evolution of the Argentine economic elite: the example of the Senillosas”, *Hispanic American Historical Review*, 83, 3.
- Hora, Roy (2005): “Del comercio a la tierra y más allá: los negocios de Juan José y Nicolás de Anchorena (1810-1856)”, *Desarrollo Económico*, 176.
- Hora, Roy (2002): “La élite social argentina del siglo XIX. Algunas reflexiones a partir de la historia de la familia Senillosa”, *Anuario IEHS*, 17.
- Hora, Roy (2001): *The Landowners of the Argentine Pampas. A Social and Political History 1860-1945*, Oxford: Clarendon Press. Versión castellana ampliada: *Los terratenientes de la pampa argentina. Una historia social y política, 1860-1945*, Buenos Aires: Siglo XXI de Argentina Editores, 2002.
- Infesta, María Elena; Marta Valencia (1987): “Tierras, premios y donaciones. Buenos Aires: 1830 –1860”, *Anuario IEHS*, 2.
- Larden, Walter (1911): *Argentine plains and Andean Glaciers: Life on an Estancia and on an Expedition to the Andes*, Londres.
- Levene, Ricardo (1962): *Investigaciones acerca de la historia económica del Virreinato del Plata*, Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia.
- Míguez, Eduardo (2005): “El fracaso argentino. Interpretando la evolución económica en el ‘corto siglo XX’”, *Desarrollo Económico*, 176.
- Míguez, Eduardo (2003): “Guerra y Orden social en los orígenes de la Nación Argentina, 1810 - 1880”, *Anuario IEHS*, N° 18.

- Míguez, Eduardo (2006): “¿Veinte años no es nada? Balance y perspectivas de la producción reciente sobre la gran expansión agraria, 1850 – 1914”, en Jorge Gelman (comp.), *La historia económica Argentina en la encrucijada. Balances y perspectivas*; Buenos Aires: Prometeo/Asociación Argentina de Historia Económica.
- Míguez, Eduardo (1985): *Las tierras de los ingleses en Argentina*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Míguez, Eduardo (1986): “La expansión agraria de la Pampa Húmeda (1850-1914). Tendencias recientes de su análisis histórico”, *Anuario IEHS*, 1.
- North, Douglass C.; Thomas, Robert (1973): *El nacimiento del mundo occidental*, Madrid: Siglo XXI, 1987.
- North, Douglass C. (1987): *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid: Alianza Editorial.
- North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. (2005): *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton: Princeton University Press.
- North, Douglass C.; Weingast, Barry (1989): “Constitution and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth century England”, *Journal of Economic History*, 49, 4.
- Reid, John Phillip (1980): *Law for the Elephant. Property and social behaviour on the Overland Trail*, San Marino (California): The Huntington Library.
- Reid, John Phillip (1997): *Policing the Elephant: Crime, punishment and social behaviour on the Overland Trail*, San Marino (California): Huntington Library.
- Sala de Touron, Lucía; de la Torre, Nelson; Rodríguez, Julio (1978): *Artigas y su revolución agraria 1811-1820*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sesto, Carmen (2005): *La vanguardia ganadera bonaerense, 1856-1900*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Swierenga, Robert P. (1968): *Pioneers and Profits. Land Speculation on the Iowa Frontier*, Ames: Iowa State University Press.

- Voisey, Paul (1988): *Vulcan. The making of a Prairie Community*, Toronto: University of Toronto Press.
- Volckart, Oliver (2002): "Central Europe's Way to a Market Economy, 1000 - 1800", *European Review of Economic History*, 6.
- White, Richard (1991): *Its Your Misfortune and None of my Own. A New History of the American West*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Zeberio, Blanca; Bjerg, María Mónica; Otero, Hernán (1998): "De hijos excluidos a padres igualitarios. Prácticas de herencia de vascos y daneses en las tierras nuevas del sur bonaerense, 1870-1930", en Blanca Zeberio, María Bjerg y Hernán Otero, *Reproducción social y sistemas de herencia en una perspectiva comparada. Europa y los países nuevos (siglos XVIII al XX)*, Tandil: IEHS.

EL EFECTO *CROWDING-OUT* EN EDUCACIÓN: EL CASO DE BUENOS AIRES EN EL SIGLO XIX*

*Carlos Newland***

Resumen

La privatización de las escuelas públicas en la ciudad de Buenos Aires entre 1838 y 1852 ofrece un caso para evaluar el funcionamiento de los mercados educativos y la relación entre las escuelas públicas y privadas.

Abstract

The privatization of public schools in the city of Buenos Aires from 1838 to 1852 provides a case to test the functioning of educational markets and the relationship between private and public schools.

Introducción

Durante los últimos tiempos, muchos historiadores se han vuelto más escépticos sobre la visión de la tradición laudatoria en la historia de la educación y de su descripción generalmente optimista de la emergencia del sector público (Vinovskis, 1983). Los expositores de la visión laudatoria asumían que, antes de la creación o expansión de las escuelas estatales, la educación era

* Este artículo fue publicado originalmente en inglés: "The Crowding Out Effect in Education: The Case of Buenos Aires in the Nineteenth Century", *Education Economics* 2:3(1994), pp. 277-286. Una descripción más extensa de las fuentes y cálculos puede encontrarse en Newland (1992).

** Rector del Instituto Universitario ESEADE. Licenciado en Economía (UCA), M. Litt (Oxford) y Dr. Litt (Leiden). Email: newland@eseade.edu.ar

escasa y la escolarización baja. El supuesto principal es que sólo existían unos pocos e ineficientes establecimientos privados para atender las necesidades educativas de la población. A partir de esta situación aparecerían los reformadores educativos –parte de un proceso de mejora social– que crearían o fomentarían la aparición de las instituciones públicas.

Desde la década de 1960, críticos a la interpretación tradicional tanto en Estados Unidos, como en Gran Bretaña, presentaron múltiples objeciones. Indicaron que la nueva educación pública no tuvo siempre impacto en las tasas de escolarización, y que su crecimiento, al menos parcialmente, resultó en una disminución del sector privado. La transferencia del sector privado al sector público en Nueva Inglaterra ha sido considerada uno de las tendencias más significativas en el siglo XIX. En Massachussets entre 1840 y 1880 la proporción de los niños inscriptos en el sector privado bajó de 13,8% a 8,4%. Ello fue una consecuencia del incremento de la intervención gubernamental, que implicó que muchas de las escuelas privadas más económicas fueran cerradas o convertidas en escuelas comunales financiadas por impuestos (Kaestle y Vinovskis, 1980). En Inglaterra la expansión de las escuelas públicas en las últimas décadas del siglo XIX frenó el crecimiento privado: mientras que en 1879 las escuelas privadas proveían dos tercios de las plazas educativas, la proporción cayó a tres quintos para 1886 (West, 1975a, b).

Necesariamente las teorías sobre lo que hubiera ocurrido en ausencia de la provisión de educación pública descansan sobre especulaciones contrafactuales. Por esta razón la historia de la educación pública en Buenos Aires es de especial interés. En 1838, el gobierno provincial privatizó todas las escuelas públicas de la ciudad. La educación pública no reaparecería por 15 años. Buenos Aires ofrece un raro caso de estudio para examinar si la provisión gubernamental de escuelas tiene como consecuencia un aumento neto de la oferta educativa o si su efecto es más bien de sustitución.

Similarmente a lo ocurridos en otros países, la historia tradicional de la educación argentina invariablemente ha hecho equivalente la provisión pública con el progreso social. Los estudios han sido especialmente críticos en su descripción del gobierno de Juan Manuel de Rosas, en particular luego de que detuvo el financiamiento de las escuelas públicas. Según Juan P.

Ramos había poco que pudiera ser descrito como de avance educativo entre 1828 y 1852 (Ramos, 1810, p. 366). Para Antonio Portnoy (1937, p. 99) la década de 1840 destaca por el estancamiento educativo, tanto en el sector público como en el privado. Carlos Correa Luna (1923, p. 310) denunció la barbarización de Buenos Aires y el agudo proceso de decadencia. No es sorprendente que estos historiadores tengan una interpretación favorable del período liberal, que comenzó luego de la caída de Rosas en 1852, cuando reapareció el sector público. Ramos afirma que el cambio de gobierno incluyó un considerable aumento en la cantidad de escuelas (Ramos, 1910, p. 101). Para Portnoy, el período que va de 1850 a 1860 es uno en que la educación avanzó enormemente en Buenos Aires (Portnoy, 1937, p. 105).

Este estudio presenta una visión alternativa de desarrollo educacional entre 1820 y 1860 basado en las estadísticas disponibles y material de archivos. En primer lugar analiza las visiones sobre la educación privada de la época y discute su evolución numérica y cualitativa. Finalmente considera la alfabetización y la escolarización, para así evaluar la contribución del sector privado al desarrollo general de la educación.

La defensa de la educación privada

A partir de la década del veinte predominó en Buenos Aires una constante defensa de la libertad de enseñanza. En 1822 una comisión formada para elaborar un proyecto de instrucción pública aconsejaba, en su informe, dejar a los preceptores particulares en libertad académica sin imponerles métodos determinados, ya que entendía que una vigilancia excesiva por parte del gobierno destruía el derecho de los padres sobre la educación de sus hijos, solía ser precursora de la ausencia de libertad y limitaba el progreso e innovación educativa (*La Abeja Argentina*, 15/7/1822, p.143) Esta actitud de defensa de los establecimientos particulares se mantuvo con el tiempo, y en 1827 el Director General de Escuelas, Pablo Baladía, recomendaba seguir las ideas de los economistas modernos, para quienes el Estado debía proveer únicamente la educación de los pobres, dejando que

el resto de los individuos asistiera a establecimientos particulares, que no requerían de financiamiento público.¹

Esta defensa del sector privado, que en la práctica significaba adoptar un papel subsidiario para el sector público, continuó durante el régimen rosista. Para entonces Pedro de Angelis se había transformado en un propagandista de Rosas en el área política y cultural; en 1844 afirmaba que entre los derechos de una sociedad bien organizada se encontraba la libertad de enseñanza. El gobierno debía favorecer la multiplicación de los establecimientos privados y fomentar la competencia, ya que por este estímulo se mejoraba el desempeño de sus directores. A los padres les correspondía un rol fundamental al tener que elegir y vigilar la educación que querían para sus hijos, de la cual eran los principales responsables. Así, los establecimientos que cumplieran con sus deseos se verían poblados de niños, y los que no lo hicieran, desaparecerían por falta de alumnos (*Archivo Americano*, 10/10/1844).

El reformador educativo Domingo Faustino Sarmiento, un discípulo de Horace Mann, deseaba que el sector privado se desarrollara en un marco de libertad absoluta. Sin embargo, como Mann, esperaba que las escuelas privadas desaparecieran paulatinamente, a la vez que aumentaban las escuelas públicas. En su visión, los fondos públicos sólo debían ser aplicados a las instituciones estatales; los padres que deseaban mandar sus hijos a establecimientos particulares deberían contribuir al financiamiento de las escuelas públicas, a la vez que abonaban los aranceles privados (Sarmiento, 1848-1956, IV, p. 351).

El desarrollo cuantitativo

Ya desde la época colonial existía en Buenos Aires un número importante de escuelas particulares, que respondían a la demanda de educación generada por parte de hijos de burócratas, comerciantes, ganaderos, artesanos y militares. Los establecimientos eran variados: algunas escuelas eran grandes, otras muy pequeñas, pudiendo limitarse a una habitación de una casa. Muchas eran

regenteadas por mujeres, que en general brindaban una educación rudimentaria, y cuyo alumnado era en muchos casos mixto. Desde mediados del siglo XVIII el consumo de educación estaba aumentando en toda Hispanoamérica, debido al crecimiento económico que se verificó en buena parte del continente. En 1773 un burócrata encargado de presentar un censo educativo en Buenos Aires expresaba que existían numerosas escuelas particulares (Gutiérrez, 1915, p. 291); su opinión era confirmada en 1797 por otro funcionario, quien indicaba que las escuelas privadas estaban pobladas de niños (*Revista de Buenos Aires* 57, 1868, pp. 413-14). Hasta 1822 no surgen datos estadísticos que permitan conocer su número y evolución. En febrero de ese año se confeccionó un padrón de escuelas que señaló la existencia de 68 establecimientos particulares en la ciudad. También revelaba que un 75% de los docentes eran maestras, lo que confirmaba que la enseñanza era una actividad eminentemente femenina, la profesión de mayor rango que podía ejercer la mujer, quizá con la excepción de la religiosa. La mayor parte de las escuelas –un 77% en julio de 1822– eran mixtas, con sólo dos establecimientos especializados en niñas y once en varones (AGN x 12-7-6). En cuanto a su dimensión, los había de todo tamaño, algunos con menos de veinte alumnos y otros con más de cien. Un registro más completo de 1824 revelaba un número aun mayor de escuelas privadas, un total de 89.

La falta de estadísticas oficiales después de 1826 hace difícil evaluar en desarrollo cuantitativo posterior. Afortunadamente, fue muy común que las escuelas publicitaran sus servicios en los periódicos. Con esta información se pudo confeccionar un listado con algunas de las instituciones que funcionaron en ese período, un total de 37 entre 1825 y 1834 (Newland, 1992, pp. 219-221). Debe destacarse que estas eran los establecimientos más sofisticados, ya que la publicidad estaba dirigida a aquellos que leían los diarios, o sea a aquellos de mayores recursos. Las otras escuelas reclutaban sus alumnos de los barrios en los que estaban situadas.

El fenómeno más importante que se resalta es la aparición de sofisticadas escuelas regenteadas por extranjeros de origen anglosajón y francés. La tarea de éstos se vio favorecida por la firma del tratado anglo-argentino de 1825 que protegió las libertades civiles y religiosas de los súbditos

británicos. Otro factor favorable fue la limitada interferencia del gobierno sobre los establecimientos privados, que gozaron de libertad muy amplia para organizarse, adoptar métodos, y elegir el currículo de su conveniencia. Finalmente, la creciente población extranjera que llegaba a Buenos Aires demandaba, en el caso de los británicos, estadounidenses y franceses, escuelas donde se enseñara su propia lengua, y en el caso de los protestantes, religión. A finales de la década del 30 los fondos destinados a las escuelas públicas comenzaron a escasear. Ello ocurrió por dos razones. La primera fue que el Gobernador Rosas consideraba que la educación pública tenía resultados perjudiciales sobre las personas, causaba anarquía política y reducía la productividad laboral. La segunda causa fue el deterioro de la situación económica. El año 1837 marcó tanto el comienzo de la guerra entre la Confederación Argentina y Bolivia como el inicio de una crisis económica internacional. A esto se agregó que el año siguiente los franceses bloquearon el puerto de Buenos Aires. Todos estos factores hicieron que el gobierno incrementara el gasto militar. Para cubrir este gasto se comenzó a emitir papel moneda y se duplicaron los impuestos existentes. Esta situación empeoró con la reducción del comercio internacional y la caída de los ingresos aduaneros. El ajuste presupuestario afectó especialmente el gasto social; la universidad comenzó a cobrar aranceles plenos, los hospitales a depender de suscripciones públicas y el orfanato fue cerrado. En cuanto al resto de la educación, el gobierno eliminó el financiamiento público. El mismo mes que se impuso el bloqueo dos decretos establecieron que de allí en más las escuelas debían autofinanciarse mediante aranceles: los alumnos que no pudieran pagar debían ser expulsados. Todos los gastos, incluyendo alquileres y salarios debían comenzar a cubrirse mediante aportes de los padres (*Gaceta Mercantil*, 28/4/1838).

Como resultante de estos cambios, la mayor parte de las escuelas públicas sufrieron un proceso de privatización. Dado que la mayor parte de los alumnos pertenecía a familias acomodadas, los docentes les pudieron cobrar aranceles, así garantizando la supervivencia de las instituciones como establecimientos privados. En 1844, el maestro Macedonio Díaz, describió este proceso:

[...] en el año 30 fui nombrado por Segurola preceptor de primeras letras de la Parroquia de la Concepción, cuyo cargo desempeñé hasta 1838 en que por orden suprema fueron mandados suspender [las escuelas], mas como en aquella parroquia había adquirido algunas relaciones con los padres de los niños que educaba, a su solicitud me determiné a seguir con otro establecimiento por mi cuenta hasta este día.²

El hecho de que gran parte de los docentes, incluyendo sus ayudantes, se pasaran al sector privado fue señalado por Sarmiento desde Chile, quien notaba que la continuidad de las escuelas reflejaba el ansia educativa de la ciudad, que no quería verse convertida en “pampa” (Sarmiento, 1963, p. 217). También Saturnino Segurola, en el informe sobre la educación pública masculina preparado para las nuevas autoridades en 1852 notaba lo mismo: cuando se quitó el financiamiento estatal a las escuelas de varones la mayor parte continuó funcionando, y se permitió a los preceptores quedarse con los muebles y útiles que habían utilizado hasta entonces. (Palomeque, 1919). La existencia de muchas escuelas privadas durante esos años fue notada por algunos de los observadores extranjeros que pasaban por Buenos Aires: el comerciante británico Willian Mac Cann señaló hacia mediados de la década del cuarenta que la enseñanza general se hallaba muy difundida y que, si las cosas seguían así, la próxima generación tendría un nivel educativo superior a la presente. Los avances más notables los observaba en el sexo femenino, que se educaba en una mayor medida que en el pasado (Mac Cann, 1930, p. 231). El diplomático francés Alfredo de Brossard también indicaría la existencia de un cierto número de establecimientos de instrucción primaria (de Brossard, 1942, p. 313).

Las estadísticas oficiales sobre la educación privada desaparecen en 1825 y durante todo el período de Rosas no existen datos elaborados por el gobierno: indudablemente no existía mayor interés en producir esa información. Sin embargo, es posible reconstruir un padrón de escuelas a partir de 1844 por el control impuesto por el decreto de ese año, cuyo objeto era limitar la docencia de los extranjeros. El padrón es bastante fiable ya que ha podido constatar en fuentes distintas³ y brinda un panorama cuantitativo de

lo que había estado ocurriendo en la educación. El resultado es que entre 1844 y 1851 el número total de permisos encontrados para abrir escuela ascienden a 225, 73 de preceptores y 152 de maestras. Luego de la caída de Rosas en 1852, el gobierno revivió el sistema a las escuelas públicas produciéndose el fenómeno inverso a la privatización anterior. Sólo a partir de 1856 vuelven a aparecer estadísticas escolares y en ese año su número ascendía a 58 establecimientos particulares, es decir, había ocurrido una notoria caída desde el mínimo de 125 instituciones de 1845. Muchos maestros, junto con sus escuelas habían pasado a funcionar como instituciones públicas. En 1855 la mitad de las preceptoras de la Sociedad de Beneficencia habían tenido escuelas particulares antes de 1852 (AHPBA DGE L. 23 C. 1836). La misma situación presentaban seis de los once maestros de las escuelas públicas de varones en 1853 (AGN x 28-4-8). Aunque el sector privado se perjudicó con la expansión pública, en cambio se benefició con el crecimiento económico del período y con la amplísima libertad que se le otorgó. Una vez que la expansión de escuelas públicas se estabilizó hacia 1856, el sector privado se recuperaría velozmente. En 1858 su número había aumentado a 82 escuelas, para pasar a 98 en 1859 y a 139 en 1860 (véase el *Registro Estadístico de Buenos Aires*, 1856-1860).

Sarmiento mismo en sus informes describía el notable crecimiento de las escuelas privadas luego de 1856, aumento generado por el prestigio de las escuelas particulares, fama de la que carecían las públicas. La mejor y mayor parte de la educación se daba en los establecimientos privados, numerosos en relación a la población (Sarmiento, 1948-1956, XXVI, p.128). En su informe de 1860, Sarmiento expresaba que las escuelas particulares seguían aumentando, cubriendo una demanda que no podía ser satisfecha por las escuelas públicas (Sarmiento, 1861, p.6). Inclusive, según Sarmiento, el número de establecimientos particulares era mayor al citado, ya que el Departamento de Escuelas no tenía el personal adecuado para lograr un buen empadronamiento.⁴ Además, existía resistencia por parte de los docentes particulares en brindar datos sobre sus establecimientos (*Anales de la educación común*, 1/12/1858, p. 61). Una de las razones del éxito del sector privado era que tenía proporcionalmente más docentes que el público: en 1858

había en los establecimientos estatales 40 alumnos por docente y en los privados unos 19 alumnos (*Registro Estadístico del Estado de Buenos Aires*, 1858, II, p. 156).

Desarrollo curricular y cualitativo

Durante los primeros años de la década del veinte las escuelas conservaron su estructura colonial: en general los docentes eran españoles o hispanoamericanos y dictaban un número limitado de materias que incluían doctrina cristiana, lectura, escritura, aritmética, gramática y en algunos casos geografía. Para la década del 20, un cambio estructural se observa con la aparición de sofisticadas escuelas regenteadas por extranjeros de origen anglosajón y francés. Parte de ellos habían sido anteriormente preceptores en colegios europeos; otros eran ministros protestantes que establecían escuelas como una actividad colateral a las pastorales. Algunos poseían una sólida formación literaria y tuvieron que dedicarse a la docencia al no encontrar otro tipo de empleo. Con ellos se sumarían otras materias a las tradicionales; después de 1825 comenzó a hacerse más frecuente que muchos establecimientos ofrecieran una orientación práctica, básicamente en el área comercial: además de las primeras letras, enseñaban contabilidad, aritmética mercantil, caligrafía y dibujo. Los nombres mismos de las instituciones describían su especialidad: Escuela de Comercio, Colegio Mercantil, Academia Literaria y Comercial. Otros agregaban a su título el inglés, con lo que el futuro comerciante quedaría mejor capacitado para ejercer su profesión; entre esas denominaciones encontramos a la Academia Comercial Inglesa y la Escuela Comercial Inglesa y Española. Respecto de este idioma, se notaba una verdadera avidez por aprenderlo; un británico se sorprendía de la ansiedad que mostraban los padres porque sus hijos lo comprendieran. Profetizaba que si la tendencia seguía, la próxima generación de porteños quedaría completamente “anglicanizada” (*Un inglés*, 1942, p. 141) Pero también se estaba produciendo el fenómeno inverso, la “argentinización” de los niños extranjeros, ya que muchos asistían a establecimientos donde

la mayoría de los alumnos eran rioplatenses. Así ocurría en el Gimnasio Argentino, en la Academia Argentina y en la Academia Española e Inglesa.⁵ Aparte del inglés, fue muy común la enseñanza del francés. El italiano tuvo cierta demanda debido a la difusión de la ópera en la ciudad. Se lo complementaba con clases de música y canto, lo que permitía a los alumnos entonar arias famosas. Una característica nueva del período es que comienzan a aparecer cada vez más escuelas especializadas por sexo. En lugar de la mayoría de establecimientos mixtos existentes antes de 1825, surgen instituciones para varones como el Gimnasio Argentino; en general eran para niños todos los establecimientos orientados a lo comercial. Por otra parte hay muchas escuelas para niñas, como el Ateneo Argentino y el Colegio Argentino, que generalmente incluían materias específicas del sexo femenino, como costura y bordado, y la enseñanza de un instrumento musical, poco frecuente en los colegios de varones.

El período rosista no muestra una variación importante en la estructura curricular respecto a la etapa anterior, repitiéndose básicamente el mismo tipo de materias, aunque se nota un aumento en la diversidad ofrecida. Este hecho fue percibido por William Mac Cann, quien expresaba hacia 1845 que la enseñanza estaba progresando respecto de la época precedente, ya que en las escuelas se brindaba un campo más amplio de conocimientos que en el pasado. Atribuía este fenómeno al número de extranjeros que tenían colegios particulares (Mac Cann, 1930, p. 231). El inglés seguía siendo el más importante de los idiomas extranjeros y materia obligada en todo establecimiento de cierta importancia. El sacerdote irlandés Miguel Gannon, quien enseñó la lengua en el Colegio Republicano Federal, publicitaba su estudio indicando que era fundamental para la carrera de las letras y para el comercio (*Gaceta Mercantil*, 2/12/1845). Donde se verificó un aumento notable fue en el estudio del francés, que alcanzó en importancia relativa al inglés, que antes lo había aventajado significativamente. Educar para las actividades comerciales seguía teniendo un lugar prominente en las escuelas de varones, que continuaban incluyendo materias como teneduría de libros y aritmética mercantil. Como en la década del veinte, los nombres de las instituciones expresan esta especialidad. Entre

ellas se contaba la Escuela Mercantil de Jorge Clark, un inglés católico originario de Calcuta, y la Academia Mercantil, instalada por dos alemanes y que brindaba todos los ramos de la enseñanza que fueran conducentes al conocimiento “teórico y práctico” del comercio (*Gaceta Mercantil*, 1/5/1843). Otros establecimientos del tipo fueron el British Commercial School y el Spanish and English Mercantil Academy. Algunas escuelas reflejaban en sus nombres la época política en que vivían: entre ellas el Colegio Federal de Niñas, la Academia Porteño Federal, el Colegio Republicano Federal y un establecimiento que seleccionó muy diplomáticamente su denominación, la Escuela Argentina Federal Española e Inglesa.

El único establecimiento del período perteneciente a una comunidad religiosa fue el colegio jesuita. La orden retornó a Buenos Aires en 1836 invitada por Rosas, quien consideraba que sería absolutamente fiel a su persona y a su partido. Los miembros de la compañía se reinstalaron en el viejo edificio del cual habían sido expulsados en el siglo anterior. La ciudad aceptó de buen grado a los jesuitas, especialmente luego de que abrieron el Colegio Bonaerense de la Compañía de Jesús; el mismo incluía el nivel primario y secundario, –basados en el Ratio Studiorum– y muy pronto se vio poblado de alumnos: 50 a fines de 1836, 211 en febrero de 1837, 300 en 1838 y más de 400 en marzo de 1839; alrededor de una tercera parte cursando el nivel primario. La causa de su éxito fue simple: los docentes jesuitas, que llegaron a ser once, tenían un nivel de instrucción muy alto, y muchos de ellos poseían una respetable experiencia pedagógica europea. Además, para los alumnos externos la educación era gratuita, cobrándose un arancel sólo a los pupilos. Las expectativas de sumisión de Rosas no fueron satisfechas y la orden prácticamente fue obligada a abandonar la ciudad en 1841 (véase Furlong, 1944).

Los años rosistas muestran un incremento de las escuelas dedicadas a los niños extranjeros protestantes, que ofrecían una instrucción conforme a sus creencias y donde los niños podían aprender su lengua natal. Entre 1844 y 1849 existieron doce escuelas de este tipo, entre ellas la Escuela Presbiteriana Escocesa, cuyo director era el Ministro William Brown, y que se dividía en una sección masculina y una femenina. La misma organización

tuvo la Escuela Anglicana Episcopal, a cuya cabeza se encontraba el Reverendo Barton Lodge. La comunidad evangélica alemana trajo de Prusia al capellán Ludwig Siegel, que instaló una escuela cuyo idioma de enseñanza era el alemán. Finalmente, se puede mencionar al Academy and Boarding School de la estadounidense Anne Peabody, que instruía en inglés sobre una variedad de materias incluyendo el estudio de la Biblia, la botánica y el castellano. En el aviso publicado por la escuela se señalaba que el sistema pedagógico utilizado era el de la educación popular de los Estados Unidos.⁶ Por otro lado, muchos protestantes se dedicaban a enseñar a criollos, lo que generó cierta resistencia, y se les terminó prohibiendo en 1844 la enseñanza a niños católicos.

Luego de la caída de Rosas las escuelas privadas sufrieron el impacto de la expansión de las públicas, pero pronto se recuperaron y para 1860 superarían todo nivel numérico anterior. En el período 1852-1860 se publicitan en los periódicos un mínimo de 50 instituciones, mientras que en los 17 años anteriores sólo lo habían hecho 35 establecimientos. La primera característica que puede notarse es la pérdida de todo calificativo político en sus nombres (como el término “federal”) y la reapertura de aquellos regentados por protestantes. Las instituciones, de acuerdo al clima liberal del momento, se querían mostrar modernas y progresistas, y buscaban diferenciarse de sus competidoras. Uno de los casos más notables fue el Seminario Anglo-Argentino del Ferrocarril, destinado a preparar para la práctica del comercio, que se instaló en 1859 en Caballito, entonces un suburbio de Buenos Aires, aprovechando la reciente apertura del ferrocarril. Los alumnos eran pupilos y los profesores usaban el nuevo medio de locomoción para ir a dar sus clases (*La Tribuna*, 27/1/1859). El Colegio Mayo, del gibraltareño Antonio Zinny, era un establecimiento sofisticado, con un cuerpo docente formado por ocho profesores y un sacerdote. Enseñaba el nivel primario y secundario y las materias incluían religión, geografía, urbanidad, aritmética mercantil, teneduría de libros, dibujo lineal, francés, inglés, italiano, alemán, constitución política, música, latín y filosofía.⁷ El Colegio de Comercio agregaba a la enseñanza ofrecida un jardín de infantes para niños de dos a seis años como nivel preparatorio para el

elemental (*La Tribuna*, 11/11/1853). El Colegio de San Luis tenía un gimnasio para que después de haber ejercido la “fuerza mental” se ejerciera la “fuerza física” (*La Tribuna*, 8/11/1855). Sociedades también fundarían escuelas: la Sociedad Regeneración funda en 1857 la primera escuela de sordomudos, a cargo de un maestro alemán (Portnoy, 1937, p. 103), mientras que una Sociedad Fraternal abría en 1855 una escuela gratuita para niñas de color (*La Tribuna*, 5/6/1855).

Un fenómeno nuevo fue la aparición, luego de 1855, de escuelas administradas por congregaciones católicas, ya que durante los últimos treinta años la única institución específicamente religiosa había sido la jesuita, de corta duración. Así llegan a Buenos Aires de Irlanda las Hermanas de la Misericordia, que buscaban satisfacer la demanda educativa de los hijos de ganaderos irlandeses. En 1857 abrieron su escuela (con pupilaje y externado), y un anexo gratuito para niños pobres (Usher, 1952, pp.103-105). En 1859 las Hermanas Vicentinas francesas instalaron el Colegio de la Merced, una escuela gratuita para niñas de familias humildes. Una congregación vasco francesa de sacerdotes -los padres bayoneses- instaló el Colegio de San José cerca de la Plaza Miserere, donde llegaban los lecheros vascos. Algunos sacerdotes fundaban individualmente establecimientos; tal fue el origen del Liceo del Plata y el Colegio de San Luis; a otros se les encargaba la enseñanza religiosa en establecimientos laicos.

Sarmiento notó no sólo la evolución numérica, sino también el desarrollo cualitativo que se estaba verificando en la educación privada: de 1856 a 1858, afirmaba, la educación (fundamentalmente la privada) no sólo había ganado en extensión sino en intensidad, lo que se notaba en el aumento de enseñanza de geografía, historia, teneduría, música, dibujo, francés, latín, alemán e inglés (Sarmiento, 1948-1956, XIV, pp. 51-52). En su informe de 1860 Sarmiento ilustró el avance de la educación primaria superior en el lapso 1854-1860: los alumnos que estudiaban geografía se habían más que triplicado, los de historia se habían multiplicado por siete; el francés se había duplicado desde 1858, mientras que el inglés seguía igual (Sarmiento, 1861, p. 5).

Alfabetismo

¿Cuál fue el impacto de la privatización sobre el alfabetismo? El primer censo de Buenos Aires que preguntaba sobre la capacidad de leer y escribir fue realizado en 1855. Gracias al trabajo realizado por A. Lattes y R. Poczter (1968) sobre el censo, se pueden dilucidar algunos de los puntos oscuros que deja, ya que los investigadores tomaron una muestra del mismo equivalente a una cuarta parte del total de viviendas consultadas, y las reprocesaron, desagregando sus resultados. La muestra permite, por ejemplo, conocer el alfabetismo por cohorte de edad. Las cifras obtenidas indican que el alfabetismo para los residentes de la ciudad de Buenos Aires ascendía a 52%, una proporción mayor que la que había indicado el censo, 48%. Para los nativos era de 53%, mientras que para los no nativos de 50%. El ordenamiento de la población por grupo de edad ilustra el nivel educativo alcanzado por las distintas generaciones. En la muestra se observa que el alfabetismo disminuye gradualmente a medida que aumenta la edad de los habitantes. Para aquellos que habían presumiblemente asistido a la escuela en la época de influencia de Rivadavia, los nativos entre 40 y 49 años, el alfabetismo es de 50%, mientras que para aquellos entre 15 y 20 años, educados durante los últimos años del gobierno de Rosas es de 62%. La misma tendencia se verifica para los extranjeros. Los datos manifiestan que mientras que el alfabetismo masculino se mantiene relativamente constante en el tiempo, el femenino experimenta un crecimiento marcado. Es durante el gobierno de Rosas en que se logra la equivalencia entre los dos sexos (para el grupo de edad de 20 a 24 años, que se educó durante la década del cuarenta).

Una serie de solicitudes presentadas al gobierno de la provincia de Buenos Aires en enero de 1852 por varones que querían eximirse de formar parte de las milicias por razones de salud, brinda interesante información adicional, tal como el alfabetismo de los que nacieron en Buenos Aires y su distribución según posición económica y color.⁸ Aunque la muestra es relativamente pequeña –está compuesta por 153 solicitudes– es útil por ser una de las primeras instancias en que se pregunta sistemáticamente

sobre la facultad de leer y escribir. El alfabetismo promedio (masculino) se eleva al 73%, con un 78% para los porteños, 66% para los españoles y 50% para los provincianos. Para los porteños de más de 30 años es de 76%, mientras que para aquellos entre 15 y 30 años es de 83%. Estas cifras ilustran una vez más la mejora continua del nivel educativo durante el período rosista.

El desarrollo del alfabetismo en Buenos Aires se hace visible a través de la demanda de publicaciones patente en la ciudad: según Sarmiento la práctica de la lectura estaba muy difundida y se había fomentado durante la dictadura de Rosas porque sus opositores se dedicaban a la lectura de una profusión de diarios y panfletos antigubernamentales, la mayoría de ellos publicado en Montevideo (Sarmiento, 1948-1956, XLIV, pp. 44-45). La significativa demanda de periódicos hacia 1852 es confirmada por un editor de Buenos Aires: la suscripción para su periódico era lo suficientemente barata como para que los más pobres lo leyeran, de ahí su elevado número de lectores, pertenecientes a todas las clases sociales. Ese mismo año el editor importaba de España 20.000 ejemplares de novelas baratas, que se vendieron en tres meses, particularmente entre los guardias nacionales (Hortelano, 1936, pp. 215, 233). La difusión del hábito de lectura continuó en Buenos Aires en las siguientes décadas. En 1860 Sarmiento afirmaba que la ciudad tenía más lectores que muchas ciudades europeas, y que estaba en este sentido a la altura de Londres o París. Ciento ochenta mil paquetes de impresos llegaban por año del exterior, y un millón y medio de hojas abandonaban las imprentas locales, destinadas a cinco mil subscriptores. 546 revistas y periódicos ingleses y 149 franceses tenían subscriptores en Buenos Aires (*Anales de la Educación Común*, 1/7/1860, p. 519).

Escolarización

Conocer la evolución de la tasa de escolarización porteña a lo largo del siglo XIX es imprescindible para establecer ciertas hipótesis sobre el comportamiento del mercado educativo. Dicho cálculo presenta algunas

dificultades: durante buena parte del siglo hay extensos períodos para los que no se poseen estadísticas educativas; en otros sólo hay datos para la educación pública, pero no de la privada. En vista de estas limitaciones se tuvo que seleccionar años sobre los que se poseían datos relativamente completos: 1822, 1823, 1824, 1825, 1845, 1846, 1856, 1858, 1859 y 1860. Los datos se agruparon en conjuntos (vía promedios simples), de modo de tratar de eliminar en alguna medida factores contingentes. Así se buscaron las tasas de escolarización para los períodos 1822-1823; 1824-1825; 1845-1846; 1856-1858 y 1859-1860. El segundo paso fue obtener el desarrollo numérico promedio de la población para esos años,⁹ que se logró mediante simples extrapolaciones en base a los censos existentes. Una vez obtenida la población era necesario determinar la proporción de la misma que estaba en edad escolar, la que se estableció arbitrariamente de siete a trece años. En general, todos los cálculos efectuados sobre distintas pirámides censales indican que a esa cohorte le corresponde una cifra muy cercana al 14% de la población, por lo que se utilizó esa proporción como la de edad escolar.¹⁰ Los años 1845-1846 presentaban un problema, ya que se poseía el número de escuelas, pero no el de alumnos, por lo que debió ser estimado.¹¹ Con toda esta información se pudo proceder a calcular la tasa de escolarización, con los siguientes resultados:

Escolarización en Buenos Aires (1822-1860)

Período	Taza Escolarización	Proporción de alumnos en escuelas privadas
1822-1823	44,7	62,3
1824-1825	52,9	58,9
1845-1846	52,0	100,0
1856-1858	54,8	48,8
1859-1860	72,0	54,2

Como puede observarse, el período 1822-1858 presenta una escolarización relativamente estable, sin un descenso abrupto en la época de Rosas.

El gran salto se da luego de 1859, donde se verificó un gran aumento del sector privado. A las tasas de escolarización mencionadas se les debería agregar el porcentual de aquellos educados en sus hogares, que según Sarmiento estaba en el orden del 11% en 1858 (Sarmiento, 1948-56, XLIV, p. 53).

Conclusiones

La educación privada en Buenos Aires entre 1820 y 1860 se desarrolló en un entorno favorable. Prácticamente durante todo este período fue el proveedor principal y en casos único de educación en la ciudad. La privatización brindó un entorno competitivo entre escuelas que a la vez fomentó una diversidad institucional. Durante esta época existió una sofisticación creciente en la actividad curricular, con un número crecientes de escuelas y una mayor variedad curricular ofrecida.

A mediados del siglo XIX, Buenos Aires manifestaba una relativamente amplia alfabetización, tanto en su extensión como en su relación por sexo. La alfabetización se había incrementado durante el período rosista cuando la única alternativa escolar era privada. En gran medida, la gran demanda de libros y periódicos reflejaba la difusión de la capacidad de leer y escribir.

El tamaño de los sectores públicos y privados estaba inversamente relacionado. Cuando el primero crecía el segundo se reducía. Independientemente de los cambios verificados en cada sector, la escolarización se mantuvo estable o aumentó a lo largo del periodo. Por esta razón el caso de Buenos Aires entre 1820 y 1860 confirma la conclusión a la que llegaron F. Furet y J. Ouzouf (1977) en su estudio sobre la educación en Francia durante el siglo XIX: las escuelas no eran instituciones impuestas artificialmente sobre la sociedad; más bien eran un producto de la demanda social de educación, cuyo motor principal estaba en las familias.

NOTAS

- 1 Pablo Baladía a Antonio de Ezquerrenea (28/5/1826), Archivo General de la Nación (de aquí en más AGN) x 6-2-4.
- 2 “Solicitud presentada por Macedonio Díaz para continuar con su escuela en 1845”, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires (de aquí en más AHPBA) EMG 13-1-19 N° 9.
- 3 En los libros de la policía del AGN y en los legajos de la EMG del AHPBA.
- 4 D. F. Sarmiento al Presidente de la Comisión de Educación (3/3/1860), AHPBA DGE L. 44 C. 3685.
- 5 Véanse listas de alumnos en: *Crónica política y literaria de Buenos Aires* (4/9/1827); *Gaceta Mercantil* (28/12/1830), *Gaceta Mercantil* (28/12/1831).
- 6 *The British Packet and Argentine News*, 27/7/1850 y 13/1/1849.
- 7 *Programa del Colegio Mayo* (1857), Buenos Aires.
- 8 Las solicitudes se encuentran en: AGN x 18-5-6.
- 9 Las estadísticas censales correspondientes a 1822, 1836, 1838 y 1855 se tomaron de: Rechini de Lattes (1871), p. 13.
- 10 A través de los cálculos realizados por Szuchman, que tomó una muestra de los censos de 1810, 1827 y 1855, se obtiene aproximadamente esa proporción (en los tres casos). Véase: Szuchman (1988), p. 193. Similares resultados se encontraron para el censo de 1810 (en Rechini de Lattes, 1971, p. 21) y para el censo de 1855 (en Lattes y Poczter, 1868, pp. 51-52).
- 11 En cuanto al número de escuelas se tomó un promedio entre el total de las solicitudes de escuelas para esos años, y de lo que se denominó cantidad neta, de modo de no sobrevaluar los resultados. La cantidad de alumnos por escuela (eran todas privadas) se estimó en 45.

Bibliografía

- Brossard, A. de (1942): *Rosas visto por un diplomático francés*, Buenos Aires.
- Correa Luna, C. (1923-25): *Historia de la Sociedad de Beneficencia*, 2 vol., Buenos Aires.
- Furet, F. y Ozouf, J. (1977): *Lire et écrire: l'Alphabétisation des Français de Calvin à Jules Ferry*, Paris.
- Furlong, G. (1944): *Historia del Colegio del Salvador*, Buenos Aires.
- Gutiérrez, J. M. (1915): *Origen y Desarrollo de la enseñanza pública superior en Buenos Aires*, Buenos Aires.
- Kaestle, C y Vinovskis, M. (1980): *Education and Social Change in Nineteenth-Century Massachusetts*, Cambridge.
- Hortelano, B. (1936): *Memorias*, Madrid.
- Lattes, A. y Poczter, R. (1968): "Muestra del censo de población de la ciudad de Buenos Aires de 1855", Documentos de Trabajo - Instituto Di Tella N° 54.
- Mac Cann, W. (1930): *Viaje a Caballo por las provincias argentinas*, Buenos Aires.
- Newland, C. (1992): *Buenos Aires no es pampa. La educación elemental porteña 1820-1860*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Palomeque, R. (1919): "Viejos papeles para la historia de nuestra escuela primaria", *Revista de Educación LX*, pp. 287-389.
- Recchini de Lattes, Z. (1871): *La población de Buenos Aires*, Buenos Aires.
- Portnoy, A. (1937): *La Instrucción Primaria desde 1810 hasta la Sanción de la Ley 1420*, Buenos Aires.
- Ramos, J. P. (1910): *Historia de la Instrucción Pública en la República Argentina 1810-1910*, 2 vol., Buenos Aires.
- Sarmiento, D. F. (1948-1956): *Obras Completas*, 52 vol., Buenos Aires.
- Sarmiento, D. F. (1963): *Facundo*, Buenos Aires.
- Sarmiento, D. F. (1861): *Tercer informe del Jefe del Departamento de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires por el año 1860*, Buenos Aires.

- Szuchman, M. (1988): *Order, Family, and Community in Buenos Aires 1810-1860*, Stanford, 1988.
- (Un inglés) (1942): *Cinco años de residencia en Buenos Aires*, Buenos Aires.
- Usher, S. (1952): *El Padre Fahy*, Buenos Aires.
- Vinovskis, M. (1983): "Quantification and the analysis of American ante-bellum education", *Journal of Interdisciplinary History* xiii: 4, pp. 761-786.
- West, E. G. (1975a): "Educational slowdown and public intervention in 19th Century England: a study in the economics of bureaucracy", *Explorations in Economic History*, pp. 61-87.
- West, E. G. (1975b): *Education and the Industrial Revolution*, Londres: B. T. Batsfort Ltd.

POLÍTICAS PÚBLICAS, CAPITAL EXTRANJERO Y ESTRUCTURA DE MERCADO: EL DESARROLLO DE LOS FERROCARRILES EN LA ARGENTINA ANTES DE 1914

*Andrés M. Regalsky **

Resumen

El trabajo analiza el papel del Estado y de las políticas públicas en el desarrollo del sistema ferroviario de la Argentina anterior a 1914. En contraste con la visión predominante sobre el papel de los inversores y el capital extranjero, el autor resalta el papel crucial de los factores locales en el desarrollo de la infraestructura ferroviaria.

Abstract

This essay analyzes the role of the State through public policies in the development of the Argentinean railway system prior to 1914. In contrast with prevalent views regarding the dominance of foreign investors and capital, the author stresses the crucial role of local factors in the development of the railways' infrastructure.

La relación entre políticas públicas y estructura de mercado es un tópico frecuente en la literatura económica reciente. Planteado en conexión con las experiencias de intervención estatal que tomaron fuerza después de 1930, y luego con la privatización y desregulación de los mercados de fines del siglo XX, el abordaje del tema estuvo centrado en las características de los

* Conicet/ITDT-Universidad Nacional de Luján y Universidad Nacional de Tres de Febrero. regalsky@utdt.edu. Agradezco a Carmen Sesto sus comentarios a la primera versión del trabajo.

mercados que habrían motivado la acción estatal, como a los efectos de esta acción en el funcionamiento de aquéllos. Revitalizada la cuestión a partir de planteos como los de la economía de la información y la nueva economía institucional, los enfoques recientes –sobre todo para el sector financiero– tienden a examinar la interacción entre las políticas y la estructura de mercado como de mutuo condicionamiento, cuyo estudio puede aportar a entender los modos en los que se ha construido un orden dado.¹

En este trabajo nos proponemos abordar el estudio de un sector, el ferroviario, poco frecuentado desde esta óptica, y en un período, el de la Argentina previa a 1914, de aparente “laissez faire”, donde sin embargo esta problemática tuvo según veremos fuerte significación. Como es sabido, la Argentina experimentó entre 1860 y 1914 un vigoroso crecimiento económico, basado –al igual que otros “países nuevos”– en la incorporación de una gran superficie de praderas de clima templado, y en el que el desarrollo ferroviario fue una de sus variables críticas.²

La construcción de ferrocarriles, en un país con escasas vías navegables, apareció desde muy temprano como el único medio para explotar la amplia región potencialmente disponible detrás de la delgada franja litoral, y demandó, por la magnitud de los fondos requeridos, la entrada masiva de capital extranjero. Hasta 1914 las compañías privadas de capital extranjero, de origen mayoritario pero no exclusivamente británico, jugaron un papel central en la expansión de la red ferroviaria.

En ese proceso el papel del Estado nacional, así como el de las autoridades de las provincias más directamente involucradas, fue crucial para garantizar las condiciones mínimas que aseguraran la entrada de estos capitales. A su vez, el desenvolvimiento del mercado ferroviario, y los conflictos y asimetrías que se fueron registrando entre los actores, plantearon la necesidad de políticas tendientes a regular las condiciones de la actividad. El carácter y los alcances de la intervención estatal, por otra parte, presentaron una estrecha interacción con los avatares que sufrió la estructura del mercado ferroviario.

En este trabajo se examinará el papel de las políticas públicas y su articulación con los problemas que presentó la estructura del mercado a lo

largo del período en cuestión. El grado de competencia entre las compañías extranjeras, el espacio ocupado por las estatales y el nivel de conflictividad entre usuarios y compañías, serán algunas de las variables más significativas a analizar.³

En primer lugar se presentará la evolución general del sector ferroviario a lo largo de los sucesivos ciclos de inversiones, y el espacio ocupado por el capital extranjero y el Estado en términos del tamaño y la localización de las compañías, que permiten definir los rasgos estructurales del mercado. En las siguientes dos secciones se abordarán los tópicos centrales: las políticas públicas a lo largo de los sucesivos ciclos, y su relación con los problemas que se fueron planteando en el funcionamiento del mercado, con particular énfasis en los años inmediatamente anteriores a 1914, en los que la mayor complejidad del sistema ferroviario, lo mismo que el crecimiento y especialización en las funciones del Estado, plantearon nuevos y mayores desafíos.

Como se verá, el resultado fue la construcción de un orden y un sistema de reglas de juego que habría de perdurar hasta las grandes nacionalizaciones, cuatro décadas más tarde.

Estado y capital extranjero: los grandes ciclos de inversiones ferroviarias hasta 1914

El Estado y el capital extranjero fueron sin duda los grandes animadores de la inversión ferroviaria en el largo período de casi 60 años previo a 1914. Durante este período la construcción de los ferrocarriles tuvo un carácter marcadamente cíclico, asumiendo mayor intensidad en las fases de mayor dinamismo de la economía local (particularmente las de ascenso de las exportaciones y los ingresos fiscales), pero influida sobre todo por las grandes fases de afluencia del capital extranjero.⁴ Aunque la primera línea (el Ferrocarril Oeste) comenzó a construirse a mediados de los años 1850, por un grupo privado local sin participación externa (pero con un creciente apoyo del Estado bonaerense), la ola de construcciones tomó impulso a comienzos de la década siguiente sobre la base de una

serie de compañías británicas destinadas a operar en la Argentina, y se extendió hasta mediados de la década de 1870.

En el punto de partida de este primer ciclo de inversiones influyeron sin duda una serie de factores del contexto internacional: la expansión de los mercados financieros, particularmente el de Londres, la ampliación del comercio internacional y a comienzos de los años sesenta, el interés por las nuevas áreas productivas, en el marco de la guerra civil norteamericana. También fueron decisivos ciertos hechos institucionales en el plano local, como la consolidación y modernización del Estado bonaerense primero, y la reunificación del país bajo su égida después, con el ascenso a la presidencia de Bartolomé Mitre, que ponían de manifiesto el papel del Estado como disparador del proceso.⁵

Las inversiones extranjeras de este período, no muy numerosas por cierto y procedentes exclusivamente del mercado británico, fueron de dimensiones modestas, lo que reflejaba las dudas y reservas que predominaban en los círculos inversores acerca de las reales perspectivas de la Argentina. Asimismo se realizaron en áreas bien diferenciadas y en estrecha relación con el desarrollo local. Las dos compañías más pequeñas, cuyas concesiones databan de 1857, el año de inauguración del Ferrocarril Oeste, tenían –como esta última línea– relación con la expansión de la ciudad de Buenos Aires y su periferia. Se trataba de los Ferrocarriles Norte y Buenos Aires y Ensenada, destinados a enlazar la urbe porteña con dos puertos cercanos, de apenas unas decenas de kilómetros y que conservaron un carácter marcadamente suburbano.⁶

Otras dos compañías, cuyas concesiones se otorgaron en 1862, adquirieron una dimensión mucho más significativa: las del Ferrocarril Sud y el Central Argentino. Fueron los dos proyectos de mayor impacto económico en este período, y que mantendrían su preeminencia en etapas posteriores. El primero se internaba en una zona rural de fuerte actividad lanera, al sur de Buenos Aires, y el segundo apuntaba a unir las ciudades de Córdoba y Rosario, así como fomentar el desarrollo agrícola en la región intermedia. También era mayor el recorrido de sus líneas, que al promediar la década siguiente alcanzaba los 324 y 396 kilómetros, respectivamente.⁷

Los restantes emprendimientos extranjeros en este ciclo, realizados ya

en la década de 1870, fueron de carácter intermedio por su longitud de vías como por la magnitud del capital: el ferrocarril de Buenos Aires a Campana, y el Argentino del Este (de Concordia a Monte Caseros). En ambos casos se trataba de proyectos vinculados con el desarrollo del tráfico comercial a lo largo de las dos grandes arterias fluviales, del Paraná y el Uruguay.⁸

El otro gran motor de la construcción ferroviaria fue el Estado, bonaerense primero y nacional después. En efecto, luego de financiar ampliamente la construcción del Ferrocarril Oeste por parte de un grupo privado local, hasta 1860, el Estado de Buenos Aires tomó a su cargo las obras, llevando su extensión total a más de 300 kilómetros a mediados de los años 1870 y sin recurrir en esta etapa al endeudamiento externo. En cuanto al Estado nacional, sobre la base de un empréstito exterior emprendió a principios de los setenta la construcción de dos grandes líneas, hacia Cuyo (el Andino) y al noroeste (el Central Norte), que alcanzaron en esta primera etapa unos 250 y 550 kilómetros, respectivamente.⁹

Una nueva oleada de construcciones ferroviarias, esta vez en mucha mayor escala, tuvo lugar en la década de 1880. Nuevamente operaron factores externos, como la mejora en los medios del transporte, que abría nuevas perspectivas para el comercio con Europa desde regiones más alejadas, y la más acentuada expansión de los mercados financieros internacionales, acicateada por la baja de los rendimientos. Otra vez, sin embargo, debe subrayarse el papel de los factores locales de índole institucional, como la federalización de la ciudad de Buenos Aires y la “campana del desierto”, que confluyeron en el acceso al gobierno de una nueva coalición política encabezada por el General Roca, y abrieron una etapa de fortalecimiento del poder central y de realización de grandes obras de infraestructura.¹⁰

En este ciclo la escala de las inversiones se incrementó ostensiblemente, reflejando el interés de los círculos europeos, y ya no solamente británicos, que convirtieron a la Argentina en uno de los mayores receptores de la inversión internacional. El tamaño de las empresas aumentó considerablemente, pasando de líneas aisladas a constituir redes de mayor alcance, como la del Ferrocarril Sur (2250 kilómetros) en el centro y sur de la provincia de Buenos Aires, el Central Argentino (1200 kilómetros) en el sur de Santa Fe

y norte de Buenos Aires, y entre las más recientes, el Buenos Aires y Rosario (1400 kilómetros), conectándose con el Tucumán, y el Buenos Aires al Pacífico y líneas asociadas (más de 1000 kilómetros), hacia La Pampa y la región de Cuyo.¹¹ A éstas seguían una serie de emprendimientos de menor dimensión y proyección local o regional: Gran Sud de Santa Fe y Córdoba, Oeste Santafecino, Ensenada y Costa Sud, entre los más significativos. El escenario de las construcciones, que por primera vez asistió a una superposición de líneas, estuvo centrado en tres áreas: las provincias de Buenos Aires y Santa Fe y la ruta del litoral al noroeste.

La acción estatal, en la primera parte de la década, se focalizó en la construcción –con abundante financiamiento externo– de las líneas enunciadas en el ciclo anterior (el Oeste, que llegó a los 1200 kilómetros en 1888, y el Central Norte y el Andino, con 1100 y 770 kilómetros, respectivamente, en 1886), así como de dos nuevas redes provinciales por los gobiernos de Santa Fé y Entre Ríos, para desembocar seguidamente en la privatización de todas ellas, salvo un tramo del Andino y las nuevas secciones del Central Norte que se estaban construyendo en las áreas más remotas. Estas privatizaciones dieron lugar a la constitución de nuevas compañías de mediano porte: la de los ferrocarriles de Santa Fe (en el centro y norte de la provincia homónima), la del Central Córdoba (sección norte) y el Gran Oeste Argentino, de capitales franceses la primera y británicos las otras dos, y todas con una fuerte impronta financiera.¹²

El tercer ciclo, tras la brusca interrupción de las inversiones por la crisis de 1890, tuvo comienzo en los primeros años del nuevo siglo. Una nueva fase expansiva del comercio internacional, y la normalización de los mercados financieros con el fin de la guerra anglo-boer, coadyuvaron en el plano local con la liquidación de las últimas secuelas de la crisis de 1890, la adopción de un régimen monetario de patrón oro en 1899, y el marco de mayor estabilidad institucional que abrieron los acuerdos de paz con Chile, en 1902.¹³

En este ciclo la inversión externa alcanzó su volumen máximo y la longitud de líneas de las compañías extranjeras se duplicó, totalizando casi 29.000 kilómetros al finalizar el mismo. La principal área de en la que se efectuaron las construcciones fue la región pampeana, con el 73 % de la longitud total,

y especialmente la provincia de Buenos Aires, con la mitad de esa cifra. El despliegue de la red ferroviaria se vinculó allí con el notable despegue de la producción agrícola y de las pasturas artificiales para la ganadería refinada.¹⁴

El tamaño de las principales compañías volvió a incrementarse, por las nuevas construcciones y por un proceso de absorciones y fusiones. En 1914 las tres más grandes, Ferrocarril Sud, Central Argentino y Pacífico,¹⁵ superaban holgadamente los 5.000 kilómetros de longitud y constituían verdaderos sistemas de alcance nacional. El capital de las dos primeras llegaba a los 250 millones de pesos oro, y triplicaba el de 20 años atrás. Un poco más abajo se ubicaba el Ferrocarril Oeste, fuertemente imbricado con el Sud, con 4.000 kilómetros de longitud. Seguían en importancia las principales compañías de trocha angosta, el Central Córdoba y el Santa Fe, cuya extensión se acercaba a los 2.000 kilómetros y constituían ahora redes interprovinciales, y luego una serie de empresas más pequeñas, de capitales franceses e ingleses, e incluso una constituida por un grupo local (Lacroze).

También se produjo entonces la reconstrucción de las líneas estatales que, habiendo quedado reducidas a poco más de 1000 kilómetros en 1891, llegaron a superar los 6.600 hacia 1916. Las construcciones, exceptuando la de una línea de 550 kilómetros en la provincia de Buenos Aires, se centraron mayormente en el noroeste y en los territorios nacionales del Chaco y la Patagonia, de escaso desarrollo productivo. En los años posteriores los Ferrocarriles del Estado y el Provincial serían los únicos en continuar con la fuerte expansión de preguerra.¹⁶ Las compañías extranjeras, salvo unos pocos casos y en pequeña escala, no habrían de añadir nuevas líneas a la red existente. Consecuentemente el crecimiento total de la red ferroviaria se desaceleraría notablemente.

Políticas públicas y estructura de mercado en los dos primeros ciclos (1862-96)

En el apartado anterior se ha puesto en evidencia la importancia –junto al capital extranjero– del propio Estado en el desarrollo ferroviario, en un

plano más general por la influencia que los hechos institucionales tuvieron en el comienzo de los sucesivos ciclos, y en otro más específico, por su participación directa en las construcciones. Hubo, además, un tercer nivel en el que esta influencia estatal fue decisiva, el de las políticas públicas, dirigidas tanto al fomento como a la regulación de la actividad ferroviaria. Esas políticas, indispensables para la gestación del proceso de inversiones reseñado previamente, contribuyeron a modelar la estructura de funcionamiento del mercado ferroviario, a la vez que se vieron recíprocamente condicionadas por los avatares del mismo.¹⁷

El fomento o promoción de la construcción ferroviaria fue uno de los puntos salientes en los programas de modernización de las administraciones que accedieron al poder, en la provincia de Buenos Aires y a nivel nacional, a partir de la caída de Rosas.¹⁸ Esta promoción se valió de diversas herramientas. De una manera más amplia vino con el carácter de servicio de “utilidad pública” que se reconocía a las empresas y que las diferenciaba de los otros ramos comerciales. Desde el momento en que se otorgaba una concesión, los beneficiarios pasaban a gozar de ciertas prerrogativas legales, como la del derecho de expropiación de los terrenos necesarios para el paso de las vías, así como de una serie de desgravaciones objeto de negociaciones específicas, y que figuraban en las primeras concesiones ya desde los años cincuenta.

Pronto surgirían herramientas más poderosas para estimular la acción privada. La más importante y la que ejercería una mayor influencia hasta la crisis de 1890, fue la de la garantía de una utilidad o interés mínimo sobre el capital invertido. El sistema fue implementado por primera vez por el gobierno de la provincia de Buenos Aires en 1859, para la concesión del “camino de hierro a San Fernando”, el futuro Ferrocarril del Norte. Proyectado para minimizar los riesgos durante el período de maduración de las inversiones, su introducción en esa primera operación tendió explícitamente a asegurar la participación, aún en pequeña escala, del capital extranjero. Requerido luego en todas las concesiones del primer ciclo en las que se involucraron capitales externos, por la extensión de su vigencia, 40 años, como por la tasa estipulada, del 7% anual, era equivalente a las

condiciones de los primeros empréstitos públicos. Los aportes gubernamentales, que cubrirían la brecha con el nivel de rentabilidad real, mostraban el enorme peso del Estado en esta etapa inicial.¹⁹

La aplicación del sistema dio lugar a numerosos conflictos y complicaciones, focalizados en torno a las cuentas que presentaban las compañías, particularmente los gastos de explotación (aquellos que se consideraban legítimos y razonables)²⁰ y el monto efectivo del capital invertido. En un caso, el del Ferrocarril del Sud, cuyo cociente de gastos de explotación no se había predeterminado, el hecho de tener que someter periódicamente sus cuentas al escrutinio estatal debió haber influido en su decisión de renunciar rápidamente a las garantías, apenas sus ganancias empezaron a elevarse significativamente, hacia 1869.²¹

Alternativamente, en otros casos se procedió a estipular un porcentaje fijo de gastos y una suma kilométrica para la inversión, pero eso a su vez entrañaba el riesgo de que los inversores desatendieran el mantenimiento de la línea, o que redujeran excesivamente el quantum de la inversión.²² Por otra parte, fueron frecuentes las denuncias de “aguamiento”, ya fuera en perjuicio del Estado, que pagaba sobre un capital superior al que las obras representaban efectivamente (Argentino del Este), o de los propios accionistas, que se habrían visto llevados a invertir por encima del capital garantido (Central Argentino).²³ En ambos casos los beneficios parecen haber fluido principalmente hacia los contratistas encargados de la construcción de las líneas y a los financistas que se ocupaban de la colocación de los títulos.²⁴

Otro instrumento de fomento usado durante el primer ciclo, en una sola oportunidad pero que alcanzó una gran notoriedad, fue el de la donación de tierras. Incluido en la concesión del Central Argentino junto con la garantía sobre las utilidades, apuntaba a facilitar por ese medio la conscripción de accionistas en el mercado de Londres, dadas las características más riesgosas que presentaba el emprendimiento. La magnitud de las tierras concedidas, unas 390 mil hectáreas a lo largo de la vía, implicó en la práctica un significativo aporte de capital sujeto a valorización por parte del Estado nacional, que además suscribió un importante lote de acciones.²⁵

Como contrapartida de estas medidas de fomento, se introdujeron en los contratos algunas normas regulatorias. Una de las principales era la que autorizaba la intervención gubernamental en las tarifas cuando la rentabilidad de la explotación superase un cierto margen. Como ese nivel se fijaba bien por arriba de la tasa garantida (en los casos del Ferrocarril del Sud y del Central Argentino, en el 15%) no hubo ocasión en este ciclo para que la intervención se concretara. Por lo demás, la problemática tarifaria no ocupaba inicialmente para las élites dirigentes un lugar central. Se trataba sobre todo de promover un medio de transporte que vendría a sustituir con ventaja a un sistema más arcaico basado en las carretas.

En este primer ciclo la estructura del mercado estuvo caracterizada por la existencia de una serie de líneas aisladas, en zonas bien delimitadas donde la competencia mutua no podía aún existir. En todo caso esa competencia, al menos en una fase inicial, se verificaba con los antiguos medios de transportes a los que se venía a sustituir. En 1869 el gerente general del Ferrocarril Sud, Edward Banfield, reconocía que en esos primeros años el tráfico lanero había seguido transportándose mayoritariamente por las carretas.

“La competencia de las carretas está casi enteramente confinada al transporte de lana, pero debido a ciertos viejos prejuicios y a la combinación entre los carreteros, es todavía una oposición fuerte e importante, que debería en algún momento ceder...”²⁶

La acción del Estado en la construcción de líneas no buscó alterar este panorama, y se propuso asumir un carácter complementario o subsidiario de las empresas particulares. Las dos líneas nacionales, el Andino y el Central Norte, confluían sobre la del Central Argentino ensanchando su radio de influencia. En la provincia de Buenos, el Ferrocarril Oeste, que efectivamente podía competir con el del Sud, fue autorizado a extender ramales en la zona de influencia de este último sólo como medio de presionarlo para que iniciara las reclamadas prolongaciones al sur del Salado, desinteresándose luego de seguir en esa perspectiva.²⁷

En algunos casos en los que se planteó con los cargadores una conflic-

tividad tarifaria –el Central Argentino a poco de inaugurarse, el Ferrocarril Sud a fines de los años 70– lo que hubo, más que una acción regulatoria, fue una presión pública en favor de la expropiación, que resultó eficaz para lograr que las empresas revirtieran las situaciones denunciadas. Se trataba de un mecanismo (la expropiación) contemplado en los contratos, y que todavía era de factible aplicación por los modestos capitales de las compañías. No ocurriría lo mismo en las etapas subsiguientes, en las que la necesidad de contar con un mecanismo para dirimir estos problemas aparecería recurrentemente.

En el segundo ciclo las políticas públicas dirigidas al fomento y la regulación del transporte, aunque se mantuvieron dentro de los parámetros básicos de la etapa anterior, registraron algunos cambios significativos. Las garantías continuaron siendo la principal herramienta de estímulo de la inversión externa. Sin embargo, algunas de las nuevas empresas –Buenos Aires y Rosario, Gran Sud de Santa Fe y Córdoba– se formaron sin el beneficio de esa cláusula. Otra importante compañía, el Central Argentino, se retiró del sistema en 1884.²⁸ Por otra parte la tasa garantida en las nuevas concesiones se redujo al 6%, y su término quedó estipulado en 20 años. Bajo la presidencia de Juárez Celman, a partir de 1887, el tipo de interés volvió a reducirse, al 5%, al mismo tiempo que se intensificó el otorgamiento de concesiones, en lo que dio en llamarse la “manía ferroviaria”: nada menos que 67, de las cuales 25 contaron con la garantía. Así, aunque hacia fines de 1891 sólo el 35% de la inversión extranjera en el sector contaba con esa cláusula, su valor absoluto cuadruplicaba el de una década antes.²⁹

Por otra parte, en estos últimos años el gobierno nacional modificó el mecanismo de pago de una manera que resultaría sumamente gravosa para las finanzas públicas. En vez de abonar la diferencia con el producto neto de la explotación, decidió acreditar el monto completo de la garantía, contra la obligación de las compañías de entregar las utilidades devengadas en un futuro indeterminado. Así, mientras el gobierno pagaba las garantías en metálico, el producto neto de las compañías se llevaba en papel moneda, por lo que su valor real se vio fuertemente afectado por la depreciación monetaria a partir de 1889.³¹

El sistema hizo eclosión con la crisis de 1890, que dejó a los gobiernos (nacional y provinciales) en completa situación de insolvencia. Las autoridades que reemplazaron al régimen juarista cuestionaron el mecanismo de pago y sometieron todas las cuentas a revisión. Finalmente, en 1895 se acordó cancelar las garantías contra la entrega de títulos públicos nacionales, que en conjunto implicaban una reducción de más de la mitad en el pago anual de intereses, aunque sobre un plazo considerablemente más largo que el que restaba para la extinción de aquéllas.³¹

En cuanto a los mecanismos de regulación, siguió rigiendo la cláusula del control tarifario de acuerdo a las utilidades de las empresas. No obstante, el nivel fijado para activar la intervención estatal continuó siendo elevado (del 12% en el Central Argentino, del 10% en otros casos) de modo que en la práctica nunca se llegó a aplicar. Por lo demás, al abandonar las empresas más rentables el régimen de las garantías, el gobierno perdía el control sobre la evolución de las cuentas de capital y de explotación, necesario para su aplicación. En la práctica las autoridades, tanto nacionales como provinciales, apelaron a la propia competencia que las compañías establecían entre sí, como principal mecanismo regulatorio. Para ello se libraron numerosas concesiones cuyo recorrido se superponía, o que podía competir con el de las líneas en funcionamiento.³²

También las construcciones estatales, en el caso de la provincia de Buenos Aires y su Ferrocarril Oeste, como en el de la nueva red de la provincia de Santa Fe, pasaron a adquirir un sentido más competitivo - introduciéndose en las áreas de influencia de compañías vecinas,³³ o al menos se pensaron con un efecto moderador sobre las tarifas. El gobierno santafecino fundamentaba así la ampliación de su la red de trocha angosta

..el transbordo de una línea ancha a una angosta quedará suprimido por el único medio natural y practicable... dar a la trocha angosta todos los Puertos que tiene la trocha ancha.... De este modo la carga podrá tomar /una u otra/ aprovechando de las competencias en los precios ... dentro de límites prudentes y racionales.³⁴

En ese sentido puede decirse que hasta fines de los años 80 se afianzó una estructura de mercado crecientemente competitiva, en gran medida como resultado de las políticas públicas. No se trató en este caso de políticas diseñadas desde la administración central y sus órganos burocráticos, sino fundamentalmente del cabildeo en el ámbito parlamentario, proclive a iniciativas que tuvieran en cuenta las aspiraciones de las élites provinciales y los diversos grupos de presión locales.³⁵ El tamaño disímil de las empresas y su desigual grado de acceso a los mercados financieros (principalmente el de Londres) habrían de imponer un límite a este carácter competitivo, que se visualizaría más plenamente a partir de la crisis de 1890.

Poco antes de la crisis, el viraje “privatizador” de las administraciones provinciales de Buenos Aires y Santa Fe había acarreado la pérdida de una valiosa herramienta para ejercer una acción moderadora de las tarifas en amplios sectores de ambas provincias. La enajenación casi simultánea de las dos grandes líneas del Estado nacional, en cambio, mantenía y reforzaba otra orientación previa de las políticas públicas, la del Estado subsidiario y complementario de la acción privada, puesto que implicaba trasladar el eje del esfuerzo de las construcciones estatales a zonas más alejadas, como ya se venía haciendo, pero ponía en cuestión la viabilidad de las empresas estatales “residuales”.³⁶

Crisis, conflictividad y regulación: anudando un nuevo orden en los comienzos del siglo XX

Hacia fines de los años 90 una parte del entramado que el Estado había organizado para el fomento y la regulación de la actividad ferroviaria había quedado desarticulado. Por un lado, la rescisión general de las garantías había suprimido la principal herramienta de fomento gubernamental, usada últimamente para incentivar las inversiones privadas en zonas marginales, pero también para estimular la introducción de líneas de competencia en áreas más centrales. Persistían por cierto otras cláusulas hasta entonces secundarias, pero que pasaban ahora al primer plano: las desgravaciones

de impuestos y contribuciones diversas, y sobre todo, la exención de tarifas aduaneras para el material introducido por las compañías.

Por el otro lado, el de los mecanismos regulatorios, una de sus piezas principales –la del control tarifario– había quedado seriamente afectada. El sistema que regía previamente, que condicionaba dicho control a un determinado nivel de rentabilidad, había perdido asidero en la medida en que ahora el Estado carecía de los elementos para el seguimiento de las cuentas de las compañías. En algunos de los acuerdos de rescisión se había mantenido la cláusula tarifaria, e incluso en dos casos (Ferrocarril de Santa Fe y Gran Oeste Argentino) se había bajado el umbral de aplicación (al 9 y 7%, respectivamente), respecto del nivel de la década de 1880. Sin embargo, al omitirse los criterios para arribar al producto líquido –deslindando los gastos de explotación– y para determinar el capital,³⁷ quedaba reducida a una mera expresión de deseos.

Entretanto, el impacto de la crisis de 1890 había trastocado las pautas de funcionamiento del mercado ferroviario. La crisis abrió un período de aguda inestabilidad macroeconómica y variación de los precios relativos, al tiempo que impuso un paréntesis de más de diez años en la afluencia de nuevas inversiones al sector. La aguda depreciación del peso papel entre 1889 y 1891, y las violentas fluctuaciones de los tres años siguientes, pusieron a la orden del día la actualización de las tarifas, que las compañías pretendían que equiparase los niveles alcanzados por el premio del oro, mientras usuarios y cargadores abogaban por limitarla a la variación –mucho menor– de los costos locales. En la segunda mitad de la década, el descenso del premio del oro, con la consecuente pérdida de rentabilidad de los sectores exportadores, volvió a instalar el problema pero ahora en un sentido inverso: la rebaja de las tarifas ferroviarias, que era reclamada por los cargadores, y a la que las empresas se resistían.

Por otro lado, la crisis había afectado de manera disímil las finanzas de las diversas compañías, debilitando a las más pequeñas o precariamente implantadas. Algunas (las de áreas más marginales, como la francesa de San Cristóbal a Tucumán) terminaron siendo adquiridas por el Estado, mientras que otras (Norte, Ensenada y Costa Sur, Gran Sud Santa Fe y Córdoba,

Oeste Santafeño) eran absorbidas por las más grandes. Consecuentemente, desaparecían también las tarifas de competencia que habían beneficiado a los cargadores en las zonas en las que funcionaban. Este proceso terminó de decantarse después de los arreglos para la liquidación de las garantías, de modo que hacia fines de los años 90 se habían consolidado, particularmente en la provincia de Buenos Aires, una serie de bloques o sistemas en torno a los ferrocarriles Central Argentino, Oeste y Sud, cuyas zonas habían quedado bien delimitadas.³⁸ En cambio, el Buenos Aires y Rosario mantenía amplias franjas de competencia con el Central Argentino en el sur de Santa Fe y el norte de Buenos Aires, y el Buenos Aires al Pacífico, presentaba la misma situación respecto del ahora inglés Ferrocarril Oeste. En definitiva, buena parte de la estructura competitiva –lindante con lo anárquica – de la década del 80, se había revertido al final de los años 90, y esto agravaba la incidencia de la problemática tarifaria.

La necesidad de reconstruir un marco regulatorio comenzaba entonces a ponerse en un primer plano. En el discurso oficial comenzaba a justificarse la intervención del Estado, como árbitro entre las partes. El ministro Civit en su primera memoria señalaba

Las empresas particulares buscan el lucro inmediato sin que en sus determinaciones intervengan las razones más o menos directamente relacionadas con el porvenir de las mismas regiones que las líneas sirven... estos inconvenientes se derivan, preciso es decirlo, de la imprevisión con que los poderes públicos han procedido al dictar las leyes que rigen las concesiones ... La acción de los poderes del Estado tiene que actuar como un moderador entre las exigencias de las empresas que buscan un maximum de utilidades y los comerciantes, agricultores e industriales que anhelan un minimum a pagar por sus transportes....³⁹

En una memoria posterior se precisaba que el sentido de esa intervención debía ser para proteger los intereses más débiles en un mercado asimétrico.

En una lucha entre unidades poderosas y...del otro, individuos aislados...la prevalencia de las empresas sería inevitable si no interviene a favor del público la acción gubernativa.⁴⁰

Esto se correlacionaba con un proceso que había llevado a la formación de organismos especializados dentro del aparato estatal y a una legislación específica, que comenzaba a brindar las herramientas más apropiadas para ese renovado papel del Estado. Ya durante la gestión de Juárez Celman, la creación de la Dirección de Ferrocarriles Nacionales puso en pie un organismo que se ocuparía de la supervisión de todo el sistema ferroviario hasta las nacionalizaciones de 1947.⁴¹ Con el énfasis en el cumplimiento de los servicios (calidad y cantidad de material rodante, entre otros aspectos) la crisis fiscal llevó a que se involucrara en el examen de las cuentas de las compañías. En abril de 1890, poco antes de su caída, el gobierno autorizaba interventores en todos los ferrocarriles garantidos para asegurar la percepción de sus créditos.⁴² Bajo las gestiones de Pellegrini y Sáenz Peña, la revisión de las cuentas de estos ferrocarriles tanto por los técnicos del organismo como en el ámbito parlamentario proveyó las bases para arribar a la rescisión general de 1895. Otro hito fue la creación del Ministerio de Obras Públicas en 1898. Los técnicos de la repartición, con el apoyo de la autoridad ministerial, comenzaron a examinar la situación global de las compañías extranjeras en relación al tema tarifario, y el de las líneas del Estado, cuyo reagrupamiento y ampliación comenzaba a planificarse.⁴³

El margen para imponer una solución regulatoria a las compañías no era sin embargo muy amplio. Aunque la ley de 1891 había ampliado la potestad del Estado en las diversas esferas del quehacer ferroviario, las compañías defendían con éxito la prioridad de sus contratos de concesión originales. No obstante, las autoridades tenían la posibilidad de apelar a una herramienta de presión sobre las compañías, y esta era la del inminente vencimiento del principal beneficio del que seguían gozando: las franquicias aduaneras. Extendidas por el mismo plazo que las garantías —40 años en la década de 1860 y 20 en la de 1880— su vigencia caducaba —en la mayoría de los casos— durante la primera década del nuevo siglo.

Había por cierto una excepción. El Ferrocarril del Sud había conseguido en 1895 prorrogar sus franquicias por 50 años, a cambio de la construcción de un ramal al Neuquén que el Estado requería por motivos estratégicos. Esta compañía, que era asimismo la que gozaba por sus contratos de una mayor libertad tarifaria, tenía desde la enajenación del Ferrocarril Oeste y la absorción del Buenos Aires y Ensenada, el control indisputado de una vasta porción del territorio bonaerense. De ahí que se adoptaran algunas iniciativas para intentar reinstaurar la competencia en algunas áreas de su zona de influencia. En 1898 el gobierno provincial dictó una ley de ferrocarriles que facilitaba la instalación de nuevas líneas de un ancho de vía considerado más “económico”, la trocha angosta, y que se esperaba acarrearan algún grado de reducción tarifaria. En los tres años posteriores se otorgaron 21 concesiones bajo este régimen, sin que ninguna de ellas lograra atraer las anheladas inversiones.⁴⁴

Sin embargo la situación habría de cambiar a partir de otro evento, el de la fusión de los ferrocarriles Central Argentino (FCCA) y Buenos Aires y Rosario (FCBAR), la mayor operación de este tipo que tuvo lugar en la historia ferroviaria del período. Promovida por el FCBAR, que llevaba la peor parte en la competencia, había sido finalmente aceptada por el FCCA como medio de eludir el inminente vencimiento de sus franquicias aduaneras, que caducaban en 1902.⁴⁵ La operación, que implicaba entre otras cosas el cese de las tarifas de competencia que estas compañías mantenían en una amplia zona, se intentó oficializar en la Argentina a principios de ese año y desató una oposición tan fuerte desde diversos sectores –incluidos los grandes intereses rurales y mercantiles– que el gobierno nacional debió intervenir, obligando al mantenimiento de las modalidades anteriores de tarifas y tráfico. Esa fue la condición para prorrogar anualmente las franquicias aduaneras. Durante los años siguientes en que se prolongó esta situación conflictiva, se paralizó la concesión de nuevas líneas a este grupo, lo mismo que a los ferrocarriles Sud y Oeste, cuya relación con el gobierno de la provincia de Buenos Aires se fue tornando más tirante.⁴⁶

La respuesta de las autoridades a esta situación, tanto desde el poder ejecutivo como del ámbito parlamentario, siguió tres líneas de acción. La

primera fue la de proyectar la acción del Estado hacia la construcción de líneas que se introdujeran en las áreas conflictivas, en el marco de un programa que apuntaba a la unificación del sistema estatal y su desemboque hacia puertos de ultramar.

En 1903 el diputado bonaerense Seguí, que había sido en su momento el propulsor de la “privatización” del Ferrocarril Oeste, presentó un proyecto para prolongar las líneas estatales hasta Rosario, y de allí hacia Buenos Aires. Recibido con interés por el ministro de Obras Públicas Civit, su tratamiento fue diferido en función de la situación aún precaria de las finanzas públicas.⁴⁷ En 1904 el ministro presentó su plan, que contemplaba unificar el sistema estatal con dos líneas troncales a Rosario y a Bahía Blanca, y unos 1700 kilómetros de longitud total.⁴⁸ Sin embargo, se avecinaba un cambio de gobierno, y por primera vez la administración saliente perdía el control de la sucesión. En esas condiciones fue el propio ministro de hacienda entrante, Terry, el que rechazó asumir el compromiso fiscal que implicaban esas erogaciones.⁴⁹ A fines de 1905 y ya bajo la presidencia de Quintana se presentó e hizo aprobar en el Congreso un plan muy similar, pero todo quedó a fojas cero con la muerte del presidente y la asunción de su vice, Figueroa Alcorta, a comienzos del año siguiente.⁵⁰

Estos avatares estaban al menos en parte relacionados con los conflictos ocurridos en el seno de la clase política local desde 1901, en que se consumó la ruptura entre Roca y Pellegrini. No siempre la disputa ferroviaria encontró a las facciones bien diferenciadas, y los alineamientos fueron a veces más confusos y fugaces que los que se daban el plano político. En principio la actitud de todos los sectores fue coincidente en su rechazo a la fusión, con una mayor dureza por parte de aquellos que habían quedado en la oposición (Pellegrini y Mitre). Al asumir Figueroa Alcorta ascendieron con él esos sectores, que habían sido al comienzo los más enérgicos impulsores de la alternativa estatal, pero que ahora propiciaban el abandono del proyecto.⁵¹

Otras iniciativas estatales partieron del ámbito de la Provincia de Buenos Aires. En 1904 el gobierno de Marcelino Ugarte inició los estudios para la reconstrucción de la red provincial, que enseguida quedaron en suspenso por las negociaciones que emprendió con el Ferrocarril Sud y el

Oeste para lograr importantes rebajas tarifarias. Recién en 1906 y una vez fracasadas estas tratativas, el gobierno retomó su proyecto, que habría de tardar otros tres años en dar comienzo.⁵²

Esta seguidilla de posturas opuestas y situaciones irresueltas no ocurrió en cambio con la segunda línea de acción formulada en esos años, que fue la de estimular –de manera más contundente que antes– la reimplantación de la competencia, otorgando concesiones en las zonas en litigio a otras empresas ajenas al grupo de intereses de las cuatro compañías cuestionadas. A partir de 1902, el Congreso dispuso el otorgamiento de nuevos ramales al ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, que en parte se introducían en la zona en litigio, pero que además tendían a reforzar la posición de una empresa percibida como rival de aquéllas. Con esa tesitura se le otorgó también la extensión de sus franquicias –próximas a vencer– por 25 años.

En 1903 se presentaron dos nuevos proyectos, en este caso de líneas de trocha angosta, para introducirse en el corredor Buenos Aires-Rosario y en una vasta área conexas. Por un lado el Central Córdoba, que cubría un extenso trayecto desde Tucumán a Córdoba y Rosario. La línea propuesta correría entre las del Central Argentino y del BAR, con un sentido claramente competitivo. Por otro lado, un nuevo grupo, representado por Ernest Bunge y Georges Born, titulares de un pujante consorcio cerealero de origen belga, de origen y extracción bien diferente de los que predominaban en el negocio ferroviario, proponía una línea de trocha angosta aún más extensa, desde Córdoba hasta Rosario y de allí a Buenos Aires.⁵³

El pedido del Central Córdoba fue rápidamente aprobada, mientras que el otro continuó siendo objeto de negociaciones, con participación del Ministerio de Obras Públicas. Esto se tradujo al año siguiente en una petición formulada ahora por Casimir De Bruyn y Rómulo Otamendi, para crear una red de trocha angosta de 3.000 km. de longitud en todo el territorio bonaerense y el sur de Santa Fe, y con salida por los puertos de Buenos Aires, Rosario, La Plata y Bahía Blanca, además de otros menores.⁵⁴ Este proyecto desembocó en la formación de la Compañía General de Ferrocarriles en la Provincia de Buenos Aires. Un tercer proyecto, adjudicado inicialmente en 1903 y que registró algunas modificaciones hasta 1906, fue

el del Ferrocarril de Rosario a Puerto Belgrano (FCRPB). Obtenido por un conocido terrateniente, Diego de Alvear, se proponía reorientar el tráfico ferroviario sobre Buenos Aires en otra dirección, norte-sur, hacia sus puertos terminales ubicados en todo el trayecto a una menor distancia.⁵⁵

La concreción de estos últimos proyectos significó el reingreso al mercado ferroviario de los capitales franceses y se agregaba al de la Compañía de Ferrocarriles de Santa Fe, sobreviviente del ciclo anterior, y que también había sido autorizada a expandirse en dirección a Córdoba. También desde el ámbito provincial se había reactivado el movimiento de concesiones de los denominados “ferrocarriles económicos”. De allí salió un proyecto, el de Enrique Lavalle y Cía., que sería finalmente concretado. Con una línea que salía de Avellaneda rumbo a Carhué sería tomada por un grupo anglo-argentino y daría lugar al Ferrocarril Midland.⁵⁶ Así se podía anunciar en la memoria ministerial de 1906 que “la lucha de trochas que...se producirá en la Provincia de Buenos Aires permitirá apreciar, de una manera práctica, cuál es la que realmente conviene para la explotación más racional y económica de esa zona”.⁵⁷

Todos estos proyectos estaban en marcha, a comienzos de 1907, cuando comenzó a motorizarse una nueva iniciativa que daría paso a la tercera vía de acción por parte del Estado, la articulación de un marco regulatorio que le permitiera desempeñar el anhelado rol arbitral. En rigor este proceso ya se había abierto desde comienzos del nuevo siglo a través de las diversas cláusulas con las que se habían concedido los nuevos ramales y redes ferroviarias destinados a introducir la competencia en la zona de las “cuatro grandes”.

Recordemos que ya en uno de los convenios de rescisión, el del Gran Oeste Argentino, se había fijado el nivel mínimo para la intervención tarifaria en el 7% del producto líquido. Tomando en cuenta un coeficiente de explotación estimativo del 50%, la Dirección General de Ferrocarriles comenzó a plantear ese piso de intervención, traducido en un 14% del producto bruto, ya desde 1901, con motivo del pedido de un ramal San Francisco a Villa María que formuló el Ferrocarril de Santa Fe, así como en las nuevas concesiones solicitadas en 1903. Lo cierto es que el

nivel fue finalmente acordado a partir del 17% del producto bruto por dos años seguidos, y esta cláusula se mantuvo en la concesión de la Compañía General, otorgada en 1904.

Mientras tanto la propia negociación con los ferrocarriles Central Argentino y FCBAR para sentar las bases que autorizarían la fusión había fijado algunos parámetros: en 1903 el gobierno había propuesto implementar la intervención oficial en las tarifas cada vez que el del producto bruto superase el 17% sobre el capital reconocido, nivel que las compañías pedían elevar al 18% del capital emitido, y por tres años seguidos.⁵⁸ En 1905 y tras la aceptación por las “fusionadas” de la propuesta oficial, el MOP planteó bajar el piso de intervención al 16%.⁵⁹ Ese nivel también fue recomendado a comienzos de 1906 para los nuevos ramales solicitados a la nación por los ferrocarriles Sud y Oeste, luego de fracasar sus negociaciones con el gobierno bonaerense.⁶⁰ Como contrapartida todas las compañías recibían una extensión de sus franquicias aduaneras, por 20 años en las nuevas concesiones y por 25 años en el caso de las “fusionadas”, pero limitadas a “lo que el país no produzca en la calidad y cantidad suficiente”.

En ese contexto, el mensaje del presidente Figueroa Alcorta a las Cámaras ende mayo de 1907, daba a entender que un nuevo cambio se avecinaba:

El desarrollo de los ferrocarriles particulares se ha visto un tanto detenido por causas complejas que no es del caso mencionar, y constituye un anhelo de gobierno el que desaparezcan esos inconvenientes y que la corriente de capitales extranjeros destinados a ese rubro se restablezca... Consecuente con estas ideas, ...presentaré a vuestra consideración varios proyectos... tales como lo relativo al límite de intervención en las tarifas, al propósito de igualar a los ferrocarriles existentes y que en adelante se establezcan en lo que se refiere a la liberación de derechos e impuestos, y en fin, lo concerniente a la construcción de ferrocarriles económicos.⁶¹

Era sintomática la visión crítica que subyacía en el mensaje sobre los verdaderos alcances de la corriente de capitales que hasta allí se había generado. Por otra parte, la decisión manifiesta de articular un nuevo marco

regulatorio, uniformando la situación de todas las compañías, suponía adoptar parámetros más generosos hacia las compañías extranjeras que los que se venían manejando. Es que el principal “ferrocarril existente”, el Sud, disponía de una exención de impuestos y aranceles aduaneros por 50 años, que expiraba en 1945, unos 20 años después de las franquicias más recientemente otorgadas y, al igual que otros casos, se hallaba hasta entonces liberado de todo control tarifario.

Las claves de este viraje se pueden rastrear en el cambio del clima tanto político como económico. Por un lado el contexto de creciente prosperidad, caracterizado por los altos precios internacionales de los productos agropecuarios y el alza del valor de la tierra, sacaba el tema de la reducción tarifaria del centro de las preocupaciones de los agentes económicos. Para éstos lo que pasaba a primer plano era ahora la extensión del transporte ferroviario a la mayor superficie posible, y en tal sentido, el ritmo al que venían progresando las construcciones en los últimos años no parecía suficiente para explotar las potencialidades productivas de la región. De ahí la necesidad de un acuerdo con las grandes compañías que permitiera el necesario relanzamiento de las inversiones. Como enunciaba tiempo después Ezequiel Ramos Mexía

Forzoso es reconocer que en estos últimos años la red ferroviaria no ha aumentado como debía esperarse... Pocas son las empresas nuevas que se forman, y relativamente limitadas las líneas que se construyen... resultando que ya nos pasaron Australia, Canadá y México, sin hablar de la India y Estados Unidos... Estas consideraciones demuestran la necesidad de no imponer trabas a las empresas y de no restringir excesivamente el porcentaje de sus utilidades... en otra forma, el capital extranjero se irá retrayendo, buscando negocios y mercados más liberales....⁶²

Por el otro lado, este cambio de actitud se veía reforzado por el cambio político producido en 1906, al asumir Figueroa Alcorta la presidencia. A la nueva coalición, de impronta pellegrinista, y en abierto enfrentamiento con las facciones ligadas al anterior elenco (el de Quintana, pero sobre

todo el roquismo y el ugartismo de la provincia de Buenos Aires), le iba a costar poco desmontar la orientación de creciente enfrentamiento con las grandes compañías que aparecía identificada con la administración anterior. Sintomáticamente fue un diputado del sector minoritario de la coalición, Emilio Mitre, de los “republicanos”, el que presentó el proyecto que se entendía como fruto de un amplio consenso.⁶³

Mediante la nueva ley el gobierno otorgó una prórroga general de las franquicias aduaneras a cambio de un cierto grado de control sobre las tarifas. Las condiciones ofrecidas eran más favorables que las otorgadas en las concesiones recientes y que las discutidas con las propias compañías fusionadas. La extensión era por 40 años en vez de 20 o 25, y se aplicaba a todo tipo de artículos en lugar de limitarse a los que no pudieran fabricarse localmente. A la exoneración de impuestos nacionales se agregaban ahora los provinciales y municipales, y el control tarifario se condicionaba a que los ingresos superasen el 17% (no el 16) del capital reconocido en tres años consecutivos.⁶⁴ Un aspecto significativo de la implementación de esta ley fue la adhesión voluntaria que se requirió a las empresas, que implicaba el reconocimiento de la ley general de ferrocarriles (2873) por sobre las cláusulas que regían cada concesión. Eso daría lugar a una potestad regulatoria del Estado que anteriormente muchas compañías habían cuestionado.⁶⁵

Con la prórroga generalizada de las franquicias quedó sin efecto la principal herramienta que el gobierno había usado para neutralizar la fusión del Central Argentino con el FCBAR, impidiendo la modificación de sus tarifas y tráfico. De inmediato se retomaron las negociaciones que desembocarían en la autorización de esa fusión, en 1908. En este último año se otorgaron a ésta y a las otras dos grandes compañías cuestionadas (el Sud y el Oeste) una gran cantidad de ramales, hasta entonces bloqueados, que les permitieron responder a la intrusión de las empresas rivales. Finalmente, el gobierno nacional fijó la cabecera de su red en Santa Fe, fuera del radio en el que operaban las principales privadas, y se desprendió de la única línea que penetraba en su zona de influencia (el ferrocarril Andino).⁶⁶ Con eso se completaba el diseño de una estructura ferroviaria que habría de perdurar en sus rasgos esenciales hasta 30 años más tarde.

Consideraciones finales

En este trabajo se ha procurado examinar la formación del sistema ferroviario argentino, uno de los pilares de la pujante economía agroexportadora que emergió en los albores del siglo XX, en una de sus facetas menos transitadas: la del laborioso proceso de construcción institucional que acompañó la emergencia de un mercado, de características muy particulares. Este mercado, constituido en el contexto de unas políticas públicas fuertemente sesgadas hacia el fomento de una actividad que venía a revolucionar las condiciones del transporte, y con muy escasas regulaciones, presentó en su origen otra característica que habría de ser más adelante objeto de controversias: la implantación una serie de compañías de capital extranjero, y otras estatales, en áreas bien diferenciadas, en las que su ingreso implicaba el disfrute de una suerte de monopolio de zona por la falta de alternativas competitivas, viales o fluviales.

Más tarde la propia dinámica de la demanda, sumada al papel de las políticas públicas en materia de concesión de líneas férreas, llevarían –sobre todo en la década de 1880– a un esquema mucho más competitivo, particularmente en las regiones de mayor actividad constructora. Esta orientación competitiva habría de percibirse incluso en los emprendimientos ferroviarios provinciales, aunque no en los del Estado nacional. Pero en cualquier caso el componente regulatorio de la estrategia oficial seguía siendo muy débil, apelando básicamente a instrumentos de fomento más que de control, por los que eran las nuevas inversiones y sus actores los que aseguraban –por la vía de la competencia– el mantenimiento de bajas tarifas en un contexto de fuerte demanda de los servicios ferroviarios. Este esquema quedó puesto en cuestión por la crisis de 1890, que marcó una abrupta interrupción de las inversiones.

Después de esta crisis se abre una tercera etapa, que podría calificarse de transición hacia la madurez del sistema y que presenta, de manera similar a lo observable en otros casos clásicos,⁶⁷ la consolidación de las compañías en grandes sistemas ferroviarios, con sus respectivas áreas de influencia nuevamente diferenciadas. Esta reversión de la estructura competitiva

previa, en el contexto de la inestabilidad macroeconómica de los años 90, acarreó un impacto en la fijación de tarifas, y en la relación empresas-usuarios, que supuso nuevos desafíos en materia de políticas públicas. Así pues, luego de un ensayo de reimplantación de la competencia, complicado por la asimetría existente entre los participantes, fue la opción regulatoria la que finalmente se impuso, pero no sin un proceso previo de aprendizaje y mutuas transacciones. Con la ley Mitre se arribó a la constitución de un orden y unas reglas de juego comunes, inicialmente favorables a las grandes compañías establecidas, que habrían de perdurar hasta la época de las nacionalizaciones cuarenta años más tarde.

Cuadro 1. Crecimiento de la red ferroviaria argentina y de las inversiones extranjeras

	Longitud total de la red ferroviaria	Longitud compañías extranjeras	Inversión extranjera total	Capital compañías extranjeras	Capital compañías británicas	Capital compañías francesas
Años	(en kilómetros)		(en millones de pesos oro)			
1863	61	22		0,5	0,5	
1875	1.956	963	132,6	30,4	30,4	
1881	2.516	1.279		38,7	38,7	
1891	12.475	11.359	923,0	358,8	335,5	18,4
1900	16.563	14.547	1.150,0	475,8	446,6	29,2
1907	22.126	19.167		695,2	651,2	39,7
1914	33.586	28.991	3.250,0	1.202,2	1.055,8	129,7

Fuentes: DGF (1914), pp.400-425, Mulhall (1878); Phelps (1938); Williams (1920).

NOTAS

- 1 Algunos ejemplos de estas distintas orientaciones en Sylla: (1969), Stiglitz: (2000) y Haber (1999).
- 2 Cortés Conde y Gallo (1967) y Díaz Alejandro (1975). Visiones más actualizadas en Gallo: (1992) y Cortés Conde (1997).
- 3 Un enfoque sobre este problema, para un estudio de caso en otro ámbito, que aquí se buscará aplicar al sector ferroviario, es el de Gallo: (1971).
- 4 Cortés Conde y Gallo (1967, pp. 42-50) y Ford (1971).
- 5 Ferns (1968, pp. 325-331).
- 6 Sobre este punto puede verse López (1991, pp. 87-104 y 152-167), y Schvarzer y Gómez (2006, *passim*).
- 7 Su capital emitido era para 1880 de 2.4 y 1.9 millones de libras, respectivamente. El del ferrocarril del Norte alcanzaba entonces las 400 mil libras. Zalduendo (1975, p. 322).
- 8 López (1991, pp. 169-174) y (1994, pp. 155-180). Otros textos para abordar las compañías de este período: Reuelto (1994) y Lewis (1983).
- 9 Zalduendo (1975). Para las longitudes de las compañías ferroviarias, ver un resumen retrospectivo anual en *DGF* (1914, pp. 400-401).
- 10 Sobre este punto, véase Gallo: (1972) y (1975).
- 11 *DGF* (1914, pp. 400-401).
- 12 Regalsky: (1990); Regalsky (2002); López: (2002).
- 13 Martínez (1913); Soares (1916).
- 14 *DGF* (1914, pp. 122-124), y Cortés Conde (1979).
- 15 En este último caso, incluyendo las compañías que para entonces se hallaban asociadas al BAP: Bahía Blanca al Noroeste, Villa María a Rufino y Gran Oeste Argentino.
- 16 Sobre los Ferrocarriles del Estado y el Provincial, ver las respectivas tesis de Salerno (2003) y Mayer (2006).
- 17 Una discusión sobre estos aspectos del papel del Estado en Lewis: (1977), Marichal: (1988) y López (1994).
- 18 Sobre este punto véase Alberdi (1977), Halperín Donghi (1997) y López del Amo (1990).
- 19 La ley de concesión del Ferrocarril Norte, en *DGVC* (1903, vol. IV, p. 466). La vigencia inicial de la garantía, de 20 años, fue extendida a 40 durante las negociaciones por el Ferrocarril del Sud, en 1861-62. Schvarzer y Gómez (2006, 203-223).
- 20 Un punto clásico de fricción era el referido a las remuneraciones de los directores en Londres.
- 21 El reembolso de las sumas recibidas le fue dispensado en este caso en mérito a su temprana desafectación del sistema. Ley de Octubre 25 de 1869, en *DGVC* (1903, vol. IV, pp. 199-200).
- 22 Las dificultades para el caso del Central Argentino, y los sucesivos cambios de implementación, en *DGVC* (1903, vol. II, p 411-414) y *DSCS* (Junio 16 de 1864, pp. 100-103).
- 23 Memoria del Departamento de Ingenieros Civiles en MI (1878), pp. 183-188.
- 24 López (2000, pp. 619-640).

- 25 Zaldueño (1975, p. 290 y ss.).
- 26 *FCS* (1869, p. 9).
- 27 La autorización del ramal del Ferrocarril Oeste a Lobos, en *DGVC* (1903, vol. IV, p. 206), y las negociaciones de las autoridades con el Ferrocarril Sud en *FCS* (1872, pp. 13-22). Ver también Ferns (1968, p. 355).
- 28 Abonando en su caso los montos recibidos en los dos decenios previos. *DGVC* (1903, vol.II, pp 437-438).
- 29 El detalle retrospectivo de las concesiones, en *DGF* (1895, pp.204-08). Estimación de los montos, en *MH* (1891, pp. 9-15).
- 30 Decreto de febrero 19 de 1888 y ley nº 2265, en *DGVC* (1903, vol. I, pp. 37-39). Una evaluación de su impacto en *DSCS* (diciembre 21 de 1895).
- 31 *DGVC* (1903, vol. I, pp. 46 y 133) para las primeras modificaciones de 1891, y la rescisión de 1896. Los debates parlamentarios previos a esta medida en *DSCS* (Diciembre 21 de 1895, pp. 913-54) y *DSCD* (Enero 7 de 1896, p. 1013 y ss.). Una visión de conjunto de ese período en Gallo.
- 32 Esto era reconocido casi literalmente por el ministro de obras públicas Civit en 1899. *MOP* (1898-99, pp. 87-88).
- 33 Zaldueño (1975, pp. 330-33) y *BAGS* (1889, p. 17)
- 34 *PSF* (1888), p. XIX.
- 35 Estas políticas, con especial referencia a las construcciones estatales, y a la noción de “cabildero”, en Palermo (2006).
- 36 Un análisis de estas privatizaciones en López (2000). Sobre el caso del Oeste, Barry: (2003).
- 37 Esto último se encubría con las fórmulas de “capital empleado” en el primer caso, y “que pruebe tener”, en el segundo. *DGVC* (1903, vol. II, pp. 285-86 y vol. IV, pp. 180-81).
- 38 La privatización del Oeste, y el arrendamiento de sus líneas competitivas a las compañías vecinas, había sido decisivo al respecto. López (2000); Ortiz (1974); Scalabrini Ortiz (1975).
- 39 *MOP* (1898-99, pp. 19 y 87-88).
- 40 *MOP*, *Memoria* (1901-04), 68 y ss.
- 41 *DGVC* (1903, vol I, p 39). Para una visión más completa de la evolución de estos organismos, Salerno: (1999).
- 42 *DGVC* (1903, vol I, pp 42-43). Es sugestivo el cambio de tono de Juárez Celman ya en sus mensajes de 1888, que se pueden contraponer con su famoso alegato “privatista” de 1887. Mabragna (1910, vol IV, pp 179-87, 219-20 y 263-67).
- 43 *MOP* (1898-99), (1899-01), y (1901-04). También Regalsky y Salerno: (2005), y Palermo: (2006).
- 44 La ley fue reglamentada el 22 de junio de 1898, “en atención a las eternas y fundadas quejas que los productores de la provincia de Buenos Aires levantan contra las tarifas excesivas del Ferrocarril Sud.” *BAHZ* (24 Sept. 1898). Se esperaba que redujera el costo de la construcción en un 50% respecto de las compañías de trocha angosta existentes (*Idem*, 8 y 31 Octubre y 31 Diciembre de 1898). Su texto y las primeras concesiones en *DGVC* (1903, vol 5, pp. 778-93).
- 45 *MOP* (1903); *BAR* (1901, pp.7-11); *RRP* (1902, vol. 1, p. 356 y vol. 2, pp. 233, 489 y

- 843). Los entretelones de la fusión, en Lewis (1983, pp. 146-163), que sin embargo omite sus implicancias en relación a las franquicias aduaneras y a las tarifas. Véase al respecto Girbal de Blacha: (1991, pp. 7-30).
- 46 En 1905 y 1906 fracasaron sucesivas negociaciones con el gobierno de la provincia de Buenos Aires a causa del tema tarifario. Ver *RRP* (3 Mar.1905), p.423 y (16 Jun.1905), p.1216, y referencias retrospectivas en *DSCD* (1908), pp.295-6. Sobre los sectores locales opuestos a la fusión, *La Prensa* y *La Nación* del 17 Sept.1902; *BAHZ* (23 mayo 1902); *RRP* (20 Sept.1902, p.489) y *DSCD* (7 Sept.1903).
- 47 *DSCD* (agosto 17 de 1903, 695).
- 48 *MOP* (1901-04, 68 y ss).
- 49 *La Prensa* (Junio 29 de 1904, 3) y *La Nación* (junio 28 de 1904, 6).
- 50 Sobre el proyecto de Quintana, *MOP* (1905-06, pp. 38-9 y 166-8).
- 51 Una reseña de los confusos episodios de esos años en ANH (1965, vol. I:2, cap 12 y vol II, cap 2). Véase también Arce (1959), y Ramos Mexía (1936). El clima de ideas, en Botana y Gallo (1998).
- 52 Sobre este ferrocarril denominado inicialmente La Plata a Meridiano V, véase Mayer: (2006). También DGF (1913, vol. VII, pp. 333-44).
- 53 *El Diario*, 15 Abr.1903, p.1; *SAJ*, 16 Mayo 1903, p.484 y 6 Jun.1903, p.565; *DSCS* (1903), p.503.
- 54 Véase el informe del ministro Civit en *DSCD* (17 Agosto 1903, p. 697), y exposición del senador Doncel en *DSCS* (23 Agosto de 1904, p. 371), del que surge que la versión final del proyecto había sido elaborado en negociaciones directas con el propio gobierno. Ver también *SAJ* (30 Julio y 13 Agosto de 1904).
- 55 *DSCD*, 23 Jun.1902, p. 316; 14 Ago.1903, p.669; 2 Sept.1903, p.834.
- 56 DGF (1913, vol. VII).
- 57 *MOP* (1905-06, p. 12).
- 58 *MOP* (1903).
- 59 *MOP* (1905-06, pp. 170-181).
- 60 *DSCD* (Junio 8 de 1908, p 288 y ss.) y *DSCD* (Julio 1 de 1908, pp. 551-554).
- 61 Mabragaña (1910, vol. IV, pp. 252-53).
- 62 *MOP* (1907-08, pp. 65-67).
- 63 Este diputado recibió apoyo técnico del entonces ministro de Obras Públicas, el ingeniero Maschwitz. Antecedentes y posición de los sectores más influyentes, en *Buenos Aires Handels Zeitung*, 10 y 17 Ago.1907; *RRP* (16 Ago.1907, p.391); *SRA* (1906-08); *La Nación*, 19 Jul., 8 Ago. y 7 Oct.1907; *La Prensa*, 6 Ago.1907.
- 64 Ley 5315 de Octubre 1 de 1907, en *SSN* (1908, pp. 210-2). El nivel de ingresos requerido para la aplicación del control tarifario no se alcanzó nunca.
- 65 De hecho, al aceptarse la vigencia de la ley general (2873) que establecía que las tarifas debían ser "razonables y justas", el gobierno aumentó su capacidad de intervención, que usaría Yrigoyen en 1917. Goodwin (1980).
- 66 *DSCD* (1908), vol. II, pp.180,1295 y 1682; *MOP*, *Memoria* (1907-08), pp. 88-91.
- 67 Véase Chandler (1987) para el caso de los Estados Unidos.

Bibliografía

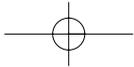
- Alberdi, Juan Bautista (1966): *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires: Eudeba.
- ANH (1965): Academia Nacional de la Historia, *Historia Argentina Contemporánea 1860-1930*, Buenos Aires: El Ateneo.
- Arce, José (1959): *Marcelino Ugarte 1855-1929*, Buenos Aires: Clemares.
- Barry, Viviana: "La venta del ferrocarril de la provincia de Buenos Aires de 1889" (2003), en *51º Congreso Internacional de Americanistas*, Santiago de Chile.
- Botana, Natalio; Gallo, Ezequiel (1997): *De la república posible a la república verdadera*, Buenos Aires: Ariel.
- BAGS: Buenos Aires Great Southern Railway Company, *Reports to the Shareholders (1862-1900)*.
- BAHZ: *Buenos Aires Handels Zeitung*, Buenos Aires (1898-1908).
- BAR: Buenos Aires and Rosario Railway Company. *Reports to the Shareholders (1901-1902)*.
- Cortés Conde, Roberto; Gallo, Ezequiel (1967): *La formación de la Argentina moderna*, Buenos Aires: Paidós.
- Cortés Conde, Roberto (1997): *La economía argentina en el largo plazo*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Chandler, Alfred D. (1987): *La mano visible. La revolución en la dirección de la empresa norteamericana*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Díaz Alejandro, Carlos (1975): *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires: Amorrortu.
- DGF: Dirección General de Ferrocarriles, *Estadística de los ferrocarriles en explotación*, Buenos Aires (1892-1914).
- DGF (1913): Dirección General de Ferrocarriles, *Leyes, decretos, contratos y resoluciones referentes a ferrocarriles y tranvías a tracción mecánica*, vol. VI-VIII, Buenos Aires.
- DGVC (1903): Dirección General de Vías de Comunicación. *Leyes, decretos, contratos y resoluciones referentes a ferrocarriles y tranvías a tracción mecánica*, vol. I-V, Buenos Aires.

- DSCD: Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, Buenos Aires (1902-1908).
- DSCS: Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación* (1902-1908).
- El Diario*: Buenos Aires (1898-1908).
- Ferns, H.S. (1968): *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*, Buenos Aires: Solar-Hachette.
- Ford, Alec (1971): "British Investments in Argentina and Long Swings, 1880-1914", en *Journal of Economic History*, XXXI:3, pp. 650-663.
- Gallo, Ezequiel (1971): "El gobierno de Santa Fe vs. el Banco de Londres y Río de la Plata", en *Revista Latinoamericana de Sociología*, VII: 2-3, pp. 147-174.
- Gallo, Ezequiel: "La gran expansión económica y la consolidación del régimen conservador liberal. 1875-1890" (1972), en Gallo, Ezequiel; Cortés Conde, Roberto: *La república conservadora*, Buenos Aires: Paidós.
- Gallo (1975): "El Roquismo", en *Todo es Historia*, 100, pp.12-28.
- Gallo, Ezequiel: "Un quinquenio difícil 1890-95" (1980), en Ferrari, Gustavo y Gallo, Ezequiel (eds.): *La Argentina del Ochenta al Centenario*, Buenos Aires: Sudamericana, pp. 215-44.
- Gallo, Ezequiel (1983): *La pampa gringa. La colonización agrícola de Santa Fe (1870-1895)*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Gallo, Ezequiel: "Política y sociedad en Argentina, 1870-1916" (1992), en Bethell, Leslie (ed.), en *Historia de América Latina*, vol. X, Barcelona.
- Girbal de Blacha, Noemí (1991): "Producción agraria, tarifas y fusión ferroviaria en la Argentina", en *Revista de Historia de América*, 111, pp. 7-31.
- Goodwin, Paul (1974): *Los ferrocarriles británicos y la UCR, 1916-30*, Buenos Aires: Ediciones La Bastilla.
- Haber, Stephen H.: "Los mercados financieros y el desarrollo industrial. Estudio comparativo de la regulación gubernamental, la innovación financiera, y la estructura industrial en Brasil y México, 1840-1930" (1999) en Haber, Stephen H. (comp.), *Cómo se rezagó la América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 176-211.

- Halperín Donghi, Tulio (1997): *Proyecto y construcción de una nación (1846-1880)*, Buenos Aires: Ariel.
- La Nación*: Buenos Aires (1902-1908).
- La Prensa*: Buenos Aires (1902-1908).
- Lewis, Colin: "British Railways and the Argentine Government" (1979), en D.C.M.Platt, *Business Imperialism 1840-1930*, Oxford: Clarendon Press.
- Lewis, Colin (1983): *British Railways in Argentina 1857-1914. A Case Study of Foreign Investment*, Londres: Athlone Press.
- López, Mario Justo (1994): *Historia de los ferrocarriles nacionales 1866-1886*, Buenos Aires: Ediciones Lumiere.
- López, Mario Justo (1991): *Historia de los ferrocarriles de la provincia de Buenos Aires 1857-1886*, Buenos Aires: Ediciones Lumiere.
- López, Mario Justo (2000): *Ferrocarriles, deuda y crisis*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- López del Amo, Fernando (1990): *Ferrocarril, ideología y política ferroviaria en el proyecto liberal argentino (1852-1916)*, Madrid: Centro Español de Estudios de América Latina.
- Mabragaña, Heráclito (1910): *Los mensajes: historia del desenvolvimiento de la Nación Argentina redactada cronológicamente por sus gobernantes 1810-1910*, 6 vol., Buenos Aires: Compañía General de Fósforos.
- Marichal, Carlos (1988) "Políticas de desarrollo económico y deuda externa en Argentina (1868-1880)", en *Siglo XIX. Revista de Historia*, III: 5, pp. 89-124.
- Marichal, Carlos (1995): "Liberalismo y política fiscal: la paradoja argentina", *Anuario del IHES*, 10.
- Martínez, Alberto B. (ed.) (1913): *Annuaire économique et financier de la République Argentine*, Barcelona: Sopena.
- Mayer, Mirko (2006): "El Ferrocarril Provincial de Buenos Aires. Entre la economía y la política" (Tesis de Licenciatura en Historia), Universidad Nacional de Luján.
- Míguez, Eduardo (1985): *Las tierras de los ingleses en la Argentina, 1870-1914*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

- MH*: Ministerio de Hacienda, *Memoria anual* (1891).
- MI*: Ministerio del Interior, *Memoria anual* (1871-1889).
- MOP*: Ministerio de Obras Públicas, *Memoria anual* (1898-1908).
- MOP* (1903): Ministerio de Obras Públicas, *Fusión de los ferrocarriles Central Argentino y Buenos Aires y Rosario*, Buenos Aires.
- Mulhall, Michael G. (1878): *The English in South America*, Buenos Aires: The Standard.
- Ortiz, Ricardo M. (1974): *Historia económica de la Argentina*, Buenos Aires: Plus Ultra.
- Palermo, Silvana (2006): "Del parlamento al Ministerio de Obras Públicas: la construcción de los Ferrocarriles del Estado en Argentina (1862-1916)", en *Desarrollo Económico*, 46:182 (julio-septiembre), pp. 213-242.
- Phelps, Vernon L. (1938): *The Economic Position of Argentina*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- PSF* (1888): Provincia de Santa Fe. *Mensajes del Gobernador*. Santa Fe.
- Ramos Mexía, Exequiel (1936): *Mis memorias*, Buenos Aires: La Facultad.
- Rebuelto, Emilio: "Historia del desarrollo de los ferrocarriles argentinos" (1994), en Schickendantz, Emilio; Rebuelto, Emilio: *Los ferrocarriles en la Argentina 1857-1910*. Buenos Aires: Fundación Museo Ferroviario.
- Regalsky, Andrés M.: "La Compañía Francesa de Ferrocarriles de Santa Fe" (1992), en *Archivo Fotográfico del Ferrocarril de Santa Fe*. Buenos Aires: Fundación Antorchas.
- Regalsky, Andrés M. (2002): *Mercados, inversores y élites: las inversiones francesas en la Argentina, 1880-1914*, Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Regalsky, Andrés M.; Salerno, Elena (2005): "En los comienzos del Estado empresario: la inversión pública en ferrocarriles y obras sanitarias entre 1900 y 1928", *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. C. S. Segretti"*, 5, pp. 247-272.
- RRP*: *The Review of the River Plate (1892-1908)*
- Salerno, Elena: "Estado regulador y Estado empresario en el desarrollo ferroviario argentino: la formación de los órganos técnico-administrativos del Estado nacional, 1862-1909", en Muñoz Rubio, M.; Sanz

- Fernández, J.; Vidal Olivares, J., *Siglo y Medio del Ferrocarril en España, 1848-1998*, Alicante, 1999.
- Salerno, Elena (2003): *Los comienzos del Estado empresario: la Administración General de los Ferrocarriles del Estado, 1910-1928*, Buenos Aires: CEEED- UBA.
- Scalabrini Ortiz, Raúl (1975): *Historia de los ferrocarriles argentinos*, Buenos Aires: Plus Ultra.
- Schvarzer, Jorge; Gómez, Teresita (2006): *La primera gran empresa de los argentinos. El Ferrocarril Oeste (1854-1862)*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Soares, Carlos F. (1916): *Economía y finanzas de la nación argentina*, Buenos Aires.
- Stiglitz, Joseph E. (2000): "The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics", en *The Quarterly Journal of Economics*, 115: 4 (November), pp. 1441-1478.
- Sylla, Richard (1969): "Federal Policy, Banking Market Structure, and Capital Mobilization in the United States, 1863-1913", en *The Journal of Economic History*, 29: 4 (December), pp. 657-686.
- SAJ: *The South American Journal* (1902-1908).
- SSN: Secretaría del Senado de la Nación. *Leyes Nacionales*, Buenos Aires, 1908.
- SRA: Sociedad Rural Argentina, *Anales* (1906-08).
- Williams, John H. (1920): *The Argentine International Trade under Inconvertible Paper Money*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Zalduendo, Eduardo (1975): *Libras y rieles*, Buenos Aires: El Coloquio.



A LA BÚSQUEDA DE LA DEMOCRACIA VERDADERA: LA APUESTA ROOSEVELIANA DE TAMBORINI Y PERÓN

*Laura Ruiz Jiménez**

Resumen

Este artículo refleja los debates políticos que tuvieron lugar en la Argentina de entreguerras, debates que alteraron profundamente la forma de entender la democracia liberal vigente en el país hasta 1930. A partir de esta fecha, se generalizaría la idea de que la democracia sólo era tal si tenía un fuerte compromiso social y se ofrecieron al estado amplias atribuciones económicas para garantizar un crecimiento sostenido y generar posibilidades redistributivas. La opción por una democracia comprometida socialmente y por el intervencionismo estatal convirtió al presidente norteamericano F.D. Roosevelt en modelo de acción política para la mayoría de los argentinos. La democracia con justicia social y el intervencionismo estatal de los que Roosevelt fue ejemplo indiscutible alcanzaron tal grado de aceptación entre los argentinos, que Tamborini y Perón rivalizaron por presentarse ante sus electores como la encarnación nacional de este presidente.

Abstract

This article deals with the political debates in Argentina during the interwar years. Those debates changed dramatically the concept of liberal democracy as it was understood in the country prior to the 1930s. Along that period the concept of democracy began to include a social component and the role of the State started to change with new forms of intervention.

* Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid.
direccion.cooperacion@fog.es

F.D. Roosevelt became a political model of a democratic president for many Argentines and finally Tamborini and Perón claimed to be the personification of the American President.

Durante el período de entreguerras tuvo lugar en la Argentina un riquísimo debate en los partidos y la sociedad acerca de las características que debería tener la democracia a reinstaurarse en el país. Aunque a menudo esos años han sido considerados una etapa de oscurantismo político, lo cierto es que en ellos se produjo una intensa discusión en torno a las limitaciones del modelo liberal argentino y las propuestas planteadas para superar éstas supusieron un cambio radical en la forma de entender y practicar la política. La idea de que la democracia, para merecer tal nombre, no podía ser ajena a la justicia social llegó a ser tan predominante entre los argentinos, que radicales, socialistas, demo-progresistas, socialistas independientes e, incluso, conservadores discutieron largamente sobre cómo hacerla realidad. Hacia 1940 la propuesta de aplicar medidas de protección y apoyo a los sectores más desfavorecidos estaba absolutamente generalizada en el país, como también lo estaba la convicción de que era imprescindible dotar al Estado de mayores competencias económicas para asegurar el crecimiento y permitir la redistribución de la riqueza. Ambas ideas habían sido impulsadas con gran éxito por F.D. Roosevelt en los Estados Unidos, de ahí que este mandatario se convirtiera en modelo para quienes en Argentina luchaban por recuperar el imperio de la Constitución. En medio del impasse anti-liberal que padeció el país, el valor alcanzado por Roosevelt como encarnación de la “verdadera” democracia llegó a ser tan fuerte, que Tamborini y Perón pelearon en la campaña de 1946 por presentarse ante los votantes como la versión argentina del líder estadounidense.

Realizar una reconstrucción de los debates políticos de entreguerras es posible a través de una fuente de información sumamente relevante para la época: las publicaciones periódicas de gran tirada. Argentina era en ese período uno de los países con mayor nivel de lectura per cápita de diarios del mundo y existían allí publicaciones comprometidas con cada formación

partidaria.¹ Por eso, la lectura de *La Nación*, *La Prensa*, *Crítica*, *La Vanguardia*, *El Mundo*, *Noticias Gráficas* y *La Época*, siete periódicos de gran tirada y distinta adscripción ideológica, permite conocer los argumentos políticos dominantes en la época. Aunque sólo *La Época* y *La Vanguardia* eran representantes oficiales de una corriente política, del yrigoyenismo y el socialismo respectivamente, todos los diarios aceptaron convertirse en portavoces de los líderes partidarios de su agrado y la prensa adquirió el carácter de foro de discusión pública que no tenía el Congreso de la nación. *La Década Infame* se caracterizó por el fraude electoral que mantuvo la presidencia fuera del alcance del Partido Radical, pero existió para los periódicos la posibilidad de expresarse abiertamente en contra del gobierno. No hubo un régimen de censura que les impidiera opinar sobre la situación política antes de 1940, de ahí que las exigencias de elecciones limpias fueran tema central de editoriales e informaciones.² Las restricciones a la libertad de expresión se extendieron tras 1941, cuando el Presidente Castillo prohibió a los diarios opinar sobre la posición argentina ante la Segunda Guerra Mundial y comenzó a vigilar sus declaraciones políticas.³ La amplia, aunque no absoluta, libertad de prensa, la aceptación a convertirse en portavoces de los líderes partidarios y las impresionantes tiradas de los periódicos argentinos, convierten a la prensa en un testigo de excepción de aquellos años.⁴ La lectura de sus páginas ofrece un material sumamente relevante para reconstruir tanto los debates ideológicos del momento como la actividad desplegada por los partidos para lograr el pronto retorno a la normalidad constitucional. Precisamente la lucha entablada contra los gobiernos fraudulentos y el nuevo modelo de democracia propuesto para sustituir a un liberalismo ya obsoleto son los temas que articulan las páginas que siguen.⁵

Periódicos y partidos. Un frente común por la democracia

En los años veinte, los diarios argentinos se desempeñaban como un actor central de la política argentina tal y como reconocían sus propios contemporáneos. El rápido ascenso electoral del Partido Socialista Independiente

en 1926 fue considerado, por ejemplo, consecuencia directa del apoyo que les prestó *Crítica*, “la gran incubadora de los nuevos pollos políticos” (Luna) y el dirigente socialista Nicolás Repetto no dudaba en reconocer que “entre los factores que pueden haber influido en el adverso resultado electoral debemos señalar uno que ha ejercido, a nuestro juicio, bastante influencia: nos referimos a la actitud de una hoja de la tarde que aun goza de gran prestigio”.⁶ También es unánime el reconocimiento, tanto por parte de sus coetáneos como por estudios posteriores, del papel central jugado por la prensa de gran tirada en el derrocamiento del Presidente Yrigoyen en 1930. *La Nación*, *Crítica*, *La Prensa* y *El Mundo* incendiaron desde sus páginas el ambiente político con alarmadas denuncias del caos al que se encaminaba el país y alimentaron y justificaron el golpe de Estado con el peligroso argumento de la “ilegitimidad por el mal ejercicio” (Floria y García Belsunce, 1988). Los cuatro diarios, sin embargo, reconocieron muy pronto su error y en 1931 iniciaron una fortísima campaña de oposición contra el Gral. Uriburu que no cesaría desde entonces.

La implicación de la prensa en las luchas partidarias y en los debates políticos de la Argentina fue una constante durante toda la primera mitad del siglo XX. De hecho, los diarios surgieron en buena medida para responder a la demanda de información y opinión de los grupos cada vez más heterogéneos que conformaban su sociedad. Si *La Prensa* (1869) y *La Nación* (1870) colmaron las necesidades políticas e informativas de la sociedad pudiente, el crecimiento de las clases medias y los sectores populares desde finales del siglo XIX se tradujo en la aparición de publicaciones especialmente concebidas para ellos. Así fueron consolidando su posición en el mercado el periódico socialista *La Vanguardia* (1894), el popular *Crítica* (1913), el yrigoyenista *La Época* (1915), el moderado *El Mundo* (1928) y el progresista *Noticias Gráficas* (1931). Como ya se señaló, sólo *La Vanguardia* y *La Época* fueron diarios oficiales de partido, pero no existió publicación de gran tirada que no defendiera abiertamente los intereses de alguno de ellos y que no ofreciera a sus lectores consignas políticas muy claras. En lo que se refiere a estos lectores, *La Vanguardia* los tuvo entre los mandos medios del partido socialista y los sindicatos afines y no

en los sectores populares, poco receptivos a la complejidad de sus argumentaciones. *La Época* informó exhaustivamente a los militantes personalistas de toda su actividad partidaria. *La Nación* y *La Prensa* fueron los periódicos de las clases acomodadas, aunque representaron a grupos distintos dentro de ellas. *La Nación* fue el vocero de los grandes productores agro-pecuarios, mientras que *La Prensa* se dirigió a los grupos económicos más modernizantes, a los profesionales y a la clase media reformista.⁷ Las diferencias entre ellos se hacían también visibles en sus posicionamientos frente al sistema político, pues mientras *La Prensa* se opuso con contundencia al fraude electoral y denunció constantemente a “los mandatarios del pueblo que se habían habituado a violar las leyes”,⁸ *La Nación* no logró superar su desconfianza en el yrigoyenismo y acompañó cada petición de elecciones libres de veladas amenazas: “es necesario que se otorguen a los partidos seguridades inequívocas para el ejercicio de sus derechos. Pero también es necesario que se ofrezca a la nación, cuyos intereses están por encima de los partidos, la seguridad de que al amparo del orden legal no se engendrará un período de furor demagógico y de intolerancia vengativa”.⁹ *Crítica*, *Noticias Gráficas* y *El Mundo* fueron las publicaciones de las clases medias y los sectores populares en continua expansión. Los tres fueron contundentes en la exigencia del retorno a la normalidad constitucional y pelearon por la aplicación en la Argentina de numerosos cambios políticos y sociales. Su grado de compromiso con este reformismo no fue, sin embargo, el mismo: *El Mundo* se mostró siempre mucho más moderado que *Crítica* y *Noticias Gráficas*, partidarios de transformaciones radicales.

En los años treinta, estos diarios siempre activos en política reafirmaron su alianza con los partidos y juntos trabajaron para lograr el retorno a la normalidad institucional. Así, al poco tiempo de producirse el golpe contra Yrigoyen, los periódicos iniciaron una dura campaña para exigir la convocatoria de elecciones limpias que evidenciaba las aspiraciones democráticas de la mayoría de los argentinos. Dado el largo período de anormalidad institucional que padeció la Argentina hasta 1946, podría pensarse que los partidos tradicionales y los diarios no lograron hacerse oír; pero

esta percepción no se ajusta a la realidad. Sus campañas en defensa de la democracia y su capacidad de movilización ciudadana fueron tan visibles, que no pudieron ser ignoradas por el gobierno y, aunque lentamente, produjeron resultados. Es cierto que el fraude impidió al radicalismo alcanzar la presidencia del país, pero la intensa presión política evitó que éste se practicara de forma absoluta. Si en 1931 el gobierno de Uriburu desconoció la victoria radical en la provincia de Buenos Aires, pocos años después Justo reconocía los triunfos de la U.C.R en Entre Ríos, Córdoba y el Congreso Nacional. Desde que en 1935 el radicalismo decidiera su concurrencia a las elecciones, diarios y partidos se mostraron convencidos del éxito de sus demandas e informaban a los lectores sobre las vías posibles de regreso al marco constitucional:

La política seguida por la Casa Rosada... ha ido declinando hacia la normalidad institucional siguiendo el zig-zag que imponían las circunstancias. Se ha contenido el potro de la demagogia y esa palabra que tenía un significado real y amenazante ya no es más que un recurso efectista o un mal pretexto que suele emplearse en la literatura de los gobiernos impopulares del interior para justificar sus propias actitudes.... El mismo Presidente se ha confesado radical y se ha declarado partidario de los principios democráticos tal cual se los ha entendido siempre. Los doctores Roca y Gallo, en su carácter de mediadores, crearon la doctrina de las 'soluciones levantadas'... Después de todo no puede desconocerse que el P.E ha corrido una cortina metálica entre el pasado y el futuro inmediato. Es decir, que los 'métodos' de las 'minorías selectas' no se seguirán aplicando y que el problema presidencial no se resolverá por 'recetas', sino mediante una formal consulta a la conciencia nacional.¹⁰

Los diarios consideraban que el mantenimiento del fraude en la Argentina se debía a esas "minorías selectas", a grupúsculos anti-liberales que se habían enquistado en el poder y habían logrado orientar la revolución de 1930 en beneficio propio. En 1936, sin embargo, se mostraban confiados en que las próximas elecciones presidenciales serían limpias. Numerosas

declaraciones gubernamentales apuntaban en ese sentido y, como señalaba *La Vanguardia* “en estos momentos, cualquier aporte en defensa de las ideas democráticas es valiosísimo y si Saénz Peña, elegido por la oligarquía, es hoy un prócer del pueblo, debemos saber apreciar cuanto esfuerzo se haga en este sentido”.¹¹ La labor de partidos y periódicos se centró entonces en encontrar la fórmula presidencial que garantizara una transición sólida. Para la mayoría de ellos, la conformación de “un frente popular constituido por fuerzas notoriamente desparejas, sólo habría servido para provocar un movimiento de reacción del otro lado”,¹² de ahí que se inclinaron por una fórmula de consenso tolerable para los conservadores más recalcitrantes. Dicha fórmula apareció siempre encabezada por el ex-presidente Marcelo T. Alvear, el único hombre capaz de aunar al radicalismo y de no provocar suspicacias en los sectores más retrógrados. *Crítica*, *La Prensa*, *Noticias Gráficas*, *El Mundo* y, con menor entusiasmo, *La Nación*, cerraron filas en torno a Alvear, el candidato en el que “se posan todas las esperanzas del pueblo argentino. En momentos de confusión, cuando los ánimos están en sombra, Alvear es la esperanza del país. No puede haber otro candidato a la presidencia de la República que no justifique el cargo de una oculta maniobra de usurpación o despojo. Contra Alvear no se levantará candidato alguno que no conspire contra los sentimientos y aspiraciones del pueblo... Y Alvear será, por decisión de las urnas, el Presidente de la República Argentina”.¹³ Alvear fue considerado la figura de consenso que haría posible la transición, de ahí el respaldo cerrado que le prestaron los diarios de gran tirada. El modelo de democracia que el líder radical debería consolidar en la Argentina estaría, sin embargo, muy lejos de los principios y acciones que guiaron su presidencia en los años veinte.

En 1937, diarios y partidos consideraban superado ese período infame en la historia argentina marcado por el fraude electoral, por eso resultó para ellos sumamente frustrante la designación de Roberto M. Ortiz como candidato a la Casa Rosada. La prensa atacó al aspirante oficial desde su nombramiento, pero fue cambiando de actitud hacia él al comprobar la orientación que imprimía a su gobierno. Medidas adoptadas por el nuevo Presidente como la intervención de los gobiernos de Catamarca y Buenos Aires, resul-

tado de elecciones fraudulentas, o la recuperación de los contactos con el Partido Radical le valieron pronto el apoyo incondicional de los diarios. El contundente triunfo de la Unión Cívica Radical en las legislativas de 1940 no hizo sino convencer a muchos ciudadanos, por segunda vez, de que se encontraban de nuevo al final del túnel. La confianza recuperada se vio, sin embargo, frustrada cuando en agosto de 1940 Ortiz dejó el cargo por motivos de salud y fue sustituido por el Vicepresidente R.Castillo, un conservador reconocidamente anti-democrático. Castillo y los Presidentes que le siguieron después hicieron sentir a los diarios de gran tirada que la Constitución argentina estaba amenazada como nunca antes lo había estado, por eso reforzaron su alianza con los partidos. La batalla por la democracia se libraría a partir de entonces contra Ejecutivos muy diferentes a los anteriores, gobiernos que no estaban dispuestos a negociar con unos representantes políticos que habían sido interlocutores legítimos hasta entonces.

Democracia y justicia social

Durante los años treinta, diarios y partidos no sólo trabajaron conjuntamente por acabar con la irregular situación política, sino que discutieron también intensamente en torno a las reformas que sería necesario implementar para construir una democracia “verdadera”. La justicia social se convirtió así en un elemento central de sus discursos y en Argentina se generalizó la idea de que era necesario promover desde las instituciones reformas que limaran las desigualdades generadas por el crecimiento económico. En realidad, estos planteamientos no eran nuevos en el debate político, pues fueron objeto de atención ya a finales del siglo XIX por parte de dirigentes liberales como J.V. González o J.N. Matienzo. Sus exigencias reformistas no dejaron de extenderse desde entonces y en las primeras décadas del siglo XX provocaron la creciente movilización de sectores urbanos, siendo integradas en los programas de la Unión Cívica Radical y el Partido Socialista.¹⁴ En los años 20, estas ideas habían alcanzado una presencia tan contundente en la Argentina que el moderado *El Mundo* se mostraba con-

vencido de que “el espíritu universal que prevalece en todos los países civilizados es favorecer con amplitud a las clases sociales secularmente colocadas en inferioridad de condiciones... La fijación del salario mínimo es una defensa de los derechos de los proletarios que no atenta ni viola ningún principio de equidad; por el contrario, tiende a evitar la explotación de la clase trabajadora,¹⁵ y *La Prensa* se indignaba ante “el incumplimiento de las leyes obreras” y exigía que éste “no quedara impune, y se apliquen a los autores de las infracciones y violaciones las multas respectivas”.¹⁶ Diarios conservadores y progresistas aceptaban el argumento de que el sistema capitalista debía dotarse de mecanismos para evitar que ciertos grupos utilizaran las estructuras económicas en beneficio propio y para lograr sociedades sin grandes desigualdades. La democracia y la justicia social se convirtieron en conceptos inseparables ya que no se concebía la primera sin la segunda: “¿Es que la libertad, y la dignidad, y la democracia son, por ventura, ajenas a la justicia social? ¿Es que podemos ser verdaderamente libres y dignos en un mundo de expoliación y de miseria? ¿Es que las grandes expresiones del pensamiento democrático y republicano sólo han de servir para la conservación indefinida de los privilegios?”.¹⁷ Inmersos en el mismo debate que mantenían otras democracias occidentales, diarios y partidos defendían la necesidad de introducir cambios sustanciales en el sistema político:

Ciertamente no se concibe una democracia política con una base económica concentrada en manos de una minoría de privilegiados... Las fuerzas políticas democráticas deben comprender que un nuevo liberalismo está naciendo, el cual desecha la utópica concepción del estado agnóstico en materia económica, pero que está en cambio imbuido de un sentimiento pragmático que permite conciliar una amplia democracia política con una democracia económica y que, al mismo tiempo, realiza magistralmente la conjugación justa y equitativa de los dos elementos básicos de la producción: capital y trabajo. Se construirá así una verdadera democracia social de la cual el radicalismo debe ser su más firme propulsor.¹⁸

El fuerte respaldo que la sociedad argentina dio en los años treinta a la democracia comprometida socialmente fue consecuencia lógica del interés que las desigualdades generaron en pensadores y políticos desde finales del siglo XIX. Pero la especial coyuntura internacional de esos años no hizo sino fortalecer las convicciones en favor de una democracia con justicia social. Sin lugar a dudas, uno de los elementos que favoreció el avance del comunismo y el fascismo en el período de entreguerras fueron las grandes limitaciones atribuidas a la democracia como sistema de organización política y económica. Comunistas y fascistas compartían el veredicto de que la democracia era incapaz de garantizar un desarrollo a largo plazo y de que degeneraba, inevitablemente, en el desorden social y el colapso económico. Ese argumento fue aceptado por amplios sectores de población europeos y por algunos grupos nacionalistas argentinos que lo usaron para justificar el mantenimiento de la anormal situación política. Tales grupos nacionalistas no conformaban un frente homogéneo ni eran predominantes en el país, pero obtuvieron suficiente poder como para imponerse a los partidos durante un largo lapso de tiempo. Por eso fue tan importante para éstos y para los diarios demostrar que la democracia sí podía garantizar el desarrollo y el bienestar general; y por eso también Franklin Delano Roosevelt y su *New Deal* se convirtieron para ellos en inspiración y modelo. Frente al avance del comunismo y el fascismo en Europa, y del nacionalismo anti-liberal en la Argentina, diarios y partidos tenían pruebas para demostrar la viabilidad del modelo democrático: “Al final del gobierno de Mr. Hoover, la situación era tan grave en los Estados Unidos que el país se encontraba al borde de una revolución social. Había doce millones de desocupados... y ¿qué puede aventurarse acerca de un desesperado movimiento de esa tremenda cifra de hambrientos, sin dirección y como único bagaje ideológico con la más negra desilusión en el sistema que les llevó a tal extremo? Era la perspectiva de la peor de las catástrofes... ¿Puede detenerse una revolución que obedece a causas y leyes inevitables? Roosevelt lo ha conseguido haciendo él mismo otra revolución tan vasta y trascendental como la que evitó”.¹⁹ Dicha revolución se había hecho desde el más estricto respeto a las instituciones democráticas, manteniendo un indiscutible compromiso con los sectores más

desfavorecidos y otorgando al Estado amplias facultades económicas. Roosevelt y el *New Deal* eran la muestra fehaciente de que la democracia era un eficaz sistema de organización frente al que no cabían las justificaciones esgrimidas por los regímenes autoritarios.

La democracia eficaz y socialmente comprometida de Roosevelt otorgó a este mandatario un claro valor simbólico entre los demócratas argentinos. Radicales, socialistas y conservadores liberales reivindicaron las posibilidades de una democracia como la suya y, reconociendo los positivos efectos del *New Deal*, tomaron éste como inspiración para sus programas políticos. La gestión y el talante de Roosevelt lograron así alterar presupuestos firmemente arraigados en el pensamiento político argentino hasta ese momento. Por un lado, el *New Deal* alimentó un interesante debate sobre las responsabilidades sociales y económicas que correspondían al Estado democrático, socavando la idea liberal de otorgarle competencias muy limitadas en estos ámbitos. Por otro, la política exterior de Roosevelt fue capaz de hacer olvidar a los argentinos sus convencidos posicionamientos anti-norteamericanos. De hecho, desde principios de los años veinte, las críticas contra la política intervencionista de Washington o contra las agresivas prácticas de las compañías estadounidenses tuvieron una presencia determinante en la prensa del país. En las páginas de cualquier diario, del más conservador al más progresista, abundaban las denuncias contra unos Estados Unidos considerados “un peligro inminente que acecha nuestra condición de pueblo libre”.²⁰ F.D Roosevelt alteró profundamente, sin embargo, la política del Departamento de Estado al renunciar al intervencionismo y sentar las bases de un nuevo proyecto continental. Su política de *Buena Vecindad*, el *New Deal* y su incontestable carácter democrático hicieron que periódicos y partidos de variada condición ideológica se rindieran ante “la profunda significación social de su obra... y la innegable cordialidad de su política de relaciones exteriores”.²¹ Hasta el diario socialista *La Vanguardia* estuvo dispuesto a conceder al líder norteamericano el estatus de modelo a seguir pues “sin llegar al socialismo, Roosevelt cree en las virtudes del capitalismo y estima que este sistema puede aún salvarse si los gobernantes lo defienden contra las demasías y arbitrariedades de los propios

capitalistas. Roosevelt auspicia el socialismo como solución en todos los casos en que los propios capitalistas abusan de su poderío y explotan al pueblo más allá de lo que debe considerarse la retribución justa por los servicios prestados. Es un socialista minimalista”.²² Para los argentinos de los años treinta, Roosevelt fue la encarnación de la “verdadera” democracia, la democracia capaz de ofrecer crecimiento económico con justicia social y de promover una política exterior no imperialista, radicalmente opuesta a la de los mandatarios que le precedieron. El sentido reconocimiento que alcanzó entre la ciudadanía explica porqué fue reivindicado por todo aquel que se considerara demócrata, muy especialmente por Tamborini y Perón en las elecciones de 1946.

Un nuevo rol para el Estado argentino

El *New Deal* fue, como se señaló, un programa que animó en la Argentina el debate en torno a cuales deberían ser en el futuro las responsabilidades del Estado democrático en materia económica y social. Los buenos resultados obtenidos por las medidas keynesianas en los Estados Unidos fortalecieron, sin duda, los posicionamientos intervencionistas en la Argentina. Pero también contribuyó a la consolidación de esta idea la propia trayectoria económica experimentada por el país. Hasta mediados de los años treinta, socialistas, radicales y conservadores fueron partidarios convencidos del liberalismo y del intercambio de materias primas por manufacturas foráneas, un modelo de desarrollo que les había permitido crecer a ritmo intenso y contar con indicadores sociales comparables a los de países como Francia. La crisis que se inició en 1929 resquebrajó, sin embargo, la confianza en ese modelo y a mediados de los años treinta diarios y partidos discutían animadamente sobre su viabilidad. La Gran Depresión puso en entredicho dos ideas sólidamente asentadas hasta ese momento en el país: la idoneidad del vínculo comercial anglo-argentino y la conveniencia de mantener una economía basada en el intercambio de materias primas por manufacturas. Gran Bretaña dejó de ser considerado un socio

leal y preferente desde que sus acuerdos comerciales con los miembros de la Commonwealth provocaran serios recortes a las exportaciones argentinas. Para el país austral fue evidente entonces la conveniencia de romper la dependencia del mercado británico, como también lo fue la necesidad de diversificar la economía para resultar menos vulnerable a las fluctuaciones del mercado internacional. El proteccionismo imperante en el sistema mundial durante la Gran Depresión favoreció, además, un rápido crecimiento de la producción manufacturera nacional que ofrecía a los diarios claves para pensar en un futuro muy distinto:

En circunstancias normales, nuestro país debía ser exclusivamente agrícola-ganadero. De acuerdo con los principios de división internacional del trabajo, lo más económico sería que nos ocupásemos a gran escala de aquello que podemos hacer mejor... Ya que las demás naciones dificultan nuestras ventas, no tenemos más remedio que prepararnos a prescindir de las compras o de parte de ellas. Esta necesidad que se nos impone desde fuera, que nosotros no hemos buscado ni querido, es la causa del desenvolvimiento constante de las industrias argentinas. Por eso todos, librecambistas y proteccionistas en el campo doctrinario, somos prácticamente amigos del progreso de la industria nacional.²³

Desde mediados de los años treinta, los diarios cuestionaron crecientemente el modelo agro-exportador argentino y exigieron al Estado su implicación para lograr la transformación de las estructuras económicas del país. *La Prensa* fue el único periódico que siguió apoyando el librecambio y la prescindencia del Estado en materia económica al considerar que cualquier intervención atentaba “contra esa fuerza de producción y comercio que se conoce con el nombre de iniciativa y que reacciona ante los fenómenos económicos en el sentido de resolverlos radical y naturalmente”.²⁴ El resto de diarios no compartió, sin embargo, esta confianza en la capacidad del mercado para resolver naturalmente los problemas económicos. De hecho, la ineficacia de las medidas ortodoxas para superar la crisis obligó al gobierno argentino a adoptar medidas cuyas consecuencias positivas hicieron que

diarios y partidos perdieran el miedo a la intervención estatal y se extendió entre ellos la idea de que había llegado la hora de la “economía de Estado frente a la ortodoxia liberal fracasada”.²⁵ Durante el período de entreguerras, se atribuyeron entonces al Estado nuevas funciones y responsabilidades: en primer lugar, el Estado debía ser promotor de profundas reformas sociales; en segundo, tenía que encargarse también de sustituir las bases económicas del país. En lo que se refiere a sus atribuciones sociales, para diarios y partidos era obvia la necesidad de que el Estado impulsase no sólo reformas legislativas encaminadas a proteger a los sectores más vulnerables, sino también que se comprometiera con la aplicación de medidas que mejorasen sus condiciones de vida a través, por ejemplo, del “fomento de la construcción de viviendas populares” por ser estímulo al empleo y ofrecer mejores condiciones de vida “... pues la vivienda popular, en la ciudad y en el campo, es mala y cara”.²⁶ En la prensa se reafirmó la convicción de que “hoy la simple función policial del Estado no basta. El Estado moderno está en la obligación de crear condiciones favorables y de ofrecer poderosos estímulos a la iniciativa privada, tanto en el terreno económico como en el social, porque el Estado no puede ser ya un ente indiferente e insensible a los afanes cotidianos de la colectividad”.²⁷

Pero además de esta función social, diarios y partidos insistieron en el papel que correspondía al Estado en la completa transformación económica del país. Comprobada la debilidad del modelo agro-exportador, se fortalecieron las posiciones de quienes consideraban que la Argentina debía hacer un esfuerzo para hacer compatible el “ser exportador e importador industrial (con) vender trigo y carne”.²⁸ Argentina debía seguir el camino que antes trazaron naciones como Gran Bretaña, antiguas exportadoras de materias primas que supieron convertirse en abastecedores de manufacturas, en estados realmente poderosos. Y ese proceso de industrialización que ofrecería crecimiento sostenido e influencia internacional sólo podría lograrse con la convencida implicación del Estado. La prédica industrialista creció en los diarios argentinos de forma ostensible a lo largo de la segunda mitad de los años treinta. En 1940 hasta *La Prensa* aceptaba cierto grado de intervención estatal para lograr “la radicación racional de las

industrias transformadoras, el desarrollo de la pequeña industria domiciliaria y la implantación de talleres que elaboren materias primas nacionales aún no utilizadas en el país”.²⁹ El resto de periódicos consideraba esta propuesta insuficiente y abogaba por la implantación de un modelo económico absolutamente diferente al anterior, en el que la industrialización promovida por el Estado era objetivo prioritario:

La Argentina no puede ser un país agrícola-ganadero, una fuente productora de materias primas y un mercado para los artículos manufacturados en el exterior. Durante muchos años vivimos en la peligrosa ilusión de ese error que dejamos persistir por comodidad y también porque nuestras inmensas riquezas naturales contribuían a la inacción o a la actividad unilateral. Pero la presente guerra sirvió de dura lección y al mismo tiempo reveló la capacidad de nuestras fuerzas... Repetimos pues, que la expresión ‘Argentina industrial’ traduce algo más que una esperanza o un deseo. El convencimiento de que no sólo podemos fabricar casi todo lo que otros fabrican, sino también que debemos hacerlo sin tardanza. Subrayamos con insistencia esta circunstancia porque creemos que una orientación cualquiera requiere, para dar resultado, el apoyo de la voluntad nacional. Y la Argentina quiere ahora ser una potencia industrial, con sus astilleros, su industria pesada, sus industrias extractivas y sus grandes fábricas.³⁰

Democracia y anti-imperialismo: diatribas durante el conflicto mundial

Como demostraría la campaña electoral de 1946, en amplísimos sectores de la ciudadanía argentina calaron muy hondo esas ideas acerca de la necesidad de reinstaurar una democracia comprometida con la justicia social y de otorgar al Estado amplias prerrogativas económicas. Partidos y diarios entendían en 1940 la democracia de forma muy distinta a la dominante antes del golpe contra Yrigoyen y sus propuestas de acción política dejaban muy atrás la democracia liberal sobre la que habían crecido de forma tan solvente. Las

posibilidades de implementar esa democracia renovada eran, sin embargo, cada vez más escasas. Durante la década de los treinta, las formaciones partidarias y los diarios jugaron un activo papel político que, en más de una ocasión, les hizo percibir como inminente el retorno a la normalidad institucional. La sustitución de Ortiz por el Vicepresidente Castillo en 1940 desvaneció, sin embargo, esa certeza. Los demócratas argentinos encontrarían desde entonces frente a sí a Ejecutivos reconocidamente anti-liberales, que negaban cualquier legitimidad o capacidad de representación a los partidos; por eso tanto éstos como los diarios no dudaron en denunciar el carácter pro-fascista de esos gobiernos. El propio Marcelo T. Alvear alertaba públicamente a sus correligionarios en 1940 sobre la existencia de “una quinta columna en el país encabezada por hombres argentinos que están atentando contra nuestros ideales más caros...y que no tienen inconveniente en unirse con hombres que no hablan si quiera nuestra lengua, para traer a esta patria sistemas e instituciones que repugnan al sentimiento argentino. Tenemos el deber de desenmascararlos, de marcarlos con el dedo. Y si son hombres que visten el uniforme de la patria, señores, con más razón entonces”.³¹ El carácter pro-fascista atribuido a los gobiernos de Castillo, Ramírez y Farrell resultaba también obvio para la prensa al observar la posición asumida ante la Segunda Guerra Mundial. Su opción por la neutralidad fue interpretada como un apoyo encubierto a las potencias del Eje; por eso, desde el inicio del conflicto, *Crítica*, *Noticias Gráficas*, *La Vanguardia*, *El Mundo*, *La Prensa* y *La Nación* se posicionaron abiertamente junto a los aliados y publicaron fortísimos ataques contra esa decisión gubernamental:

Cada hombre que cae víctima de la metralla germánica, cae no sólo en defensa de su país avasallado, sino también de nosotros, de nuestra paz, de nuestra justicia, de todo lo que en la lucha de siglos ha llegado a ser grato para el hombre libre. La modificación de nuestra neutralidad, que cada día es más difícil mantener, no será provocada por una simple razón teórica: es nuestra defensa, la defensa de nuestra nación... Nuestra suerte está ligada a la de todos los países sólo fuertes por su paz y su trabajo. Es doloroso definirse, pero es mortal permanecer indiferente.³²

El alineamiento con los aliados se hizo aún más firme tras el ataque japonés a *Pearl Harbour*, que llevó a los diarios y partidos a ofrecer a Estados Unidos incluso apoyo armado. Ya antes de que se produjera este bombardeo, el líder socialista Enrique Dikmman hacía partícipe a *Crítica* de sus dudas acerca de que “el continente pueda realmente substraerse (al conflicto) ... y si por desgracia estos países estuvieran obligados a participar en la guerra, deberían hacerlo como unidad continental”.³³ Cuando la base norteamericana fue atacada por Japón, los periódicos comenzaron a plantear a sus lectores la necesidad de que “América pasará de los decretos a las armas”.³⁴ Las críticas al gobierno por la neutralidad, y por lo que ésta implicaba, llegaron a ser tan reiteradas y duras, que el ejecutivo de Castillo impuso a la prensa la prohibición de opinar sobre sus decisiones ante el conflicto. Los diarios no pudieron exigir ya más el fin de la neutralidad, pero siguieron defendiendo con el mismo ahínco la causa aliada y establecieron en sus páginas una identificación aliado-demócrata / neutralista-antiliberal que no dejaba lugar a dudas sobre sus posicionamientos. Esta identificación convenía a su lucha política interna, pero no reflejaba la situación existente en la Argentina del momento en la que la neutralidad fue sostenida tanto por los grupos nacionalistas autoritarios instalados en el gobierno como por amplios sectores sindicales y personalistas cuyo carácter democrático estaba fuera de toda duda. Esta posición neutralista y democrática a la vez era coherente con otra de las caras que tuvo en la Argentina el debate en torno a la verdadera democracia: la posición a mantener frente a los grandes poderes económicos internacionales.

La amenaza que suponían para la Argentina los intereses de las empresas y estados más poderosos fue otra de las discusiones con importante presencia en la prensa del país desde los años veinte. Como ya se señaló, en esa década diarios de variada condición ideológica eran sumamente críticos con la agresividad de las compañías norteamericanas que operaban en el continente y mantenían en sus páginas un corpus doctrinal claramente anti-imperialista. Los argumentos anti-imperialistas vertidos contra los Estados Unidos comenzaron a aplicarse también a las empresas británicas a mediados de la década de los treinta, cuando el país europeo dejó de ser

percibido como un socio leal. Hacia 1936, *Crítica*, *Noticias Gráficas* y *La Vanguardia* eran contundentes en sus denuncias contra “las puñaladas tra-peras inferidas al interés del país con la entrega de los transportes, de los ferrocarriles, de los teléfonos, de los frigoríficos, de la electricidad, de los cereales, del gas, y de las radio-telecomunicaciones”³⁵ y *El Mundo*, *La Nación* y *La Prensa*, desde posiciones más moderadas, apoyaban la idea de poner todos estos servicios públicos en manos del Estado. El estallido de la Segunda Guerra Mundial provocó en los partidos democráticos, sin embargo, una fuerte discusión en torno a esta cuestión. Parte de los sindicatos y del radicalismo entendieron, por ejemplo, que la contienda era un enfrentamiento armado entre dos imperialismos de diferente signo, pero igualmente dañinos para los intereses nacionales, de ahí su opción por la neutralidad.³⁶ Frente a esta posición, los diarios de gran tirada, los socialistas y el resto del radicalismo y sindicatos consideraron que no se trataba “de decidir entre dos imperialismos económicos o entre dos sistemas sociales, sino de comprender con lucidez patriótica que de las dos fuerzas que luchan en Europa sólo una es enemiga implacable de la libertad de los demás pueblos, sólo una aspira a extender su dominio por todo el globo terrestre, sólo una pretende destruir la civilización de occidente. La firmeza de tal convicción debe hacer discriminar entre la neutralidad jurídica y la neutralidad de los espíritus, que es una falsía y una trampa. ¿Existe en todo el país algún presunto neutral que no sea el más craso de los ignorantes o que, en su defecto, no esté conspirando desde lo más sombrío de su mente y de su corazón contra nuestras libertades y no sea íntimo enemigo de la democracia?”.³⁷ Esos diarios pro-aliados llevaban años batallando duramente con las compañías extranjeras radicadas en la Argentina, pero tras el estallido del conflicto evitaron pronunciarse contra las potencias que combatían al fascismo, el peligro más real y absoluto para la democracia. Para ellos “las luchas de intereses y de ideas son fecundas en las democracias independientes y libres; pero cuando la existencia de ésta peligrá, es indispensable dar tregua a estas luchas y formar la unidad nacional frente al peligro común. ¡Y el peligro que nos amenaza ahora es tan grave e inminente que seríamos locos y criminales no entendiéndolo así!”.³⁸ Conociendo el carácter democrático

de personalistas y sindicatos neutrales, la prensa de gran tirada nunca les dedicó los feroces ataques publicados contra los nacionalistas. Sin embargo, les dirigieron dolidas recriminaciones y, conscientes de que su opción por la neutralidad no era ajena a la política de reformas laborales que estaba aplicando el gobierno autoritario, les instaron constantemente a no dejarse “llevar por cantos de sirenas. No es ahora la revolución social lo que está en juego. Es la democracia”.³⁹ La importancia de esta discusión sobre cómo actuar frente a las compañías extranjeras se mantuvo viva toda la contienda y fue otro de los elementos presentes en la campaña electoral de 1946, aunque mantuvo un rol subordinado al debate sobre la justicia social que marcó tan determinadamente el período de entreguerras.

La política rooseveliana de Tamborini y Perón

Finalizado el conflicto mundial, el gobierno de facto del General Farrell anunció la convocatoria de elecciones a realizarse en febrero de 1946 con plenas garantías. Partidos y diarios consideraron por fin cerrado ese negro paréntesis que empezó con el derrocamiento de Yrigoyen en 1930 y se prepararon para unos comicios pospuestos mucho más de lo esperado. Los dos candidatos que se enfrentaron por la presidencia fueron José Tamborini al frente de la Unión Democrática, una formación integrada por la Unión Cívica Radical, el Partido Socialista, el Partido Demócrata Progresista y el Partido Comunista, y Juan Domingo Perón, que recibió el apoyo del Partido Laborista y del radicalismo yrigoyenista. El alineamiento de la prensa de gran tirada con los candidatos presidenciales fue claro desde el principio: *Crítica*, *La Vanguardia*, *Noticias Gráficas*, *El Mundo*, *La Prensa* y *La Nación* respaldaron a la Unión Democrática mientras que *La Época*, el antiguo diario yrigoyenista, apoyó la candidatura de Perón.

Levantada la censura, los diarios recuperaron el pulso político y reavivaron esa discusión central en sus páginas desde finales de los años veinte: cómo hacer realidad en la Argentina la democracia verdadera. Durante la *Década Infame*, el viejo sistema político liberal había sufrido intensas

transformaciones y la democracia ya no se concebía sin un compromiso serio con la justicia social. El activo papel otorgado al Estado en el ámbito económico era otra de las premisas ampliamente aceptadas que mostraba los profundos cambios operados en las concepciones políticas de los ciudadanos. Ambas ideas habían alcanzado tal presencia en la sociedad argentina de entreguerras, que no es de extrañar que fueran reivindicadas por los dos candidatos a la presidencia. Tamborini y Perón prometieron a sus votantes profundas reformas sociales y un proyecto de reconstrucción nacional en la línea del *New Deal*. Conscientes del alto valor simbólico alcanzado por Roosevelt, los dos se presentaban a sí mismos como la versión argentina del mandatario norteamericano. *La Época* publicaba editoriales bajo títulos tan expresivos como “El ataque a la Secretaría de Trabajo es similar al sufrido en la Unión por el *New Deal*”⁴⁰ o “La lucha contra las potencias del dinero, el ejemplo de Roosevelt”;⁴¹ y en los mitines de campaña Perón no perdía ocasión para mostrar sus similitudes con el presidente estadounidense:

Una tempestad de odio se ha desencadenado contra los ‘descamisados’ que sólo piden ganarse honradamente la vida y poder sentirse libres de la opresión patronal y de todas las fuerzas oscuras que respaldan su privilegio... Pero debemos estarles agradecidos porque no puede haber victoria sin lucha. Y la victoria que con los brazos abiertos nos aguarda, tendrá unas características análogas a las que tuvo que conquistar el gran demócrata norteamericano, el desaparecido presidente Roosevelt, que a los cuatro años de batallar con la plutocracia confabulada contra sus planes de reforma social pudo exclamar: ‘En el curso de estos cuatro años hemos convertido el poder del gobierno más democrático, porque hemos empezado a colocar las potencias autocráticas privadas en su lugar y las hemos subordinado al gobierno del pueblo. La leyenda que hacía invencibles a los oligarcas ha sido destruida. Ellos nos lanzaron un desafío y han sido vencidos’... Personalmente prefiero la idea defendida por Roosevelt de que la economía ha dejado de ser un fin en sí misma para convertirse en un medio de solucionar los problemas sociales.⁴²

Cada vez que *La Época* reproducía estos discursos de Perón o mostraba las coincidencias de opinión y acción entre el militar y el presidente norteamericano, la prensa que respaldaba a la Unión Democrática se revolvió. *Noticias Gráficas, Crítica, La Vanguardia, La Prensa y El Mundo* llevaban años reivindicando la obra social y política de Roosevelt y se consideraban los únicos herederos de su proyecto en la Argentina, de ahí su insistencia en demostrar la imposibilidad de que Perón se asemejara, si quiera un poco, al admirado líder norteamericano:

En un lenguaje que habría sido inconcebible hace apenas pocos meses, se dice ahora que el plan de políticas sociales es la versión argentina del *New Deal* del Presidente Roosevelt. O nosotros no sabemos nada de lo que es el *New Deal* o ignoramos del todo lo que se está haciendo. No deja de ser interesante que ahora se hagan elogios desmesurados a Roosevelt, el mismo presidente que ha pronunciado palabras lapidarias contra los componentes del actual gobierno argentino. Perón dijo, además, lo siguiente: 'Por mi parte creo tener un instrumento que él (se refiere al Presidente Roosevelt) no tenía en los Estados Unidos y que yo he usado'. Por supuesto se refiere al ejército de la nación. Por supuesto también que la diferencia no es pequeña. Roosevelt realizó su obra ciclópea en libertad y el coronel Perón en un régimen de fuerza, con estado de sitio y suprimidos los partidos y los sindicatos libres.⁴³

La gran aceptación de la democracia con compromiso social en la Argentina de los años cuarenta hizo que los programas de los dos candidatos a la presidencia fueran muy similares. La Unión Democrática proponía de hecho reformas laborales semejantes a las del peronismo, de ahí que resultara fundamental para los votantes la credibilidad de ambos aspirantes. Perón había aplicado desde la Secretaría de Trabajo y Previsión Social una serie de medidas que no dejaban lugar a dudas de su compromiso con la mejora en las condiciones de vida de grandes sectores de población. Los radicales, socialistas, demoprogresistas y comunistas de la U.D no tenían, por el contrario, hechos con los que avalar sus declaraciones. Pero más que

esta circunstancia concreta, lo que minó su credibilidad durante la campaña fue el apoyo que recibieron de la Sociedad Rural, la Unión Industrial Argentina o la Bolsa de Comercio, entidades cuyos intereses económicos eran difícilmente compatibles con la aplicación de un programa de grandes transformaciones sociales. El cheque de 300.000 pesos entregado por la Unión Industrial Argentina a la U.D fue hábilmente usado por Perón como demostración de que la oposición estaba atada de pies y manos:

...Cuando nuestros enemigos hablan de democracia, tienen en sus mentes la idea de una democracia estática, de una democracia sentada en los actuales privilegios de clase... En virtud de mi campaña el trabajador, el obrero, el verdadero siervo de la gleba, el esclavizado peón del surco norteño, alentados por la esperanza de una vida menos dura y de un porvenir más risueño, sacuden su sumisión ancestral, reclaman como hombres la milésima parte de las mejoras a las que tienen derecho, ponen en peligro la pacífica digestión de los poderosos y quieren manifestar su fuerza y su voluntad en unas elecciones; entonces la democracia, aquella democracia capitalista, se siente estremecida en sus cimientos y nos lanza la imputación del totalitarismo...Somos nosotros quienes representamos la verdadera democracia.⁴⁴

Lograr una democracia “verdadera” era aspiración principal para la mayoría de los votantes argentinos, por eso la capacidad atribuida a los candidatos para hacerla realidad se convirtió en el elemento determinante de las elecciones. La historiografía tradicional ha otorgado al discurso anti-norteamericano de Perón el papel clave en estos comicios, pero la prensa de la época refleja la primacía que tuvo el debate sobre la democracia social. El anti-norteamericanismo estuvo, desde luego, presente en una campaña en la que alcanzó gran éxito el slogan “Braden o Perón”; pero el rechazo a Braden no debe ser entendido como una oposición absoluta a los Estados Unidos. *La Época* tuvo siempre mucho cuidado en señalar que Braden era un “indigno representante del gran país del norte”,⁴⁵ encarnación de “la camarilla oligárquica yanqui, alejada en cierta forma de las altas esferas del gobierno durante los mandatos presidenciales de Roosevelt”.⁴⁶ El res-

peto del que gozaba este mandatario entre los argentinos hacía peligroso el sostenimiento de posiciones maniqueas. Durante toda la campaña, *La Época* compaginó los ataques a Braden con la publicación de editoriales bajo títulos tan significativos como “La amistad con Norteamérica”, en los que se explicaba a los votantes como, en el sistema internacional surgido de la posguerra, a la Argentina le correspondía estar junto a este país:

Frente a los dos grupos internacionales surgidos después de esta guerra, la Argentina se avendrá mejor a una armonización con la coalición anglo-norteamericana y en particular con los Estados Unidos, no sólo en el orden de las realizaciones materiales y prácticas, sino también en el orden trascendental del espíritu... Como se ve, pues, el pensamiento del Coronel Perón no es en nada contrario al leal entendimiento entre los pueblos argentino y norteamericano, ni tampoco entre sus gobiernos, siempre que unos y otros estén dispuestos a dispensarse recíproco respeto.⁴⁷

Los comicios presidenciales terminaron otorgando el triunfo al candidato que la mayoría de electores consideró más capaz para construir la democracia “verdadera” que venían reclamando desde hacía largos años. El sistema político restaurado en el 46 atribuyó al Estado competencias en el ámbito económico y social impensables hasta entonces e hizo de la protección de los sectores de población más vulnerables uno de sus principales objetivos de gobierno. Ambas premisas gozaban de generalizada aceptación en un país que entendía el sistema político de forma muy diferente al liberalismo previo al derrocamiento de Yrigoyen. El nuevo ejecutivo aplicó las reformas sociales demandadas por periódicos y partidos desde los años veinte e impulsó también el proceso de industrialización que venían exigiendo desde hacía una década. Pero el debate sobre la democracia “verdadera” no desapareció. Con la excepción de *La Época*, la prensa de gran tirada y los partidos tradicionales reabrieron el debate en torno a las características de ésta al considerar que, además del compromiso social, debía basarse en instituciones fuertes y estar respaldada por libertades civiles que vieron crecientemente limitadas. El nuevo gobierno estaba dando respuesta a las

aspiraciones que centraron sus demandas políticas durante toda la *Década Infame*, pero lo hacía a través de medios difícilmente asimilables a la democracia rooseveliana que fue su inspiración. La supremacía del poder ejecutivo sobre el legislativo, la elevada discrecionalidad presidencial, el desconocimiento de la oposición o el control creciente sobre la prensa reabrieron las discusiones en torno al sentido de la democracia verdadera, una discusión llamada a prolongarse largamente en la Argentina.

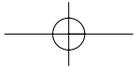
NOTAS

- 1 El informe británico *The Paper Marker* situaba a la Argentina en el cuarto puesto mundial en lectura per cápita de diarios tras Gran Bretaña, EE.UU. y Australia. Véase el diario *La Razón*, 22 de Enero de 1938.
- 2 Aunque *La Época*, *Crítica* y *La Vanguardia* fueron clausurados por el gobierno del Gral. Uriburu, el Presidente Justo permitió la reaparición de los dos últimos. *La Época* se mantuvo, sin embargo, cerrada hasta 1945, cuando reapareció para representar a los sectores personalistas que apoyaron la candidatura de Perón a la presidencia.
- 3 *La Vanguardia* fue clausurada en tres ocasiones por el Gral. Ramírez y durante casi un año por el Gral. Farrell y *Noticias Gráficas* sufrió varios cierres temporales y la detención de su Director.
- 4 En los años cuarenta, *Noticias Gráficas*, *La Época*, *La Prensa* y *El Mundo* editaban en torno a 400.000 ejemplares diarios y *Crítica* alcanzaba el medio millón. Véanse J. R. Fernández: (1943 y 1946).
- 5 Este artículo recoge algunas ideas centrales de mi investigación de tesis doctoral durante cuya realización fue esencial para mí contar con los agudos comentarios y sugerencias de Ezequiel Gallo. Véase Laura Ruiz Jiménez (2006).
- 6 La hoja de la tarde era el diario *Crítica* que, orgulloso de ser el artífice del triunfo del PSI, reproducía en letras mayúsculas las declaraciones de su rival político. Véase *Crítica*, 14 de Diciembre de 1926, p.14.
- 7 Más abierto y progresista, *La Prensa* no dudaba en apoyar, por ejemplo, la concesión del voto a la mujer, una aspiración que para *La Nación* era totalmente ajena al deseo de ésta, poco “dispuesta a despojarse del poder de su graciosa feminidad para complicar su existencia en andanzas electorales no afines con la paz y la serena custodia del hogar”. Véase *La Nación*, 22 de Febrero de 1928, p.6.
- 8 *La Prensa*, 18 de Octubre de 1939, p.14.
- 9 *La Nación*, 15 de Diciembre de 1936, p.8.
- 10 *El Mundo*, 5 de Diciembre de 1936, p.7.
- 11 *La Vanguardia*, 6 de Diciembre de 1936, contraportada.
- 12 *Noticias Gráficas*, 9 de Diciembre de 1936, p.5.
- 13 *Crítica*, 12 de Diciembre de 1936, p.1
- 14 La alta movilización política y las preocupaciones reformistas del Partido Radical y el Partido Socialista en los años veinte y treinta han sido trabajados por Luciano de Privetillio (2003). El caso radical en los años treinta es también analizado por Alejandro Cattaruzza (1991). Los debates sobre la cuestión social por parte de los políticos y pensadores conservadores y liberales constituyen el objeto de estudio de la obra de Eduardo Zimmerman (1995). Las exigencias de reforma por parte de los ciudadanos y las movilizaciones emprendidas para lograrlo son tratadas en la obra coordinada por Juan Suriano (2000).
- 15 *El Mundo*, 1 de Agosto 1929, p.1.
- 16 *La Prensa*, 13 de Noviembre 1929, p.13.
- 17 *Noticias Gráficas*, 9 de Junio de 1941, p.1.

- 18 Hechos e Ideas, n° 16, Noviembre de 1936, p. 292.
- 19 *Noticias Gráficas*, 29 de Noviembre de 1936, p.9.
- 20 *Crítica*, 23 de Julio de 1927, p.4. El moderado *La Prensa* opinaba así de la política exterior norteamericana: "Concluida la independencia de Panamá, se pensó en la necesidad de adquirir el derecho sobre la vía interamericana por Nicaragua. La presencia del general Zelaya era un obstáculo, y en tal virtud se procedió a preparar su caída. Comerciantes estadounidenses favorecidos por banqueros norteamericanos, fomentaron una revolución contra el jefe liberal. La caída de Zelaya estaba decretada en Washington y no había medio de impedirlo. Subió al poder el doctor Madriz, pero como comulgaba con las mismas ideas de defensa de la soberanía nacional fue también derrocado". Véase *La Prensa*, 20 de Agosto de 1927, p.13.
- 21 *La Vanguardia*, 2 de Diciembre 1936, Contraportada.
- 22 *La Vanguardia*, 2 de Diciembre de 1936, Contraportada.
- 23 *Noticias Gráficas*, 13 de Julio de 1936, contraportada.
- 24 *La Prensa*, 30 de Julio de 1927, p.10.
- 25 *Noticias Gráficas*, 12 de Noviembre de 1940, p.1. Título del editorial del día.
- 26 *La Vanguardia*, 10 de Noviembre de 1940, p.1.
- 27 *Crítica*, 26 de Noviembre de 1940, p.9.
- 28 *La Nación*, 2 de Septiembre de 1943, p.8.
- 29 *La Prensa*, 8 de Septiembre de 1940, p.4.
- 30 *Crítica*, 2 de Septiembre de 1943, p.9.
- 31 *Crítica*, 31 de Mayo de 1940, p.4.
- 32 *Crítica*, 16 de Mayo de 1940, p.5.
- 33 *Crítica*, 15 de Mayo de 1940, p.11.
- 34 *El Mundo*, 10 de Diciembre de 1941, p.4.
- 35 *Noticias Gráficas*, 5 de Junio de 1940, p.1.
- 36 La posición ante la guerra provocó constantes fracturas y hubo neutrales y aliadófilos en los sindicatos, la oligarquía, las Fuerzas Armadas o el Partido Radical. Esas opciones respondieron en unos casos a razones ideológicas o éticas, pero en otros fueron una señal de identidad en las pugnas por el poder que se libraban en el interior de cada uno de ellos. En el radicalismo, por ejemplo, la neutralidad fue un argumento usado por quienes cuestionaban el liderazgo de Alvear.
- 37 *Crítica*, 30 de Mayo de 1940, p.1. El titular del editorial era: "Contra la traición".
- 38 *La Vanguardia*, 11 de Diciembre de 1941, p.1.
- 39 *La Vanguardia*, 14 de Mayo de 1940, p.1.
- 40 *La Época*, 15 de Febrero de 1946, contraportada.
- 41 *La Época*, 13 de Febrero de 1946, p.2.
- 42 *La Época*, 13 de Febrero de 1946, p.2.
- 43 *La Vanguardia*, 6 de Marzo de 1945, p.1.
- 44 *La Época*, 13 de Febrero de 1946, p.3.
- 45 *La Época*, 13 de Febrero de 1946, p.1.
- 46 *La Época*, 20 de Febrero de 1946, contraportada.
- 47 *La Época*, 11 de Febrero de 1946, p.1.

Bibliografía

- Cattaruzza, Alejandro (1991): *Historia y Política en los Años Treinta. Comentarios en torno al Caso Radical*, Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Fernández, Juan R. (1943): *Historia del Periodismo Argentino*, Buenos Aires.
- Floria, Carlos; García Belsunce, César (1988): *Historia Política de la Argentina Contemporánea*, Madrid: Alianza.
- Las Publicaciones Periódicas en la Argentina*, 1946, Buenos Aires.
- Luna, Félix: “Vigencia y Cuestionamiento de la Democracia en la Década del Treinta”, *Todo es Historia* N° 154.
- Privitellio, Luciano de (2003): *Vecinos y Ciudadanos: Política y Sociedad en la Buenos Aires de Entreguerras*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ruiz Jiménez, Laura (2006): *La Argentina con Porvenir. Los Debates sobre la Democracia y el Modelo de Desarrollo en los Partidos y la Prensa (1926-1946)*, Madrid: Biblioteca Nueva.
- Suriano, Juan (2000): *La Cuestión Social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires: La Colmena.
- Zimmermann, Eduardo (1995): *Los Liberales Reformistas: la Cuestión Social en la Argentina, 1890-1914*, Buenos Aires: Sudamericana.



LA RACIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN LA PRIMERA GLOBALIZACIÓN: EL CASO ARGENTINO*

*Blanca Sánchez Alonso***

Resumen

El trabajo se plantea la racionalidad de la política migratoria argentina anterior a 1930 y en concreto porqué nunca existió un movimiento ni social ni político a favor de la restricción a la entrada masiva de mano de obra capaz de imponer un cambio de rumbo en la legislación. El trabajo compara el caso argentino con las políticas migratorias de otros países receptores y se centra en la década de 1920.

Abstract

This study deals with the rationality of immigration policy in Argentina prior to 1930. More specifically it present a discussion of why there was not any social or political movement in favour of restriction of mass immigration and powerful enough to change legislation. The article presents some comparisons of the Argentinean case with immigration policies in other recipient countries and it focuses in the 1920s.

En la globalización actual la libre circulación de mano de obra en el mercado mundial está severamente restringida desde el punto de vista legal. Así,

* Agradezco a Jeffrey Williamson sus comentarios a una versión preliminar de este trabajo, así como a los miembros del Institute for the Study of International Migration (Georgetown University) y los asistentes al Seminario Lucas Beltrán de la Universidad San Pablo-Ceu. La ayuda de Manuel Socías ha sido inestimable.

** Doctora en Historia, Instituto Universitario Europeo (Florencia).
Dpto. de Economía, Universidad San Pablo-Ceu (Madrid). blanca@ceu.es

la época actual se ha definido como “globalización incompleta” en contraposición con el período anterior a la primera guerra mundial caracterizado por migraciones masivas. Las políticas migratorias restrictivas a la libre entrada de población extranjera son la norma actual de todos los países receptores de inmigrantes. En la primera globalización la tendencia de las políticas migratorias de los países receptores evolucionó desde una política más o menos general de puertas abiertas (con escasas restricciones al ingreso de mano de obra extranjera), hasta el levantamiento de algunas barreras a finales del siglo XIX (la más llamativa de las cuales fue la exclusión de la población china de la mayor parte de los países receptores). Estas barreras se intensificaron para los emigrantes europeos hacia Estados Unidos en la década de 1920 para llegar al cierre definitivo de todos los países de inmigración a partir de 1930. Sin embargo, mientras en los Estados Unidos a partir de la década de 1890 tuvo lugar una presión creciente a favor de las restricciones a la entrada masiva de extranjeros y la puerta se “cerró” efectivamente para muchos de ellos después de la Primera Guerra Mundial, los países de inmigración de América Latina continuaron su política liberal hasta comienzos de la década de 1930¹. En realidad, América Latina era una de las pocas regiones del Nuevo Mundo que continuaba abierta a la inmigración de masas después de 1914.

Existe un consenso general en la literatura acerca de que la política inmigratoria ha sido siempre sensible a las condiciones del mercado de trabajo. La tendencia hacia mayores restricciones es paralela al aumento de la población y mano de obra en los países receptores y a la ralentización consiguiente en el crecimiento en los salarios reales (O’Rourke y Williamson 1999: cap.8) A su vez, las políticas migratorias pueden estar también influidas por consideraciones no económicas, en especial el deseo de mantener la homogeneidad cultural y étnica. Los cambios (o la ausencia de) en la política inmigratoria pueden haber estado influidos también por el poder político y electoral de quienes se veían beneficiados o perjudicados por la inmigración masiva. Parece, pues, relevante plantearse el estudio de las políticas migratorias tanto desde el enfoque del funcionamiento del mercado de trabajo (Timmer y Williamson 1998), como desde

el análisis de economía política (Goldin 1994). El consenso en la literatura es también general a la hora de señalar la persistencia de las políticas migratorias en el largo plazo generalmente con un desfase respecto a los cambios económicos y sociales.

Este trabajo plantea algunas reflexiones y sugiere algunas hipótesis acerca de la racionalidad de la política de inmigración argentina anterior a 1930. Presenta, por tanto, muchos interrogantes, muy pocas respuestas y no alcanza conclusiones definitivas. En América Latina Argentina fue el principal receptor de inmigrantes europeos en la era de la migración de masas. Dada la existencia de un verdadero mercado mundial de mano de obra (con claridad hasta 1914), resulta ineludible la comparación con otras políticas migratorias, en particular con Brasil, Australia, Canadá y los Estados Unidos. Especialmente relevante parece la comparación con los Estados Unidos en la década de 1920 pues el cambio de rumbo en la política migratoria americana tras la guerra mundial sin duda influyó sobre el resto de los llamados países del Nuevo Mundo.

La sección 1 presenta un panorama de la política migratoria argentina desde la década de 1870 hasta 1930 y establece algunas comparaciones con otros países receptores en su competencia por captar mano de obra. La sección 2 recoge una batería de interrogantes e hipótesis que se pueden formular en el análisis de la política migratoria argentina y en particular las razones por las que, aparentemente, nunca hubo un movimiento ni social ni político a favor de la restricción a la entrada masiva de mano de obra y, si lo hubo, no tuvo capacidad para imponer un cambio de rumbo en la legislación. En este punto, la década de 1920 se presenta como el terreno más fértil para el análisis no sólo por el contraste con el ejemplo americano sino por que los efectos de la migración masiva del período anterior debieron hacerse visible entonces. Asimismo, desde comienzos del siglo XX aparecen voces claramente críticas con las consecuencias de la inmigración masiva en Argentina. Una última y breve sección final resume las principales ideas del texto.

La política de inmigración Argentina, 1870-1930

Después de la independencia y, en especial en las décadas centrales del siglo XIX, muchos gobiernos latinoamericanos trataron de atraer a inmigrantes extranjeros con proyectos de colonización. La mayor parte de ellos fracasaron miserablemente y sólo unos pocos países consiguieron participar plenamente en la llamada economía atlántica y convertirse en destino preferente para la inmigración europea, particularmente a partir de la década de 1880.

La inmigración de masas fue una realidad en Argentina, Uruguay, Brasil y, a partir de 1900, Cuba. Es cierto que la política de puertas abiertas sin restricciones al ingreso de mano de obra extranjera se aplicó sólo a los inmigrantes europeos; otros grupos étnicos fueron excluidos, en particular los asiáticos, con excepciones en el Caribe y Perú. Los inmigrantes chinos fueron considerados indeseables en Argentina y Uruguay en sintonía con las legislaciones migratorias de Estados Unidos y Canadá en el siglo XIX².

Tradicionalmente la historiografía ha considerado a la Argentina como un caso clásico de política de inmigración liberal a partir de la Constitución de 1853 y, sobre todo, a partir de la Ley de Inmigración de 1876. El elemento más poderoso de la política migratoria argentina, se afirma, fue la Constitución liberal de 1853 que dio a los extranjeros derechos civiles básicos tales como libertad de asociación, de movimiento, de profesión y religión, entre otros, con muy pocos estímulos a su vez para abandonar su nacionalidad de origen³. La Constitución de 1853 además recogía la prohibición de restringir la entrada de extranjeros (Art. 25). En la misma línea se sitúa la Ley de Inmigración de 1876 que estuvo vigente hasta 1932. Sólo dos criterios de exclusión se mencionaban en dicha ley: salud y edad (personas mayores de 60 años). A comienzos del siglo XX se aprobaron medidas que facilitaban las deportaciones de anarquistas, socialistas y otros grupos considerados subversivos y en 1923 se introdujeron algunas modificaciones menores en la legislación, que incrementaron los requisitos burocráticos, para permitir un control más cuidadoso de la inmigración (Devoto 2003a). No fue sino en 1932 cuando Argentina estableció por pri-

mera vez el requisito de un contrato de trabajo previo a la llegada o demostrar una mínima solvencia financiera. Los familiares cercanos de los inmigrantes ya residentes eran admitidos libremente. A pesar del aumento en los años veinte de requisitos administrativos a la entrada resulta indudable que, tanto antes como después de la Primera Guerra Mundial, Argentina fue un país abierto a la inmigración de masas, especialmente en su comparación con los Estados Unidos.

La política migratoria que permanece en sus líneas generales vigente hasta la crisis de los años treinta había sido diseñada no sólo para poblar la Pampa y dar valor a los abundantes recursos naturales sino con un objetivo claramente modernizador: traer inmigrantes de la Europa del norte culturalmente “superiores” a la población nativa para terminar con la mentalidad colonial hostil al desarrollo y “civilizar” el país (Devoto 2003a). Vale la pena destacar que, dado que la ley argentina de inmigración de 1876 definía al inmigrante como pasajero llegado de ultramar en segunda o tercera clase, la población de países latinoamericanos vecinos como Paraguay y Bolivia no era considerada ni inmigrante según la ley ni trabajadores deseables para el objetivo colonizador. En los primeros años de la inmigración de masas se consideraba que los trabajadores europeos eran claramente superiores a los nativos (Solberg 1970).

Dentro del conjunto europeo, los españoles habían sido considerados especialmente no deseables en las décadas centrales del siglo XIX precisamente porque no cumplirían con el objetivo modernizador y un argentino tan destacado como Sarmiento los describió como “raza de mentes atrofiadas”. En los primeros años de la llegada de inmigrantes, durante la época de la colonización en la década de 1870, Argentina trató de atraer protestantes del norte de Europa, en especial alemanes, pero los que en realidad llegaron masivamente fueron los italianos y los españoles, y desde comienzos del siglo XX se interpretó esa realidad positivamente pues, al fin y al cabo, las afinidades culturales, de idioma y cultura habían favorecido una exitosa asimilación de estos dos grupos. Con ninguna otra nacionalidad hubo un cambio tan dramático de percepción social como con los españoles. En 1810, durante las guerras de independencia, había sido el enemigo odiado; a mediados

de siglo fueron inmigrantes no deseados y un siglo después, en los años de celebración del Centenario, las elites argentinas estaban orgullosas de exhibir a sus ancestros coloniales que les permitían diferenciarse de las nuevas clases medias y bajas urbanas formadas por inmigrantes de Europa oriental y el Medio Oriente (Moya, 1998, cap. 6). En contraste con lo que sucedió en los Estados Unidos desde finales del siglo XIX, los europeos del sur jamás encontraron una mentalidad hostil en Argentina. Al contrario; en vísperas de la primera guerra mundial aparecen como nacionalidades claramente preferibles a los “nuevos” inmigrantes de Rusia y la Europa del Este.

Desde sus orígenes la legislación migratoria argentina está dominada por varias ideas que van a consolidarse con una persistencia extraordinaria a lo largo del tiempo: la necesidad de poblar las zonas rurales con proyectos de colonización agraria y los inmigrantes como elemento fundamental del progreso y la modernización.

En todos los países receptores las reacciones a la inmigración, con su reflejo en la política migratoria, están influidas no sólo por el número de inmigrantes (la *cantidad*) sino por quiénes componen los flujos migratorios (la *calidad*). El hecho de que Argentina, a pesar de las preferencias iniciales por los protestantes del norte de Europa, tuviera una política *de facto* de puertas abiertas que atraía masivamente a los inmigrantes del sur de Europa ha llevado a la conclusión, implícita o explícitamente expuesta en la literatura, de que Argentina no seleccionó a los inmigrantes, en contraste con otros países que sí lo hacían. Según Solberg (1970), a pesar de características similares, las políticas canadienses fueron más selectivas y menos favorables a la inmigración masiva que las de Argentina. Los criterios de admisión en Canadá se movieron desde una definición general y vaga de los considerados “indeseables” a la exclusión, en 1910, de aquellos “inmigrantes que pertenezcan a cualquier raza considerada inadecuada al clima o los requerimientos de Canadá” (citado en Avery, 1995).

Australia suele presentarse como el ejemplo más claro de política migratoria restrictiva y selectiva en clara contraposición con el caso argentino. El trabajo fundamental en este sentido es el de Alan Taylor (1992, 1994) aunque muchas de las ideas allí desarrolladas ya aparecían en la

obra clásica de Díaz Alejandro (1970). En la comparación del crecimiento económico a largo plazo entre Argentina y Australia, Taylor señala que una de las diferencias sustanciales para explicar el final del *boom* del crecimiento argentino desde 1914 estriba en la diferente composición y número de las corrientes migratorias que se dirigieron a ambos países. De acuerdo con Taylor, la política migratoria australiana, resumida en el principio de la *White Australia*, excluyó a los inmigrantes pobres del sur de Europa. Australia, por tanto, seleccionó inmigrantes de los mercados de trabajo con salarios altos de la Europa del norte (es decir, Gran Bretaña) y los emigrantes de la Europa del Sur, por muy blancos que fueran, quedaron excluidos. Tras la crisis de 1890, las autoridades australianas autorizaron la realización de un dictado (supuestamente en cualquier lengua) a los inmigrantes para permitirles desembarcar en Australia. Por el contrario, y siempre según Taylor, la política no selectiva de Argentina atrajo inmigrantes de mercados con salarios bajos del sur de Europa (Italia y España). Es decir, políticas migratorias distintas atrajeron a distintos tipos de inmigrantes y esto tuvo consecuencias económicas y demográficas en el largo plazo: el mayor número de inmigrantes y su menor “calidad” (tal y como se desprende del análisis de Taylor) ralentizó el crecimiento económico argentino. Los numerosos inmigrantes del sur de Europa tenían además tasas de natalidad muy elevadas que, en el largo plazo, hicieron aumentar las tasas de dependencia de la población lo que a su vez provocó menores tasas de ahorro y, consecuentemente, de inversión. Cuando tras la primera guerra mundial el capital británico dejó de llegar masivamente a Argentina, la tasa de inversión quedó limitada por el ahorro local y este, a su vez, estuvo lastrado por las elevadas tasas de dependencia de la población. Australia, por el contrario, al seleccionar y limitar el número de inmigrantes no sólo mantuvo relativamente altos los salarios de sus trabajadores sino que contó con una estructura demográfica más favorable para el ahorro y la inversión.

De este tipo de razonamientos se deriva la idea, muy extendida en la bibliografía sobre migraciones internacionales en este período, de que el mercado mundial de mano de obra estaba segmentado a lo largo de una divisoria “Latinos *versus* No-latinos” (Hatton y Williamson 1998: cap.3).

La política migratoria australiana tenía en común con la de Argentina la necesidad de aumentar la población para explotar los abundantes recursos naturales; sin embargo, la política australiana tenía también un objetivo muy distinto: defenderse de posibles agresiones (de los asiáticos, claro está). Todavía en los primeros años del siglo XX Australia se sentía vulnerable y aislada del mundo “civilizado” por la “tiranía de la distancia” mientras que, por el contrario, la sociedad argentina estaba totalmente integrada en la economía atlántica. Las autoridades australianas mostraron una clara preocupación, compartida por el gobierno británico, por evitar la llegada masiva de trabajadores asiáticos, en especial chinos. Así, aunque la normativa legal no hacía referencia a ningún criterio de exclusión racial (ambigüedad calculada para no irritar a la India) y los funcionarios australianos de inmigración tuvieron una absoluta discrecionalidad a la hora de decidir quién debía pasar el famoso “test de dictado”, el objetivo estaba claro: impedir la llegada masiva de los trabajadores de los cercanos y superpoblados países asiáticos. En ese contexto, la preferencia pudo ser por los trabajadores británicos pero la verdadera exclusión no era tanto para los inmigrantes de la Europa del Sur sino para los orientales. La situación geográfica de Australia impuso además un programa de inmigración asistida (pago del viaje) más o menos generoso según la marcha de la economía local. La distancia geográfica imponía que los gobiernos de países remotos tuvieran que subsidiar el costo del pasaje si querían atraer inmigrantes (Baines, 1991). Por el contrario, durante todo el período de inmigración masiva en Argentina, de 1880 a 1930, el gobierno pagó los gastos de viaje de los inmigrantes tan sólo en el trienio 1887-1889. Menos del 2 por ciento de los seis millones y medio de inmigrantes que llegaron a la Argentina de 1850 a 1930 lo hicieron con billetes pagados por el gobierno. Es obvio que la capacidad de selección de inmigrantes y control del flujo es mayor cuando el gobierno concede paga todo o parte del pasaje. En la década de 1870 el 50% de las llegadas a Australia fueron asistidas; en los años de la crisis de 1890 sólo un 10%.

Pudiera ser, entonces, que la comparación correcta entre las políticas migratorias no fuera entre Australia y Argentina como se ha venido haciendo tradicionalmente, sino entre Australia y Brasil pues ambos países tuvieron en

común políticas de inmigración subsidiada y asistida de largo plazo. Aunque la política de inmigración subsidiada de Brasil no era exactamente igual al esquema australiano de emigración asistida, ambos gobiernos fueron mucho más activos en la atracción y selección de inmigrantes que la Argentina. Pope (1987) ha insistido en la idea de que sin la política de pasajes asistidos un elevado porcentaje de inmigrantes simplemente no habría podido viajar a Australia. El mismo argumento podría aplicarse a Brasil, no tanto por la distancia y el coste del viaje sino porque con salarios más bajos y condiciones de trabajo más duras en las plantaciones que las que ofrecían los mercados de trabajo argentinos y uruguayos, Brasil difícilmente podía competir en la captación de mano de obra extranjera. Sin embargo, mientras Brasil (más concretamente el estado de São Paulo) aparentemente no prestó atención a la “calidad” o al origen de los inmigrantes subsidiados (lo importante era la cantidad de trabajadores pues el objetivo era mantener los salarios bajos tras la abolición de la esclavitud), la política australiana tuvo como objetivo mantener los niveles de bienestar de la mano de obra nativa. La inmigración asistida se volvió muy impopular en Australia después de la crisis de la década de 1890 que produjo altos índices de desempleo. En Brasil, la inmigración subsidiada puede que fuera impopular entre trabajadores nativos y ex esclavos, pero gozó de fuerte apoyo por parte de los propietarios de plantaciones de café. El objetivo explícito de la política de inmigración brasileña era mantener constante la oferta de trabajo con un modelo *a la* Lewis de oferta elástica de mano de obra (Leff 1982). En Australia el sistema estuvo diseñado para introducir aquellas “clases y sólo aquellas que puedan asimilarse fácilmente a la vida industrial” (citado en Pope 1987:48). Por el contrario, en Brasil aquellos inmigrantes que podían pagar su propio pasaje eran considerados relativamente no deseables porque se suponía que ingresarían en ocupaciones no agrícolas, “aportando consumidores en lugar de productores” (Holloway, 1980, p. 44).

La política migratoria australiana estuvo también fuertemente condicionada por su especial vinculación con Gran Bretaña y si bien está claro que Australia procuraba activamente la exclusión de los inmigrantes asiáticos, no está tan claro que los inmigrantes de la Europa del Sur, como los

italianos, fueran considerados particularmente no deseables y se entorpeciese activamente su ingreso en el país como una cuestión de política. Los italianos fueron muy bienvenidos en Australia después de 1945 y no fueron en absoluto excluidos de Canadá, otro dominio británico. Canadá inició, después de 1895, campañas intensivas de reclutamiento en Italia y en distritos rurales de Austria-Hungría y Rusia. La idea de que italianos y españoles fueron discriminados activamente en Australia implica suponer que había un grupo numeroso de potenciales emigrantes hacia Australia que desistieron de su propósito por la política migratoria hostil. Sencillamente no sabemos cuántos emigrantes mediterráneos dejaron de emigrar a Australia al conocer el famoso examen de dictado que se les podía presentar al llegar, pero parece más razonable suponer que la ausencia de redes migratorias, información y el elevado coste del pasaje fueron elementos más decisivos que la política migratoria australiana.

Las afinidades culturales, el idioma, la falta de información y el coste del transporte resultaron aparentemente más eficaces en la segmentación del mercado que las políticas de inmigración de los países de destino. Pero el mercado internacional de trabajo estaba segmentado mucho antes de que comenzara la migración masiva. Los inmigrantes pioneros en la Argentina de la década de 1860 atrajeron a otros por el efecto de la migración en cadena y del stock de inmigrantes previos (Sánchez-Alonso 2000). Asimismo, los emigrantes británicos que eligieron Australia o Canadá lo hicieron como súbditos dentro de un marco imperial que les ofrecía diversas ventajas (algo similar ocurrió con los españoles en Cuba hasta 1898). A la altura de la década de 1880, los potenciales emigrantes del sur europeo contaban con conexiones bien establecidas y con numerosas compañías navieras que viajaban a Brasil y al Río de la Plata. En la primera década del siglo XX estas compañías competían en precios y condiciones de viaje para captar más pasajeros⁴. Los emigrantes del sur de Europa con intención de viajar a Australia presumiblemente hubieran tenido que dirigirse primero a puertos británicos pues al menos en el caso español no había ni una sola compañía marítima que viajara directamente a Australia (Vázquez González 1999). De hecho, no parece probable que hubiera un gran número de

emigrantes deseosos de ir a Australia y que fueron desanimados por la política de inmigración australiana. Más bien, parece razonable suponer que Argentina y Australia nunca fueron destinos competidores en el hemisferio sur sencillamente por falta de redes de información y de transporte desde muchos países europeos. Otro problema distinto es, sin embargo, el hecho de que Australia limitara (consciente o forzada por sus circunstancias) el número de inmigrantes que recibió.

En América Latina, el principal competidor de Argentina fue Brasil. Cuando Brasil comenzó su política de pasajes subsidiados, los argentinos pensaron que no podrían competir y no es casual que Argentina comenzara ese mismo año (1888) a pagar los viajes desde Europa. Este es un claro ejemplo de cómo la política de inmigración de un país pudo influir en la política de inmigración de otro. Timmer y Williamson (1998) sugieren que Argentina pudo haberse beneficiado con los agresivos programas de subsidios de Brasil. Quizás, sugieren, “inmigrantes de alta cualificación que llegaban a Brasil subsidiados, hallaban muy insatisfactorias las condiciones de trabajo allí y pasaban la frontera hacia Argentina”. La re-emigración de Brasil a Argentina era ciertamente común entre los trabajadores europeos. Por ejemplo, el 47 por ciento de los españoles que abandonaron Brasil en las primeras décadas del siglo XX se dirigieron al Río de la Plata (Klein 1996). Por el contrario, era infrecuente la re-emigración de Argentina a Brasil. Sin embargo, no parece que Argentina resultara beneficiada de estos movimientos transfronterizos. Los funcionarios de inmigración argentinos se quejaban a menudo de la baja calidad y el extremo atraso de los inmigrantes europeos que se llegaban a Argentina desde puertos brasileños. El Departamento General de Inmigración argentino manifestaba en 1893 su preocupación por la inmigración “totalmente irregular e incapaz procedente del Brasil; polacos que llegaban enfermos, desnutridos y miserables (...), andaluces de físico indeleble; italianos que llegan a aquel país, como los polacos y los andaluces con pasaje gratuito siendo la pesadilla de los capitanes de los buques transportadores por sus malas condiciones”⁵⁵. Refiriéndose en concreto a la inmigración española los funcionarios manifiestan que una parte de esta inmigración “viene en un estado deplorable;

éstos proceden del Brasil, después de residir en ese país. Son en su mayoría andaluces, de difícil colocación, pues es gente de ciudad con poco hábito para trabajos fuertes”⁶

Aunque la idea de que Brasil atraía “a los más pobres entre los pobres” de todos los inmigrantes europeos, puede matizarse (sólo 34 por ciento de los inmigrantes mayores de 7 años que llegaron al puerto de Santos entre 1908 y 1936 eran analfabetos, por ejemplo), sin duda, Argentina atraía más inmigrantes alfabetizados y cualificados que Brasil. El programa de subsidios de Argentina fue breve y se abandonó en 1890 a raíz de la crisis Baring. La crisis de los años 1890 fue una crisis mundial pero con duración e intensidad diferentes. En la década de 1890 el desempleo aumentó en Argentina pero, a diferencia de lo que sucedió en Australia, la crisis no generó ninguna presión para las restricciones a la migración masiva (McLean 2005). Al contrario, en medios políticos se extendió la preocupación por la alta tasa de retornos de los inmigrantes y la caída en el flujo migratorio. El aumento de la tasa de retornos podría sugerir que cualquier restricción a la entrada de inmigrantes en ese contexto recesivo era innecesaria pues durante los años 1890 los inmigrantes en Argentina se comportaron como “guest workers” ejemplares: la migración de retorno alcanzó niveles muy elevados en 1891-1895. Así, los inmigrantes hicieron voluntariamente lo que habría hecho cualquier política de restricciones y el efecto final fue el mismo: reducir la inmigración neta. En la década siguiente, cuando el flujo migratorio se recuperó, los políticos argentinos pensaron, con una mentalidad muy darwinista, que la inmigración espontánea era preferible frente a la inmigración subsidiada porque sólo los mejores emigrarían (Devoto 2003b). De ello, se derivaría una especie de selección natural que haría innecesario cualquier otro tipo de mecanismo político de selección⁷. La evolución al alza del flujo migratorio posterior pareció darles la razón en cuanto al número de inmigrantes, pues tras la crisis Baring la corriente migratoria alcanzó los niveles más altos sin ayuda de subsidios. Parece claro, por tanto, que en Argentina, a diferencia de Australia o Brasil, los subsidios u otras políticas activas de captación de inmigrantes simplemente no eran necesarios y

por ello fue racional mantener una política de inmigración espontánea. El factor de atracción más importante para los inmigrantes a la Argentina fueron los elevados salarios reales. Williamson (1999) muestra cómo los salarios reales en Argentina y Uruguay (ambos países pueden considerarse como un único mercado para los migrantes internacionales) eran sistemáticamente más del 200 por ciento superiores a la media ponderado de Italia, Portugal y España. Sin embargo, los salarios brasileños en el sudeste eran sólo un 48 por ciento más elevados que en el sur de Europa. (Williamson 1999: tabla 4). De ahí la necesidad de una política de inmigración subsidiada.

Considerada en conjunto, parece claro que la política de inmigración Argentina estuvo determinada por razones económicas y no por cuestiones políticas o étnicas y tuvo poca influencia en la determinación de los flujos migratorios. Un problema distinto es cómo explicar la continuidad de la política de inmigración masiva en el largo plazo; precisamente porque la propia inmigración genera cambios económicos y sociales que pueden hacer racional un cambio de política. Como es bien sabido, Argentina fue el país del Nuevo Mundo donde el impacto de la inmigración con relación al tamaño de la población nativa fue mayor, mayor incluso que en los Estados Unidos. La tasa de inmigración neta fue del 22 por 1000 en 1881-1890 y de casi el 30 en 1901-1910 frente a un 8,6 y un 10 por 1000 de los Estados Unidos en las mismas fechas⁸.

La continuidad de una política no discriminatoria y de de puertas abiertas aparece especialmente paradójica tras la primera guerra mundial. La década de 1920 presenta tres elementos clave: una economía argentina radicalmente distinta de aquella en la que se generó la legislación de 1876, una economía internacional donde aparecen cada vez más visibles las fuerzas anti-globalización y, en tercer lugar, un país, los Estados Unidos que comienza su cierre definitivo a la llegada masiva de mano de obra. Teniendo estos tres elementos resulta relevante preguntarse por qué Argentina no siguió el ejemplo americano. ¿Fue racional la continuidad de la política de inmigración masiva?

¿Por qué Argentina continuó abierta a la inmigración de masas en la década de 1920?

En los Estados Unidos el incremento de los flujos migratorios a fines del siglo XIX, especialmente de inmigrantes considerados de baja calidad, y la amenaza de mayores llegadas de inmigrantes de calidad aún inferior, dieron un impulso a los partidarios de cerrar la puerta a los trabajadores extranjeros. Las demoledoras conclusiones de la Comisión de Inmigración acerca de los efectos negativos de la llegada masiva de estos “nuevos” inmigrantes, fueron un argumento decisivo para el cambio de política pero las presiones para una política restrictiva se generaron desde la década de 1890⁹. El cierre llegó finalmente al término de la Gran Guerra, pero había habido intentos de restringir la inmigración desde la década de 1890 (Goldin 1994). En 1917, los Estados Unidos introdujeron un examen de alfabetización (en cualquier idioma) para los inmigrantes extranjeros, aunque se admitía el ingreso de los familiares analfabetos de un inmigrante alfabeto. Se pensaba, y así fue, que se beneficiaría a los potenciales inmigrantes de los países más alfabetizados de Europa noroccidental y desalentaría a los inmigrantes de los países menos alfabetizados de sur y centro de Europa. Al test de alfabetización le siguió el sistema de cuotas (en 1921 y 1924) de entrada según el número de nacionales ya residentes en Estados Unidos y con el claro propósito de limitar la entrada de los inmigrantes de la Europa del sur y del este.

Dado su peso en el mercado internacional de mano de obra la evolución de la política de inmigración de los Estados Unidos tuvo que haber influido en los países de América Latina. Después de todo, una política restrictiva en los Estados Unidos podría haber reorientado los flujos hacia otros destinos en América. Según Devoto (2003a), en los años veinte parte de los inmigrantes excluidos de los Estados Unidos fueron a la Argentina, como muestra el brusco aumento de llegadas de Europa Central en 1923. De hecho, tras la Conferencia Internacional de Roma sobre Migraciones celebrada en 1924, el representante argentino, Miguel Cárcano, señaló las buenas posibilidades que se abrían para entablar negociaciones con Italia

y Alemania: “Ambos países no saben donde enviar y colocar sus emigrantes. EEUU ya no es la nación hospitalaria de antes. Canadá prefiere a los ingleses. Australia está distante. Brasil no les atrae tanto. Nuestro país es su mejor negocio”¹⁰. Tanto el examen de alfabetización como las cuotas pretendía excluir del mercado americano a los inmigrantes “de baja calidad” (menos cualificados) de Europa del sur y del este. Ni en Brasil ni en general en los países de inmigración de América Latina hubo preocupaciones ni debates semejantes a los de Estados Unidos sobre la inmigración cualificada. La calidad de los trabajadores era una cuestión secundaria, si los salarios se mantenían bajos. En Argentina, en vísperas de la Primera Guerra Mundial parece haber una preocupación creciente por las *cantidades* masivas de inmigrantes, pero no se tomó ninguna disposición activa para restringir las llegadas (Solberg 1970). En determinados círculos comienza también a percibirse una preocupación por la *calidad* de los inmigrantes pero muy centradas en el hecho de que los inmigrantes se habían mostrado reacios a radicarse en las zonas rurales y, por lo tanto, habían contribuido a un aumento espectacular de trabajadores urbanos frente a las necesidades del campo argentino.

La amenaza del examen de alfabetización a los inmigrantes en los Estados Unidos preocupó mucho más en Italia que en Argentina. Si se hubiera establecido un examen de alfabetización para los inmigrantes en Argentina después de la guerra, el flujo habría sido 21 por ciento inferior en el quinquenio 1923-1927. En 1914, año de llegadas masivas, un examen de alfabetización habría reducido la inmigración un 42 por ciento en Argentina.¹¹ El impacto habría sido, por tanto, mucho mayor que en los Estados Unidos, donde el test de alfabetización habría reducido la cantidad de inmigrantes de todos los grupos en un 37.4 por ciento de haberse aplicado en 1907, año de máximo de la inmigración (Goldin 1994). Sin embargo, hay que tener en cuenta que las tasas de alfabetización estaban aumentando en los países de la Europa del sur desde comienzos del siglo XX por lo que, *ceteris paribus*, era previsible esperar un aumento en las tasas globales de alfabetización de los emigrantes europeos en la década de 1920.

La “preocupación” argentina por la inmigración masiva que comienza

a manifestarse en torno al cambio de siglo es mucho más difusa que en el caso americano. Así, comienzan a oírse voces críticas acerca de la falsedad del mito del inmigrante como agente civilizador, se subraya la inferioridad del extranjero con respecto a la superior civilización argentina (el pensamiento alberdiano a la inversa) y se adjudican a los inmigrantes europeos muchos de los problemas inherentes al proceso de modernización y crecimiento económico (Delaney 1996).

A pesar de todo hubo varias iniciativas parlamentarias para restringir el ingreso de inmigrantes analfabetos, pero ninguna fue sancionada en el Congreso. Desde al menos 1909 se presentaron en el Congreso varios proyectos para modificar la vieja Ley de Emigración de 1876¹². En la mayoría de ellos se hace referencia al ejemplo americano y se insiste en la necesidad de impedir la entrada de anarquistas y revolucionarios, un tipo de inmigrante que lógicamente no existía a finales de 1870. Desconocemos qué grupos políticos favorecían la política restrictiva y por qué las escasas propuestas no llegaron a materializarse. Es en este terreno donde una aproximación desde la economía política esclarecería la política de inmigración de la década de 1920. En 1923 el presidente Alvear envió al parlamento un proyecto legislativo que ampliaba las categorías de exclusión por razones de edad, de salud y políticas. Sin embargo, este proyecto fue abandonado tras fuertes discusiones en los diarios y en círculos políticos (Devoto 2001). El gobierno finalmente optó por una modificación de la vieja ley de 1876.

Entre los años 1918 y 1922 numerosas personas (intelectuales, políticos, profesionales, profesores universitarios etc.) pusieron de manifiesto su preocupación por los cambios que la guerra y, sobre todo, la posguerra, podían causar en la disminución de los flujos migratorios hacia la Argentina. Particularmente activo en este debate fue el Museo Social Argentino (junto con la Revista de Economía Argentina de Alejandro Bunge) que llevó a cabo una encuesta sobre inmigración en 1918. Por las personalidades que participaron, muchos de ellos parte integrante de los cuadros dirigentes del país, la encuesta resulta especialmente relevante¹³. Sorprende que la mayoría de los encuestados insistan en el objetivo poblacionista de mediados del siglo XIX. “Es ley que allí donde la población crece, crece también

la riqueza y el bienestar general. (...) La fuerza de los Estados se mide por el número de sus súbditos y la doctrina de Malthus no es para nosotros; podemos poblar ampliamente la república sin temor a sus consecuencias” (Boletín del Museo Social Argentino 1919, pp. 83-84, Citado por Ramella de Jeffreis 1981, p. 512). La segunda idea que muestra una continuidad en el tiempo sorprendente es la preferencia por “los pueblos nórdicos, germanos y anglosajones por su espíritu práctico, perseverancia y disciplina” (Ibid., p. 524). Junto a estas posturas aparecen críticas a la anterior política migratoria, en general ambiguas (se insiste en el fracaso de asentar al inmigrante como colono), aunque sobresalen algunas voces como la de Augusto Bunge que muestra, en línea con lo que había sucedido en Estados Unidos, el temor a una inmigración masiva que traería como consecuencia una gran oferta de mano de obra que perjudicaría los salarios.

En los Estados Unidos, se introdujo el test de alfabetización y cobró impulso el deseo de restringir las llegadas de extranjeros porque desde la última década del siglo XIX había habido un aumento de las llegadas de grupos étnicos y nacionales cuyos niveles de alfabetización y de vida se encontraban netamente por debajo de los de grupos anteriores de inmigrantes. ¿Era ese el caso de la Argentina? Sencillamente no lo sabemos. En líneas generales los orígenes nacionales de los inmigrantes no cambian tanto en Argentina como lo hicieron en Estados Unidos. Italianos y españoles eran ya el grupo mayoritario antes de 1900 y lo siguen siendo en vísperas de la primera guerra mundial. En la década de 1920 se produce una mayor diversificación en cuanto a orígenes nacionales con la presencia cada vez más numerosa de inmigrantes de la Europa del este, rusos y los nacionales del desaparecido Imperio otomano. Así, a pesar de que hubo cada vez más voces expresando su preocupación por los “nuevos” inmigrantes que habían comenzado a llegar de manera relativamente numerosa desde las primeras décadas del siglo XX, no hubo, como en los Estados Unidos la sensación de ser “invadidos” por grupos de población difícilmente asimilables a la sociedad local. Además, si utilizamos como indicador de la *calidad* de la inmigración la tasa de alfabetización estas muestran una tendencia general ascendente desde 1870 a 1930, y el aumento de la alfabetización entre

los inmigrantes fue particularmente intenso en la década de 1920. En concreto, los inmigrantes de Italia y España estaban más alfabetizados en 1910 que en 1870 debido al aumento de la alfabetización en sus países de origen. Según las estadísticas argentinas de inmigración, las tasas de analfabetismo de los inmigrantes aumentaron levemente del 40 por ciento en 1880-1886 al 42 por ciento en 1914. En la década de 1920 las tasas de analfabetismo totales de los inmigrantes descendieron al 20 por ciento. La percepción de que la “calidad” de los inmigrantes que llegaban era cada vez más baja no tuvo, en el caso argentino, ninguna Comisión Dillingham que lo certificara y contribuyera decisivamente a las restricciones de entrada a la mano de obra no cualificada.

Un buen número de los análisis de políticas migratorias que aparecen en la historiografía parten del supuesto de que los intereses del capital y del trabajo están enfrentados. En su versión más simple, los propietarios del capital serían favorables a la inmigración masiva pues el aumento de oferta de trabajo mantendría los salarios moderados y así los beneficios de la industria serían mayores. Por el contrario, los trabajadores, directamente afectados por la competencia de los trabajadores extranjeros, serían partidarios de las restricciones a la entrada de mano de obra. James Foreman-Peck (1992) plantea, asimismo, que la propiedad del factor tierra también es importante, especialmente en las décadas finales del siglo XIX y en las economías agrícolas del Nuevo Mundo orientadas a la exportación. Según este autor, si el sistema político otorga mucho peso al capital y a la propiedad de la tierra, el resultado será una política pro-inmigración. Los historiadores parecen estar de acuerdo, de manera absolutamente generalizada, en que este fue el caso de América Latina (Adelman 1994, Solberg 1970, Leff 1982). Dado que los grandes propietarios de tierra fueron los principales beneficiarios de la inmigración masiva y por lo tanto los mayores defensores de una política inmigratoria sin restricciones, su dominio político en los distintos parlamentos impidió cualquier cambio en sentido restrictivo. Como señala Bulmer-Thomas (1944), en toda América Latina la insistencia de los propietarios de tierra ligados al sector exportador en la escasez de mano de obra es una constante que justificaba la necesidad de

importar mano de obra extranjera. En Argentina, a pesar del rápido crecimiento de la población activa (causado por la propia inmigración), hubo siempre puntas de demanda no satisfecha en el sector agrario (cosecha, siembra...) que hacían subir los salarios y reforzaban la percepción de escasez de mano de obra por parte de los propietarios de tierra. Sin embargo, tanto Cortés Conde (1979) como, especialmente, Adelman (1994) insisten en la idea de la existencia de un mercado de trabajo muy fluido donde la demanda estacional de mano de obra en el sector agrario se cubría efectivamente con inmigrantes, pero estos trabajaban y residían en las ciudades (especialmente en Buenos Aires) el resto del año. A pesar de que los inmigrantes no se radicaron masivamente en las zonas rurales la pretendida escasez de mano de obra agraria parece que no fue real pues la mano de obra inmigrantes se movió estacionalmente entre los dos sectores en respuesta a salarios elevados. Sin embargo, en el contexto de la formación de políticas específicas (la migratoria en este caso, pero lo mismo sucede con la política comercial) tan relevante es la percepción que se tiene del fenómeno y sus consecuencias como irrelevante es que la realidad lo desmienta. Así según el modelo "clásico", los propietarios de la tierra, que dominan políticamente el Estado, bloquearon cualquier iniciativa de restringir la llegada de mano de obra europea, aunque cuando fuera claramente en contra de los intereses de los trabajadores nativos. (Leff 1982, para Brasil). La explicación parece encajar con el caso argentino hasta 1912. La reforma electoral de ese año (sufragio masculino obligatorio y secreto) dio por primera vez la victoria al partido radical que, teóricamente, trasladó al Parlamento los intereses de las clases medias urbanas y de los trabajadores. Sería entonces, en la década de los veinte cuando teóricamente los parlamentos argentinos hubieran podido llevar a cabos una restricción legal a la inmigración masiva pues su composición representaba ya los intereses urbanos, pero no fue este el caso como hemos visto. La hipótesis clásica de los intereses encontrados del capital y la tierra frente al trabajo debería ser contrastada además desde el lado político. Es decir, si efectivamente la composición de los parlamentos argentinos reflejaba ese predominio de los intereses agrarios, al menos hasta 1912, esa sería la explicación simple de por qué se impidió

cualquier restricción a la entrada de inmigrantes. El modelo parece bastante simplista pues ni antes ni después de 1916 los partidos políticos argentinos fueron monolíticos en defensa de intereses concretos.

Un segundo conjunto de hipótesis dentro de los modelos del mercado de trabajo respondería a la pregunta de quién ganó y quién perdió con la inmigración de masas (¿los inmigrantes eran trabajadores complementarios o sustitutivos de la mano de obra nativa?) y quién estaba en posición de hacer algo al respecto. La distinción entre trabajadores cualificados y no cualificados es especialmente relevante en este sentido. Si el grueso de los inmigrantes fue mano de obra no cualificada el efecto pudo ser desplazar a la mano de obra nativa hacia empleos de mayor cualificación (inmigrantes complementarios en el mercado de trabajo). Así, los inmigrantes contribuyen a aumentar la desigualdad en el mercado de trabajo pues elevan el *skill premium* de la mano de obra local y el resultado en términos políticos es una división entre los distintos tipos de mano de obra: los trabajadores cualificados no se opondrán a la entrada de inmigrantes mientras que los trabajadores no cualificados serán favorables a la restricción. Richardson (2005) muestra, por el contrario, que en los Estados Unidos de la década de 11890 los trabajadores con altos ingresos y fuertemente sindicalizados se mostraron opuestos a la inmigración masiva pues su posición negociadora frente a los empresarios se deterioró al haber abundancia de mano de obra. Timmer y Williamson (1998) muestran una correlación entre el grado de desigualdad en diversos países del Nuevo Mundo (calculado como la distancia entre la renta per capita y los salarios de la mano de obra no cualificada) y las políticas migratorias restrictivas. Sin embargo, el índice de política migratoria que construyen para Argentina muestra una evolución ciertamente sorprendente y que encaja difícilmente con la visión dominante en la literatura. El índice de políticas migratorias de Timmer y Williamson muestra valores que van de -5 a +5. Valores positivos indican una política abierta a la inmigración y los valores negativos una política restrictiva. El índice argentino pasa de +4,5 a finales de 1880 a -2,5 a mediados de la década de 1920¹⁴. A su vez, el índice australiano evoluciona desde un valor de -3 a mediados de 1860 a -2 en 1930, lo cual implica que en

los años veinte Argentina era un país más restrictivo a la inmigración que la “White Australia”. Dejando de lado estas perplejidades, estos índices de políticas migratorias muestran en todo caso como las actitudes frente a la inmigración se traducen finalmente en leyes, regulaciones o medidas administrativas pero no reflejan, en ningún caso, la efectividad (el *enforcement*) de esa política.

Volviendo a la relación entre aumento de la desigualdad y restricciones a la inmigración ¿podemos ser más precisos acerca de la evolución de los diferenciales salariales según niveles de cualificación en Argentina? La escasez de datos históricos sobre salarios ajustados por cualificación profesional impide ser muy optimista sobre las posibilidades de respuesta, pero esto no invalida la relevancia de la pregunta de cómo afectó la inmigración a los trabajadores no cualificados, si se ensanchó la brecha salarial entre los dos grupos de trabajadores y si los perjudicados hubieran podido materializar su oposición a la inmigración de masas de alguna manera. Los estudios sobre la relación entre las características de los trabajadores nativos y su postura a favor o en contra de mayores restricciones a la inmigración muestran con claridad una constante: hay una alta correlación positiva entre los niveles de renta y los niveles educativos de determinados grupos de población y las actitudes favorables a la inmigración y, viceversa, cuando menores sean los niveles de renta y educativos, más hostilidad despiertan los trabajadores extranjeros (Scheve y Slaughter 2001). Con los datos censales argentinos se podrían relacionar dos tipos de información: las tasas de alfabetización, o mejor aún de escolarización, de nativos e inmigrantes y la clasificación de la población activa por estructura ocupacional a la que se podría adjudicar el valor del salario medio por categorías profesionales y de ocupación. Dada la ausencia de encuestas de opinión para el período considerado serían una medida indirecta, aunque un tanto burda, de la posible percepción de la llegada masiva de inmigrantes por la sociedad argentina.

El contraste de Argentina con Australia y los Estados Unidos es muy llamativo en lo que se refiere a la postura de partidos políticos y representantes de los trabajadores ante la continua llegada de trabajadores extranjeros.

Ni el partido Radical ni los sindicatos argentinos fueron activos oponentes a la política de inmigración masiva. El partido laborista australiano se convirtió, desde la crisis de 1890, en el más firme defensor de las restricciones a la inmigración con el objetivo declarado de mantener elevado el nivel de vida de la clase trabajadora australiana. No fue este el caso del partido radical argentino si bien es cierto que su base social incluía tanto a los trabajadores como a la clase media. Tampoco el partido socialista se caracterizó por una defensa firme de los trabajadores argentinos frente a los extranjeros. En este contexto, sobresalen las intervenciones de Enrique Dickman en la Cámara de Diputados en 1919 y 1922 con sendos discursos muy críticos con la política inmigratoria argentina, en contra de recibir cualquier clase de inmigración pero con una preocupación fundamental por la raza: “No padecemos de ningún perjuicio de razas pero no debemos admitir que hindúes, chinos etcéteras vengan a la república (...) la lucha de raza, en el fondo, no es otra cosa que la lucha de salarios”¹⁵. Según Moran (1970), la elevada movilidad social argentina hizo que los inmigrantes no permanecieran más de una generación en los segmentos más bajos del mercado de trabajo y la sociedad; las posibilidades, reales, de ascenso social debilitaron la base obrera del radicalismo argentino y lo convirtieron en un partido de clases medias urbanas a diferencia del laborismo australiano. De acuerdo con Germani (1955) en 1914 el 30 por ciento de los inmigrantes era ya clase media y trabajadores no manuales.

La cuestión del desempleo y la manera en que éste afectó a los países de inmigración en América Latina no ha sido analizada aún en el contexto de las políticas de inmigración. Las altas tasas de migración de retorno en períodos de crisis y de desempleo relativamente alto, como en Argentina en la década de 1890, sugieren que cualquier medida restrictiva de la inmigración habría sido percibida como innecesaria. El recuerdo de la experiencia de retornos en los años de la crisis de 1890 pudo haber dominado la percepción de que, ante una crisis económica, los inmigrantes hubieran vuelto a su país. Adelman (1994) subraya el hecho de que la fuerza de trabajo que se desplazaba constantemente entre el sector rural y el urbano sólo experimentaba un desempleo temporal en el mercado de trabajo urbano mientras

esperaba la próxima cosecha. Otros estudios muestran una imagen mucho más pesimista acerca de las oportunidades de empleo para los trabajadores de Buenos Aires en la década de 1920 (Shiple 1977). De nuevo, el análisis de la participación electoral y el derecho de voto podría darnos algunas pistas acerca de quién estaba en condiciones de hacerse oír en la arena política. No hay que olvidar que, dada la baja tasa de naturalización de extranjeros, los inmigrantes no eran votantes en las elecciones argentinas (excepto en las elecciones municipales) por lo que los partidos políticos no tenían por qué contar con las demandas de la población inmigrante ni en sus propuestas electorales ni en sus políticas. En 1938 menos del 6 % de los extranjeros naturalizados estaban registrados como votantes (Bunge 1940, p. 424).

Un tercer conjunto de hipótesis podrían encuadrarse en la clasificación de modelos socio-políticos. La restricción a la inmigración era difícilmente viable en la Argentina anterior a 1930 puesto que este era un país constituido por inmigrantes en mayor proporción que los Estados Unidos. Las actitudes y las actuaciones políticas relacionadas con la inmigración fueron, por lo tanto, muy diferentes. A muchos inmigrantes de larga tradición en el país como los italianos quizá les habría gustado excluir a otros inmigrantes de llegada reciente como los sirios, libaneses o los provenientes de los Balcanes, pero manteniendo, al mismo tiempo, una política de puertas abiertas para sus parientes y compatriotas; una combinación difícil de lograr políticamente. El sistema de cuotas americano era la solución más evidente si se quería privilegiar a los grupos tradicionales de inmigrantes, pero nunca se planteó. En Argentina el movimiento anti-inmigración nunca fue una fuerza política importante y organizada antes de la Gran Guerra. No existió nada parecido al movimiento nativista americano, desde los *Know-Nothing* en adelante y ningún partido político ni organización social pareció canalizar algún tipo de oposición a grupos étnicos concretos. Es cierto que la Liga Patriótica Argentina propugnó la restricción a la entrada de extranjeros a partir de 1917 pero se utilizó fundamentalmente el “pavor rojo” y el peligro de extensión de ideas revolucionarias que en ningún caso se hizo extensivo al conjunto de los inmigrantes. La Liga Patriótica construyó un discurso que oponía inmigración y tradición, identificando a

la primera con las fuerzas destructivas de la nacionalidad y a la segunda con el trabajo fecundo y edificante. De este punto de vista, todo trabajador politizado era “antiargentino”. Con esta retórica, se pretendía seducir a empleadores preocupados ante las posibles huelgas y a los sectores de las clases medias alarmados por el creciente cosmopolitismo. Pero se trata de un temor al inmigrante como causante de desorden social y sus planteamientos nunca pasaron de una fuerte retórica en contra del “mal inmigrante” frente al honrado trabajador extranjero (Ospital 1994). A su vez, los sindicatos argentinos siempre reclamaron salarios más altos pero nunca relacionaron el nivel salarial con la inmigración masiva. En sus propuestas aparecen con mayor claridad las preocupaciones básicas de cualquier movimiento sindical: las condiciones de trabajo y la duración de la jornada laboral así como objetivos generales como “la revolución proletaria”, que una inquietud por el flujo masivo de trabajadores europeos y su impacto en los niveles de vida de los trabajadores. Era difícil también desarrollar un grupo de presión que defendiera los valores nativos frente a la inmigración en un país donde hasta las elites estaban formadas en muchos casos por inmigrantes de primera y segunda generación. Walter (1984) calcula (aunque no especifica cómo) que los argentinos hijos de inmigrantes contribuyeron al aumento de la proporción de electores en la provincia de Buenos Aires de un 11 % en 1912 a aproximadamente un 22 % en 1942. El comportamiento electoral de estos votantes y su postura con relación a la inmigración nos son totalmente desconocidos pues tampoco en los programas de los partidos políticos aparecían propuestas claras sobre posibles restricciones a la inmigración masiva.

La distinción que hacen Timmer y Williamson (1998) entre los determinantes de largo plazo que podrían motivar los cambios (o su ausencia) en las políticas de inmigración y los determinantes de corto plazo parece ser especialmente relevantes en el caso de Argentina. La política pro inmigración parece haber sido una vigorosa fuerza de largo plazo en América Latina y, en especial, en Argentina y es, precisamente esa continuidad de la mentalidad poblacionista la que se presenta como especialmente paradójica.

Por último, hay dos trabajos que mantienen, desde distintos enfoques, la idea de que Argentina sí tuvo una política restrictiva de la inmigración en el largo plazo. El índice de políticas migratorias calculado por Timmer y Williamson (1998) muestra un perfil crecientemente restrictivo hasta el punto de que, como ya se ha señalado, Argentina aparece en su comparación con Australia, como un país mucho más cerrado a la inmigración. La elaboración del índice presenta muchos elementos discutibles como, por ejemplo, considerar que la reducción en los presupuestos del Departamento de Inmigración argentino era una muestra de voluntad restrictiva o que la Ley de 1902, que permitía expulsar del país a anarquistas, socialistas y otros individuos perturbadores de la paz política, era otro elemento restrictivo.

Mucho más elaborado es el análisis de Fernando Devoto (2003a) que argumenta que si bien no hubo una restricción implícita como en el caso de los Estados Unidos pues la Ley de 1876 no se modificó, los diversos reglamentos muestran una presencia creciente de obstáculos y controles administrativos. En concreto, Devoto señala el aumento de exigencias burocráticas de 1923 así como instrucciones cursadas a los cónsules en Europa en el sentido de desanimar a los futuros inmigrantes a la Argentina. Sin el coste que hubiera supuesto abandonar la retórica de un país abierto a la inmigración y teniendo en cuenta que la propia Constitución argentina consagraba la política de puertas abiertas, Argentina entorpeció la llegada de trabajadores extranjeros. El argumento es difícilmente contrastable. Plantea un primer problema de capacidad de aplicar efectivamente las leyes. El grado de *enforcement* de normas legislativas se convierte así en la clave para entender la efectividad en la aplicación de normativas. Un segundo problema relacionado es de la discrecionalidad de los funcionarios de inmigración a la hora de aplicar normativas y decretos específicos. En los Estados Unidos, la Ley de Exclusión de los trabajadores chinos planteó tal cantidad de disfunciones a la hora de ser aplicada por los funcionarios de inmigración que en 1900, el Comisario General de Inmigración americano constató que “probablemente ninguna otra legislación aprobada hasta ahora por el Congreso presenta mayores y más serios obstáculos para ser aplicada” (citado en Calavitta 2000). Si en los Estados Unidos hubo problemas a la hora de aplicar

una normativa excluyente con, sobre el papel, tan escaso margen de error (excluir a los trabajadores de raza china) cabe suponer que la aplicación de una normativa que excluye a potenciales anarquistas, subversivos e indeseables, daría lugar a un control efectivo menor. El propio Devoto (2001) escribe que “el reglamento de 1923 incorporó muchas ambigüedades que daban plena discrecionalidad a los funcionarios argentinos para impedir el desembarco de un inmigrante”. Incluso hoy en día con los medios actuales de control de inmigración existen múltiples evidencias, detectadas por el Servicio Nacional de Inmigración americano, de la discrecionalidad y las dificultades a la hora de aplicar la normativa que prohíbe la entrada en Estados Unidos de “pobres, mendigos profesionales, vagos e individuos que puedan llegar a convertirse en una carga pública” (Gilboy 1991). Es razonable que el nuevo reglamento argentino de 1923 provocase descontrol en la gestión de la política migratoria pero su voluntad restrictiva encaja mal con el perfil temporal de la inmigración en los años veinte que muestra máximos en 1924-1926. Pasado el “temor” a que la inmigración decayera tras la primera guerra mundial y dentro del contexto de bonanza económica de la segunda mitad de los años veinte las prácticas permisivas parecen haber sido la norma.

Conclusiones

Este trabajo ha planteado una serie de interrogantes e hipótesis para investigaciones futuras acerca de la política migratoria argentina. Pocas son las conclusiones definitivas que, en el estado actual de la investigación, se pueden extraer. La política inmigratoria argentina fue, al igual que en el resto de los países de inmigración, mucho menos efectiva a la hora de determinar los flujos migratorios, que las variables económicas, de empleo y de redes migratorias consolidadas. La comparación tradicional entre Argentina y Australia como dos modelos opuestos de política migratoria parece poco operativa y este trabajo plantea que la comparación debería hacerse entre países que siguieron una política activa de subsidios e inmigración

asistida: Australia y Brasil. La política migratoria argentina aparece, *a priori*, paradójica en dos contextos: en su dimensión comparativa con otros países receptores de inmigrantes (en especial tras la primera guerra mundial) y en su vertiente cronológica pues los propios cambios económicos y sociales desde el último cuarto del siglo XIX hasta 1930 hacen relevante analizar la persistencia a lo largo del tiempo de una política diseñada en la década de 1870.

Tres tipos de modelos pueden resultar fructíferos para el análisis: modelos económicos de evolución de salarios reales, desempleo y, especialmente, de aumento de la desigualdad entre trabajadores con distintas cualificaciones profesionales, modelos de economía política que analicen composiciones parlamentarias y márgenes de maniobra de los distintos grupos políticos y, finalmente, modelos sociológicos que incorporen indicadores sociales de la Argentina post-inmigración masiva en los años veinte. Ninguno de ellos es excluyente y quizá un análisis comprehensivo permita entender mejor las razones por las que, aparentemente, Argentina nunca llevó a la práctica restricciones efectivas a la entrada masiva de mano de obra hasta la crisis de los años treinta.

NOTAS

- 1 Este trabajo se centra en las restricciones a la entrada de europeos. Los chinos, y asiáticos en general, estuvieron excluidos desde finales del siglo XIX de Estados Unidos, Argentina, Canadá y Australia. Brasil aparece como la excepción pues a partir de 1907 recibió una corriente relativamente numerosa de inmigración japonesa.
- 2 Los intentos australianos por restringir explícitamente la inmigración de la India fueron vetados por el gobierno británico debido a que la India era parte del Imperio. Los que llegaron fueron, sin embargo, muy pocos dadas las peculiaridades de la legislación migratoria australiana.
- 3 Sin embargo, recientemente se ha contrastado como antes de la Primera Guerra Mundial las leyes de ciudadanía no desempeñaron un papel relevante en los flujos migratorios que estuvieron más dominados por los diferenciales de ingreso, variables demográficas y oportunidades de empleo. Véase Bertocchi y Strozzi (2005)
- 4 Sobre el precio de los pasajes a Estados Unidos y América Latina ver Sánchez-Alonso (2005)
- 5 Departamento General de Inmigración (1894), p. 46.
- 6 Departamento General de Inmigración (1895), p. 14
- 7 Al menos para el caso español esto parece cierto, ya que los inmigrantes eran seleccionados en regiones con altos niveles de alfabetización (Sánchez-Alonso 2000).
- 8 Para Australia las tasas se sitúan en un máximo de 14,7 en 1881-1890 para descender a un insignificante 0,9 en 1901-1910. Brasil alcanza un valor máximo del 10 por 1000 en el período 1891-1900 (Hatton y Williamson 1998)
- 9 La Comisión (llamada Dillingham) publicó sus 44 volúmenes entre 1907 y 1911.
- 10 Cárcano (1924). Timmer y Williamson (1998) muestran además como las llegadas a Argentina estuvieron muy influenciadas por los ciclos de la economía de São Paulo
- 11 En este cálculo debería excluirse a los niños de las tasas generales de analfabetismo de las estadísticas argentinas, especialmente en los años inmediatamente anteriores a la Primera Guerra Mundial, cuando la proporción de familias con niños que llegaba a la Argentina alcanzó su mayor nivel.
- 12 Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1909, vol. I, pp. 190-192; 1916, vol. 2, pp. 1651-1664; 1918-19, vol. V, pp. 581-583; 1922, vol. V, pp. 345-352, y 1923, vol. IV, pp. 677-678
- 13 Respondieron legisladores nacionales, ministros, diplomáticos, profesores universitarios, directores de instituciones privadas y públicas, escritores y periodistas.
- 14 Parte del problema estriba en tomar el valor de 1889 cuando Argentina todavía subsidiaba pasajes de inmigrantes. Ya se ha señalado como esa política fue una excepción en la política de inmigración espontánea argentina.
- 15 Mensaje del Diputado Dickman. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Tomo V, pp. 345-352. En 1919 Enrique Dickman ya había presentado un proyecto de ley y un mensaje idénticos. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1919, Tomo I, pp. 732-741

Bibliografía

- Adelman, Jeremy (1994): *Frontier Development. Land, Labour and Capital on the Wheatlands of Argentina and Canada, 1890, 1914*, Oxford: Clarendon Press.
- Avery, Donald H. (1995): *Reluctant Host: Canada's Response to Immigration Workers, 1896-1994*, Toronto.
- Baines, Dudley (1991): *Emigration from Europe, 1815-1913*, Londres: McMillan.
- Bertocchi, Graziella y Strozzi, Chiara (2005): "Citizenship Laws and International Migration in Historical Perspective", *Fondazione Eni Enrico Mattei, Documento de Trabajo n° 71*.
- Boletín del Museo Social Argentino (1919): "La inmigración después de la guerra", año VIII, tomo VIII.
- Bulmer-Thomas, Victor, (1994): *The Economic History of Latin America Since Independence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bunge, Alejandro (1940): *Una nueva Argentina*, Buenos Aires: G. Kraft Ltda.
- Calavita, Kitty (2000): "The Paradoxes of Race, Class Identity and "Passing": Enforcing the Chinese Exclusion Acts, 1882-1910", *Law & Social Inquiry*, 25, 1, pp. 1-40.
- Cárcano, Miguel Ángel (1924): "La Conferencia Internacional de Roma y la política migratoria argentina", *Revista de Economía Argentina*, julio, Tomo 13.
- Cortés Conde, Roberto (1979): *El progreso argentino, 1880-1914*, Buenos Aires: Ed. Sudamericana.
- Delaney, Jeane (1996): "Making Sense of Modernity: Changing Attitudes Toward the Immigrant and the Gaucho in the Turn-Of-The-century Argentina", *Comparative Studies in Society and History*, 38, 3, pp. 434-459.
- Devoto, Fernando (2003a): "Ideas políticas y prácticas migratorias argentinas en una perspectiva de largo plazo (1852-1950)", N. Sánchez-Albornoz and M. Lordén (comps.), *Migraciones iberoamericanas. Reflexiones sobre economía política y sociedad*, Colombes, Fundación Archivo de Indianos, pp. 173-220.

- Devoto, Fernando, (2003b): *Historia de la Inmigración en la Argentina*, Buenos Aires: Ed. Sudamericana.
- Devoto, Fernando, (2001): “El revés de la trama: políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949)”, *Desarrollo Económico*, 41, 162, pp. 282
- Díaz Alejandro, Carlos (1970): *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, New Haven: Yale University Press.
- Foreman-Pack, James (1992): “A Political Economy Model of International Migration, 1815-1914”, *The Manchester School*, 60, 4, pp. 359-376.
- Germani, Gino (1955): *Estructura social de la Argentina*, Buenos Aires: Ed. Raigal.
- Gilboy, Janet (1991): “Deciding Who Gets In: Decision-Making by Immigration Inspectors”, *Law and Society Review*, 25, pp. 571-599.
- Goldin, Claudia (1994): “The political economy of immigration restriction in the United States, 1890 to 1921”, C. Goldin and G. Libecap (eds.), *The Regulated Economy: A Historical Approach to Political Economy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hatton, Timothy, J. y Williamson, Jeffrey G., (1998): *The Age of Mass Migration. Causes and Economic Impact*, Oxford: Oxford University Press
- Holloway, Thomas H. (1980): *Immigrants on the Land. Coffee and Society in São Paulo, 1886-1934*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Klein, Herbert S. (1996): *La inmigración española en Brasil*, Gijón: Fundación Archivo de Indianos.
- Leff, Nathaniel H. (1982): *Underdevelopment and Development in Brazil. Economic Structure and Change, 1822-1947*, Vol. I, London: Allen & Unwin.
- McLean, Ian W. (2005): “Recovery from Depression: Australia in an Argentine Mirror, 1895-1913”, Working Paper 2005-19, School of Economics, The University of Adelaide.
- Moran, Theodore H. (1970): “The Development of Argentina and Australia: The Radical Party of Argentina and the Labor Party of Australia in

the Process of Economic and Political Development”, *Comparative Politics*, 3, 1, pp. 71-92.

Moya, José C. (1998): *Cousins and Strangers. Spanish Immigrants in Buenos Aires, 1850-1930*, Berkeley: University of California Press

O'Rourke, Kevin H.; Williamson, Jeffrey G. (1999): *Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth Century Atlantic Economy*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Ospital, Maria Silvia (1994): *Inmigración y Nacionalismo: La Liga Patriótica y la Asociación del Trabajo (1910-1930)*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina

Pope, David, (1987): “Population and Australian Economic Development, 1900-1930”, en R. Maddock and I.W. McLean (eds.), *The Australian Economy in the Long Run*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 33-60.

Ramella de Jeffereis, Susana (1981): “Las ideas sobre inmigración durante la primera posguerra”, *Primeras Jornadas Nacionales de Estudios sobre la Inmigración en Argentina*, Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Cultura, Comisión Nacional de Estudios Sobre la Inmigración a América, pp. 491-527.

Richardson, Gary (2005): “The Origins of Anti-Immigrant Sentiments: Evidence from the Heartland in the Age of Mass Migration”, *Topics in Economics Analysis & Policy*, 5, 1, pp. 1-46.

Sánchez Alonso, Blanca (2000): “Those Who Left and Those Who Stayed Behind: Explaining Emigration from the Regions of Spain, 1880-1914”, *Journal of Economic History* 60 (3), pp. 730-755.

Sánchez Alonso, Blanca (2005): “Labor and Immigration”, en Victor Bulmer-Thomas, John Coatsworth, Roberto Cortés Conde, *The Cambridge Economic History of Latin America*, vol. II, Cambridge: Cambridge University Press.

Scheve, Kenneth F.; Slaughter, Mathew J. (2001): “Labor Market Competition and Individual Preferences over Immigration Policy”, *Review of Economics and Statistics*, 83, 1, pp. 133-145.

Shiple, Robert E. (1977): “On the Outside Looking In: A Social History of

- the Porteño Worker During the 'Golden Age' of Argentine Development, 1914-1930", Tesis Doctoral, Rutgers University.
- Solberg, Carl E. (1970): *Immigration and Nationalism. Argentina and Chile, 1890-1914*, Austin: University of Texas Press.
- Taylor, Alan M. (1992): "External Dependence, Demographic Burdens and Argentine Economic Development After the Belle Epoque", *Journal of Economic History*, 52, pp. 907-936.
- Taylor, Alan M. (1994): "Mass Migration to Distant Southern Shores. Argentina and Australia, 1870-1939", en Timothy J. Hatton; Jeffrey G. Williamson (eds.), *Migration and the International Labor Market, 1850-1939*, London: Routledge, pp. 91-115.
- Timmer, Ashley S.; Williamson, Jeffrey G. (1998): "Immigration Policy Prior to the 1930s: Labor Markets, Policy Interactions, and Globalization Backlash", *Population and Development Review*, 24, 4, pp. 739-771.
- Vázquez González, Alejandro (1999): "La emigración gallega a América, 1830- 1930", Tesis Doctoral, Universidad de Santiago de Compostela.
- Walker, Richard J. (1984): "Politics, Parties and Elections in Argentina's Providence of Buenos Aires, 1912-1942", *Hispanic American Historical Review*, 64, 4, pp. 707-735.
- Williamson, Jeffrey G. (1999): "Real Wages Inequality and Globalization in Latin America before 1940", *Revista de Historia Económica*, 17, número especial, pp. 101-142.

CENTRALIZACIÓN, JUSTICIA FEDERAL Y CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EN LA ORGANIZACIÓN NACIONAL

*Eduardo Zimmermann**

Resumen

Partiendo del reconocimiento que los debates sobre centralización y federalismo tuvieron en la tradición liberal argentina, el artículo incorpora una dimensión institucional a los estudios sobre el proceso de construcción estatal: el diseño, creación y funcionamiento de la justicia federal en las provincias, y su impacto en la historia política del período.

Abstract

Given the crucial role that discussions about centralization and federalism had within the Argentine liberal tradition, this article incorporates an institutional dimension to the study of the national state-building process: the design, set up and workings of federal judicial institutions in the interior provinces, and its impact on the political history of the period.

Una de las preocupaciones recurrentes en los trabajos que Ezequiel Gallo dedicó a la tradición del pensamiento liberal argentino del siglo diecinueve, es el análisis de los divergentes alineamientos de figuras centrales en esa tradición, —Juan Bautista Alberdi, Domingo Faustino Sarmiento, Bartolomé Mitre, Leandro N. Alem—, originados en sus posicionamientos frente al federalismo y la centralización política, entre la sanción de la Constitución en 1853 y la federalización de la Ciudad de Buenos Aires en 1880 (Gallo 1993, 1994).

* Universidad de San Andrés (Buenos Aires). Doctorado (D. Phil) en Historia Moderna, Universidad de Oxford. zimmer@udesa.edu.ar

Esas distintas posiciones y su vinculación con la tradición liberal conforman algo más que un capítulo en la historia de las ideas políticas en la Argentina, porque como bien sabemos, representaban visiones particularmente vigorosas del derrotero que debía seguir la construcción del Estado nacional y el régimen político que debía suceder al caído en Caseros. Ese proceso fue rastreado por obras de enorme importancia en la historiografía contemporánea (Halperín Donghi, 1980; Botana, 1984; Oszlak, 1997), y su comprensión se ve hoy aún más facilitada por una buena cantidad de estudios recientes que desde una perspectiva local permiten complementar las visiones elaboradas en torno a las perspectivas desarrolladas a nivel nacional. Como sabemos, durante estos años, esos posicionamientos doctrinarios a nivel nacional fueron acompañados por un fuerte proceso de realineamiento político en las provincias del interior, impulsado desde Buenos Aires. Durante el mismo, el proceso de construcción del Estado nacional fue desafiado, modificado y adaptado a circunstancias locales en procesos que distaron de ser homogéneos o lineales. La nueva historiografía de las situaciones provinciales muestra cuan complejo y diverso fue el proceso de anudamiento de los poderes locales con la política nacional, y desafía la validez de interpretaciones poco matizadas de la “penetración” del Estado Nacional sobre los “gobiernos de familia” provinciales y las identidades políticas locales (Chiaramonte, 1991, 1997; Buchbinder, 2004; Bragoni, 1999; De la Fuente, 2000; Paz, 2003; Schmit, 2004 y otros). Esta comprensión más refinada de las situaciones locales ha permitido contextualizar de mejor manera el impacto concreto de esas ideas sobre centralización y federalismo en el plano local, y entender los mecanismos y lógicas de concentración del poder que ensayados primero en ese plano local fueron luego trasladados a la esfera nacional (Bragoni, 2004)

El propósito de este trabajo es incorporar a ese nuevo análisis del proceso de construcción del Estado nacional una dimensión institucional: la de la construcción de instituciones judiciales y legales en el marco de un ordenamiento constitucional renovado por el proceso de 1860. También en el campo de la historia de las instituciones judiciales ha habido una notable renovación, y contamos hoy con un cuerpo de trabajos que cruzan muy

provechosamente el estudio de las instituciones judiciales con procesos sociales, económicos y políticos más amplios (véase Palacio, 2004, y los ensayos reunidos en Zimmermann, 1999).

Sin dudas, la incorporación al análisis de esa dimensión institucional, esto es, la manera en que ciertos debates sobre el diseño de algunos instrumentos de acción estatal, –en este caso instituciones judiciales–, afectaron las conductas políticas de los actores, y la manera en que esas instituciones operaron en el proceso de construcción del poder central y sus relaciones con las provincias, puede resultar en una mayor comprensión del proceso histórico. En las páginas que siguen voy a concentrarme en dos instancias de diseño institucional en particular –la reforma constitucional de 1860 y la creación del Poder Judicial Federal a partir de 1863, para concluir con una mirada sobre la manera en que ambos procesos fueron evaluados medio siglo después, tras la experiencia roquista, en el Centenario.

Buenos Aires y la reforma constitucional de 1860

Tras el retiro de las tropas porteñas de Cepeda, la mediación de Francisco Solano López facilitó el acercamiento de Buenos Aires y la Confederación que culminó en el Pacto de San José de Flores, o Pacto de Unión, del 11 de Noviembre de 1859. Por el mismo Buenos Aires se declaró parte integrante de la Confederación argentina, disponiendo verificar su incorporación por la jura de la constitución, tras un examen de la misma. A tal efecto se convocó a una Convención Provincial elegida por el pueblo de Buenos Aires para que decidiera si debían o no hacerse reformas al texto constitucional de 1853. A fines de diciembre de 1859 se realizaron las elecciones de convencionales constituyentes resultando elegidos Mitre, Sarmiento, Vélez Sársfield, Mármol, Valentín y Adolfo Alsina, Rufino de Elizalde y Eduardo Costa, entre otros. La composición reveló la predominancia de los sectores del liberalismo porteño que propugnaban la reforma de la constitución como paso previo a la unión.

La Convención quedó instalada a comienzos de enero de 1860 y se designó una comisión para que estudiara y propusiera las reformas que se consideraran necesarias. La comisión estaba formada por Mitre, Sarmiento, Vélez Sársfield, José Mármol, Antonio Cruz Obligado, Luis Domínguez y José Barros Pazos. De ese grupo sólo los cinco primeros firmaron el *Informe de la Comisión Examinadora de la Constitución Federal*, que fue redactado por Mitre (Ravignani, 1937-39, vol. IV).

En el *Informe* se analiza la evolución constitucional argentina como una serie de intentos fracasados que han dejado como saldo a la nacionalidad argentina como un hecho, más que como una situación de derecho, que ha hecho surgir dos principios fundamentales, “las soberanías provinciales, como base de toda organización nacional, y la libertad, fin a que debe subordinarse toda organización política.” Estos dos principios, el federalismo y el liberalismo, se han manifestado, en dos acontecimientos concretos de la historia argentina: la sanción de la Constitución federal de 1853, y la revolución porteña del 11 de Septiembre de 1852, respectivamente. El grupo de Buenos Aires retoma así su identificación de la causa porteña desde 1852 con la causa de la libertad, que debe ahora complementarse con la realidad del federalismo encarnado en las soberanías provinciales. La unión de estos dos principios, equivalente a la unión de las dos fracciones que se han enfrentado en el país, es el paso necesario que debe darse a través de la reforma constitucional para garantizar la organización definitiva de la Nación: “fuertes ambos, dotados de esa vitalidad que caracteriza a los principios conservadores de las sociedades humanas, *su amalgama es lo único que puede dar estabilidad a la Constitución...*”. La oportunidad de 1860 representa entonces para este grupo no sólo la conciliación de las fuerzas y los intereses de la Confederación y de Buenos Aires, sino también la fusión de esas dos tradiciones –federalismo y liberalismo–, que vienen a sustentar en el campo de las ideas la estructura política y jurídica encarnada en la Constitución. Solamente esta fusión será capaz de fundamentar definitivamente la tambaleante armazón institucional argentina.

Entre las propuestas de reforma específicas a esa armazón institucional

que fueron desarrolladas a continuación, la del artículo 5 de la Constitución atraería las críticas más enérgicas de los hombres de la Confederación. Por un lado se eliminó la obligación que pesaba sobre las provincias de proveer educación primaria *gratuita*, dejándose libertad para que las mismas pudieran establecer contribuciones especiales para financiar los gastos de educación, “o dar leyes para imponer a los pudientes la obligación de costear la de sus hijos”. La segunda parte de la reforma a este artículo consistía en la eliminación de la cláusula por la cual se daba al Congreso Nacional la facultad de examinar y de aprobar o reprobar las constituciones provinciales, cláusula comprendida también por los artículos 64 inciso 28, y 103 del texto de 1853. La Comisión Examinadora sostuvo que esto violaba el concepto de soberanía provincial y “los principios fundamentales de la asociación federativa”. Si existiera un caso concreto de conflicto entre una constitución provincial y la constitución nacional, éste debía ser resuelto por la Corte federal, pero de ningún modo debía “a título de facultad preventiva, constituirse al Congreso en árbitro del círculo que debía recorrer la soberanía local para evitar un caso que no ha llegado y pueda no llegar nunca.”

Del mismo modo, sobre la intervención federal en las provincias (art.6), el *Informe* declaraba que las amplias facultades otorgadas al gobierno federal por la Constitución de 1853 habían creado una confusión en la que no se distinguía entre lo que era protector y lo que era represivo de los derechos provinciales. La reforma propuesta apuntó a limitar los casos de intervención sin requisición de las autoridades provinciales, a aquellos en los que debía garantizarse “la forma republicana de gobierno” o repelerse invasiones, dejando a las autoridades provinciales requerir la intervención en casos de sedición.

Por otras reformas se eliminó la posibilidad de juicio político a los gobernadores provinciales por el Congreso Nacional (art. 41) y la facultad de la Corte Suprema de intervenir en los conflictos entre poderes provinciales (art. 98), reformas que apuntaron a la ampliación de las esferas de autonomía provincial, de acuerdo a los lineamientos federalistas adoptados.

La Confederación y las críticas a las reformas de 1860

Fue este intento de reforzar el contenido federalista de la Constitución de parte de los hombres de Buenos Aires lo que originó las críticas más fuertes a las reformas entre los juristas de la Confederación como Alberdi y Seguí. Alberdi, enviado diplomático de la Confederación en Europa, publicó en Madrid bajo seudónimo (A. de Aráoz) un examen de las reformas propuestas por Buenos Aires, y escribiendo a su amigo Juan María Gutiérrez las describió como un plan destinado a preservar la autonomía porteña de toda interferencia del gobierno nacional. Para Alberdi, “ese plan es el libro de Sarmiento [se refiere a *Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina*], en que comentó la constitución de 1853, con la mira de destruirla. Ahora sería tiempo de leer mis *Estudios de la Constitución...*”. Unas semanas después volvió a escribir a Gutiérrez, detallando las objeciones a las reformas propuestas. Del total de reformas, once eran totalmente inadmisibles, entre las que se contaban las modificaciones a los artículos que trataban el examen de las constituciones provinciales, la intervención federal en las provincias, el requisito de residencia para ser elegido diputado o senador (que Alberdi interpretaba como una maniobra para que los representantes provinciales en el Congreso fueran “inexpertos y poco versados en asuntos nacionales”), la eliminación de derechos y tarifas diferenciales, los que limitaban las facultades del Poder Ejecutivo durante el receso del Congreso o respecto al estado de sitio, y la reserva para las provincias de poderes delegados por pactos especiales. Con alarma, Alberdi prevenía a Gutiérrez: “El plan de reformas (sobre todo en los once artículos citados) no es una *reforma*, es una *revolución*, peor que la del 11 de Septiembre, por que es hecha dentro del Congreso, por la mano de la ley, pero dirigida justamente al fin que tuvo la otra, a saber: *constituir a Buenos Aires independiente de la autoridad de la Nación, aunque unida al territorio de la Nación.*”

En la misma fecha se dirige a Urquiza con argumentos similares. Las reformas enumeradas deben ser rechazadas bajo peligro de aprobar un plan que tiende “a acabar con la institución del gobierno nacional”. Propo-

ne como gesto de buena fe que se acepte el resto de las reformas, que aunque “controvertibles y discutibles”, no revisten gravedad para la vida de la Confederación. La invocación del modelo federal de los Estados Unidos no es mas que “un pretexto (sic) hipócrita. Los que se dicen *unitarios* de tradición no pueden creer de buena fe que convenga a nuestras provincias el sistema de gobierno que está haciendo la ruina de Méjico, Centro América, Nueva Granada y Venezuela...”.

Alberdi oponía, además de sus objeciones a lo que veía era una política que tendía a favorecer a Buenos Aires exclusivamente, su firme creencia en la superioridad de una forma mixta que superara los peligros del federalismo puro, fórmula que había expuesto en las *Bases*: “un sistema mixto, que abrace y concilie las libertades de cada provincia y las prerrogativas de toda la nación... un sistema mixto de federal y unitario... una federación unitaria o una unidad federativa...”. Para Alberdi, la adopción del modelo norteamericano superaba los límites que la fórmula mixta adoptada en la Constitución de 1853 había puesto a las autonomías provinciales, poniendo así en peligro la estructura del gobierno nacional (Botana, 1984).

Otro hombre de la Confederación, Juan Francisco Seguí, que había seguido desde su columna de *El Nacional Argentino* de Paraná el debate en Buenos Aires, y quien participaría como convencional en Santa Fe en la aceptación de las reformas propuestas por Buenos Aires, efectuó también un detallado análisis de las mismas. La mayoría de las reformas eran rechazadas, en algunos casos con argumentos que demostraban qué lejos estaban de sostener principios federalistas puros algunos hombres de la Confederación. Sobre las reformas al artículo 5 (educación primaria gratuita en las provincias y examen de las constituciones provinciales por el Congreso Nacional), Seguí se oponía a que las provincias quedaran libres de decidir si la instrucción elemental se daría en forma gratuita o no, ya que debía evitarse “la diversidad de juicios en materia tan vital”. Del mismo modo, las constituciones provinciales debían ser revisadas por el Congreso Nacional ya que “la órbita que corresponda a la soberanía nacional debe estar libre, y no rozarse jamás con la de los poderes locales”. Tampoco podía admitirse la jurisdicción provincial sobre delitos de imprenta porque “tendríamos

el absurdo político de que en una provincia sería permitido lo que en otra sería vedado por sus leyes”. También era rechazada la reforma al art. 6 sobre intervención federal, que a juicio de Seguí debía ser reglamentada a través de una ley, manteniéndose el texto original de 1853, alternativa por la que también se inclinaba Marcelino Ugarte.

Identidades políticas

De estas posiciones en torno al diseño constitucional surgen modificadas las identidades políticas y las maneras de caracterizar a los dos grupos contendientes. En primer lugar, como vemos, el uso de los términos “federal” y “unitario” como descripción de las posiciones de los hombres de la Confederación y de Buenos Aires, respectivamente, durante estos años resulta difícil asimilar a las posiciones expuestas. Los debates de 1860 revelan claramente la paradoja de los supuestamente unitarios de Buenos Aires introduciendo reformas de claro contenido federal, mientras los supuestamente federalistas rechazaban todo intento de debilitar la centralización del poder en el gobierno nacional. Sabemos que en el interior, sin embargo, esas identidades políticas provenientes de la primera mitad del siglo mantuvieron en algunos casos toda su fuerza durante toda la década de 1860 (cf. Ariel de la Fuente, 2000).

Para los hombres de la Confederación, que como vimos estaban lejos de defender posiciones autonomistas o localistas, el federalismo que sostenían los hombres de Buenos Aires resultaba un simple pretexto detrás del cual se mantenía la vieja identidad unitaria: se buscaba asegurar la hegemonía porteña dentro de la Confederación. Las únicas alternativas resultaban así ser la centralización del poder en el gobierno nacional vinculado a la Constitución de 1853, o la centralización en manos porteñas. Bernardo de Irigoyen, que participó en la Convención, sostuvo años más tarde que la misma “se inspiró en una idea exclusiva, la de debilitar en todo lo posible el Poder Nacional, *no en interés del sistema federal ni de la soberanía de las Provincias*, sino en el de impedir la influencia del Gobierno que se

llamaba entonces del Paraná.” Esto mismo puede entreverse en la cándida declaración de Vélez Sársfield al clausurarse la Convención de Buenos Aires, cuando todas las reformas basadas en el modelo federal norteamericano incluidas en el Informe de la Comisión Examinadora que contaba con su firma habían sido aprobadas:

Permitidme verter aquí la expresión ingenua y profunda de mis convicciones. Yo no soy federal. No creo que los resultados de este sistema correspondan a las esperanzas que en él se fundan. *Creo que si hay un país que deba ser regido por una vigorosa unidad de régimen es el nuestro.* Creo que si hay algún sistema que pueda contribuir a completar la relajación del sentimiento y de la idea nacional es este sistema federal que da a cada una de nuestras pobres provincias una idea quimérica de su capacidad y un falso sentimiento de independencia y de poder con perjuicio de la capacidad, del poder y de la independencia de acción. (Ravignani, 1937, vol. IV, p. 936).

Alberdi intentó explicar esta paradoja por los distintos significados que podían atribuirse al federalismo. En Europa había significado una reacción liberal a la centralización de las monarquías que habían desplazado al feudalismo. En los Estados Unidos, federalismo significaba, por el contrario, la centralización surgida como rechazo a la precaria unión existente bajo los Artículos de la Confederación. En América del Sud, finalmente, federalismo sólo podía significar el localismo de los caudillos que venían a reeditar un arcaico sistema feudal. La divergencia quedó entonces centrada en la posibilidad o no de trasladar a la Argentina el sistema federal norteamericano que había simbolizado la centralización y el fortalecimiento del gobierno nacional. Para Alberdi las características del país aconsejaban apartarse de ese modelo, para Mitre la eficacia del mismo sería suficiente para superar los obstáculos que surgieran.

Y aquí aparece una segunda observación sobre las distintas perspectivas forjadas dentro de las corrientes liberales durante los momentos del diseño institucional, que se asemeja por momentos a un diálogo llevado adelante en distintos idiomas. En su defensa de las reformas, Mitre inscribe

sus preocupaciones en un lenguaje que revela la centralidad del discurso liberal en su propuesta, retomando el símbolo de la revolución de septiembre de 1852 como estandarte de estos principios. Su preocupación central es asegurar la incorporación de esta tradición al sustento ideológico de la Constitución Nacional, tradición que para los hombres de Buenos Aires había sido sacrificada por el liderazgo urquicista. Para los hombres de la Confederación, la defensa de esa tradición resulta casi irrelevante frente a lo que ven como un simple intento de Buenos Aires de mantener sus viejos privilegios. El contexto dentro del cual desarrollaban su crítica giraba alrededor del conflicto entre la Nación y Buenos Aires, y, especialmente, la necesidad de impedir que esta última obtuviera una situación de preponderancia en la Confederación. En consecuencia, el lenguaje en el que expresan sus objeciones revela que sus prioridades estaban centradas en puntos distintos que los de Mitre.

La necesidad de centralizar el poder en el gobierno nacional, y dentro de éste en el poder ejecutivo, era para Alberdi en gran parte el resultado de las *condiciones históricas del país*. Esta observación era en gran medida lo que inspiraba en las *Bases* el apartamiento del modelo norteamericano para favorecer en cambio el fortalecimiento del gobierno nacional. Cuando Mitre rechazaba la subordinación absoluta a un enfoque historicista en la construcción de las instituciones, para favorecer una postura más racionalista, encontraba de este modo un argumento adicional por el cual la centralización en el poder nacional favorecida por Alberdi debía ser dejada de lado. El modelo de una asociación federativa racionalmente diseñado que había probado ser exitoso era la constitución norteamericana. Alberdi y la Constitución nacional de 1853 se habían apartado de este modelo bajo el pretexto, según Mitre, de las condiciones particulares de nuestro país. Si el legislador, como concluía Mitre, no debía rendirse ante esas circunstancias o hechos dados para diseñar una ley sino que debía a través de la ley modificar esas condiciones, no podía justificarse ese argumento y debía retornarse al modelo original, auténtico representante del federalismo. Un contraste parecido tendría lugar veinte años más tarde en torno a la federalización de Buenos Aires, entre el historicismo presente en el texto de Alberdi y las

posiciones más cercanas al racionalismo político de Alem (Gallo, 1994).

En los años siguientes ese paradójico entrecruzamiento de las identidades políticas se acentuaría aún más. Tras Pavón y el afianzamiento mitrista en el gobierno nacional, Alberdi profundizaría aún más su defensa de un modelo más centralizador, llegando a considerar en su *Sistema de gobierno...* nunca publicado, un modelo de poder ejecutivo monárquico para América, como solución al peligro de la inestabilidad política. El mitrismo, tras haber defendido las reformas federalistas de 1860 iniciaría su política expansiva hacia el interior, que además de los conflictos militares y políticos traería el diseño e implementación de nuevos mecanismos de fortalecimiento del Estado nacional, como la creación e instalación del Poder Judicial federal.

La justicia federal en las provincias¹

El período que cubre las presidencias de Mitre, Sarmiento y Avellaneda, entre 1862 y 1880, está caracterizado por el conflicto entre la creciente afirmación del gobierno nacional y los intentos de resistencia de las provincias a ese avance. La consolidación del gobierno nacional se hace más clara luego de haber quebrado la resistencia de las provincias en las dos guerras de las Montoneras (1863 y 1866-67), y en los levantamientos de López Jordán en Entre Ríos (1870, 1873 y 1876), para culminar con la supresión de los intentos revolucionarios liderados por Mitre en 1874, y con la resistencia de la provincia de Buenos Aires en 1880. Este proceso que combinó enfrentamientos militares y realineamientos políticos fuertes en las provincias del interior estuvo acompañado por el lento montaje de mecanismos institucionales de afirmación del poder del Estado nacional. Los jueces federales en las provincias debían cumplir ese papel, en medio de un contexto de fuertes restricciones.

El gobierno de la Confederación Argentina había tratado infructuosamente de instalar en 1854 el Poder Judicial según el texto de la sancionada Constitución de 1853. Los artículos 94 a 103 de la Constitución Nacional siguen de cerca lo establecido en el artículo 3 de la segunda parte de la

Constitución de los Estados Unidos, creando ambos textos un Poder Judicial compuesto por una Corte Suprema y por los tribunales inferiores que oportunamente fueran creados por el Congreso. Con la presidencia de Bartolomé Mitre en 1862, tras la reforma constitucional de 1860, el Congreso Nacional organizó a través de una serie de leyes la composición del Poder Judicial de la Nación, formado por la Corte Suprema de Justicia y los juzgados federales llamados juzgados de sección; su jurisdicción y competencia, los crímenes cuyo juzgamiento les competía, y los procedimientos a seguir en materia civil y criminal (leyes 27, de octubre de 1862 y 48, 49 y 50, de septiembre de 1863). Los juzgados federales se establecieron en la Capital de cada provincia, salvo los casos de Entre Ríos (Paraná) y Santa Fé (Rosario)².

Tres problemas básicos enfrentarían los jueces federales en el desarrollo de sus funciones, problemas que en cierto modo daban forma a las vinculaciones entre el Estado nacional y los poderes locales: 1) la escasez de recursos humanos y materiales para el normal desenvolvimiento de sus tareas; 2) el inadecuado diseño de los instrumentos procesales a su disposición; 3) la dependencia de las autoridades provinciales, jueces y gobernadores, frecuentemente remisos a colaborar.

Pocos y pobres abogados

La escasa disponibilidad de recursos tanto materiales como humanos para enfrentar el establecimiento de estas instituciones resultó uno de los principales obstáculos. La falta de recursos humanos, el escasísimo número de abogados capaces de ejercer la magistratura o de actuar como tales ante el foro, había impulsado durante la primera mitad del siglo diecinueve, especialmente en las provincias del interior, el desarrollo de una “justicia lega”, en algunos casos de carácter popular, i.e., administrada por legos elegidos por el pueblo: el ciudadano de “luces y conocida honradez” o de “ilustración y probidad”; en otros casos ejercida por los alcaldes en los cabildos del interior, e incluso por los mismos gobernadores de provincia. Durante

la segunda mitad del siglo, la escasez de abogados continuó siendo un problema, que ocasionó frecuentes demoras en cubrir cargos en los juzgados. Los procesos de nombramientos de los jueces federales por acuerdo del Senado se vieron frenados en algunas oportunidades por los deseos de los miembros del cuerpo legislativo de obtener mayor información sobre los títulos de los candidatos, dado que no existía tampoco una nómina de abogados de la República.

Esta escasez de hombres formados en el derecho que pudieran ocupar los cargos creados en el nuevo sistema federal de Justicia, se extendía además a un problema más general de superposición entre las funciones judiciales y los cargos políticos. Los abogados estaban llamados a ocupar los cargos políticos más altos en sus respectivas provincias, y esto era otra tradición que se arrastraba desde comienzos de la vida independiente en el país y que ya había entorpecido los intentos de organización judicial de la Confederación.

La carrera típica de los jueces federales como “hombres públicos” parecía estar armada así: después de recibido como abogado en Córdoba, Buenos Aires o Chuquisaca (de los primeros sesenta nombramientos en la justicia federal, 29 eran graduados de Córdoba, 15 de Buenos Aires, 5 de Chuquisaca, 2 de Montevideo, sin información sobre 9 casos), se recibía un nombramiento político a nivel provincial de menor jerarquía (por ejemplo, secretario de un ministro provincial o legislador provincial, o para los mas capaces en las provincias mas despobladas directamente un ministerio provincial) o un nombramiento en la justicia provincial. Después del nombramiento como juez federal las alternativas eran pasar a integrar los elencos políticos provinciales, ahora con mayor responsabilidad (como ministro de Gobierno, o Gobernador) o pasar al plano nacional: ministro del gobierno nacional, o interventor federal, o diputado o senador nacional por la provincia respectiva. Numerosos observadores criticaron esa tendencia a entrar al Poder Judicial como medio de escalar otra posición política. La otra alternativa, menos transitada, era seguir dentro del poder judicial federal, por ejemplo siendo trasladado como juez federal a otra provincia, o, para unos pocos, llegar a ser llamado a la Suprema Corte de Justicia (esto

último podía llegar también después de la carrera política). En definitiva, estudiando los primeros sesenta nombramientos en la justicia federal, entre 1863 y 1880, prácticamente el 100% (sin información para 8 casos de los 60) había ocupado cargos políticos a nivel provincial o nacional antes o después de su designación como juez federal.

Es indudable que este hecho originaba cierta incapacidad para llevar adelante un proceso de diferenciación de las funciones judiciales y por lo tanto de garantizar la independencia de los jueces de las demandas del proceso político. El permanente movimiento entre posiciones del poder judicial y los cargos políticos, alimentado por esa escasez de “hombres ilustrados”, afectaba particularmente a los jueces federales, dado el carácter necesariamente político que marcaba a la justicia federal durante el proceso de organización del Estado nacional, cuando los enfrentamientos entre el gobierno nacional y los caudillos provinciales fueron frecuentes. Así resultó común que en el proceso de nombramiento de los jueces se discutiera como antecedente a favor o en contra de los candidatos las actuaciones políticas de los mismos en sus respectivas provincias, particularmente durante los períodos más inestables de la vida política provincial (Dagrossa, 1990-1991).

La escasez de recursos humanos que originaba algunos de estos problemas era paralela a la escasez de recursos materiales aportados por el Tesoro nacional para la constitución de lo que en definitiva constituía uno de los tres poderes del Estado. El ministro de Hacienda de Mitre, Dalmaicio Vélez Sársfield describía dramáticamente en 1863 las pobres condiciones en las que se había iniciado el año anterior el nuevo experimento institucional:

Nada existía, faltaban los primeros antecedentes indispensables a toda Administración. Recién entonces acababa de establecerse la residencia de las Autoridades Nacionales, y faltaba hasta el local para los empleados y para el Gobierno mismo. Estos embarazos materiales han traído las más serias dificultades en el servicio público. No había Tesorería ni Contaduría Nacional: todo era preciso crearlo, aún para el servicio más urgente.

Frente a esa situación de necesidad, y enfrentando peligros, internos y externos, que amenazaban la estabilidad del nuevo orden institucional, es entendible que la parte mas gruesa de los escasos recursos disponibles se orientara al fortalecimiento de la fuerza militar nacional. Durante el período 1863-1880, más de la mitad de los gastos totales del gobierno y del personal empleado por el Estado era absorbido por el aparato militar (Cortés Conde, 1989; Oszlak, 1997).

Los juzgados federales en las provincias fueron una fuente de frecuentes reclamos y protestas por la escasez de recursos materiales con la que debían enfrentar su tarea. Al momento de constituirse los juzgados, por leyes del Congreso se había organizado su personal: un escribano, un oficial de justicia y un ordenanza, autorizándose al Poder Ejecutivo a designar un procurador fiscal en aquellas secciones que lo creyera oportuno, y regulando los derechos que podían percibir los escribanos por su actuación. El Ministro de Justicia, Eduardo Costa, pedía a los jueces de sección “una prudente y severa economía” al organizar el respectivo juzgado, recomendando a los gobiernos de provincia ceder “un número de piezas” libres en algún edificio público, y autorizando a los jueces, si esto no fuera posible, a alquilar por cuenta de la Nación. Las retribuciones para los escribanos quedarían a criterio de los jueces respectivos. En algunas provincias, la poca cantidad de casos atendidos, o los montos demasiado bajos por los que se habían substanciado, hacían que las retribuciones a los escribanos fueran nimias, reclamando los jueces respectivos al gobierno nacional la asignación de “una renta moderada” a los mismos.³

Crimen y castigo

Pero existían otros problemas de funcionamiento además de las magras retribuciones provocadas por la escasez de recursos. Por una parte, la existencia de una sola Cámara de Apelación, en Buenos Aires, o el escaso número de agentes fiscales en las provincias afectaba directamente el funcionamiento de los juzgados como tales: muchos litigantes preferían

evitar en lo posible el recurrir a los jueces federales por el costo que implicaba un posible viaje a Buenos Aires para una instancia de apelación; la falta de procurador fiscal en algunas provincias significaba que numerosos delitos quedaban sin castigar, ya que “librar al celo de los particulares la persecución y castigo de los delitos, en países como los nuestros, acostumbrados, por causas bien conocidas, a dejarlo todo a la vigilancia de los funcionarios y autoridades, es consagrar su impunidad”.

Por otra, los juzgados federales tenían competencia por las leyes de organización de la justicia nacional para entender en toda causa civil, aunque fuera de ínfimo valor, entre un argentino y un extranjero. Esto recargaba la atención de los jueces de manera excesiva, por lo que en 1878 por una nueva ley se fijó un monto mínimo (quinientos pesos fuertes) como requisito para la competencia del juzgado federal. Las causas de menor valor, en consecuencia, pasaban a ser tratadas por los juzgados de paz en las provincias, lo que explica la caída en el número de causas atendidas por la justicia federal en 1880 respecto a los años anteriores. La cantidad de casos atendidos en Buenos Aires pronto justificó la creación de un segundo juzgado, separándose las causas civiles y criminales en cada uno; en el otro extremo, en algunas provincias no parecía justificarse la existencia de un juzgado propio (el juzgado de Santiago del Estero, por ejemplo, atendía solamente un puñado de causas por año), y en el caso de las provincias de Salta y Jujuy en 1874 se decidió la fusión de ambos juzgados en uno solo, en Salta.⁴

De todos modos, fue en las causas criminales, particularmente por los delitos de rebelión y sedición durante los numerosos levantamientos provinciales que se sucedieron durante el período, donde los jueces federales desempeñaban su papel de defensores del orden público y representantes del nuevo Estado nacional, donde las falencias generadas por los instrumentos legales que diseñaban sus funciones fueron más notorios.

Con la creación de la Justicia Federal se establecieron también los instrumentos legales a través de los cuales podían castigarse estos actos de resistencia al gobierno nacional. La ley 49, de septiembre de 1863, que enumeraba los crímenes de competencia de la justicia nacional y sus penas,

trataba en los títulos IV y V (artículos 14 a 29) a “los delitos contra la seguridad interior de la Nación”, comprendiendo bajo esta denominación a los delitos de rebelión y de sedición. La ley 50, de procedimientos de los tribunales nacionales trataba en su título XXX (artículos 352 a 371) del procedimiento en las causas criminales.⁵

La eficacia de estos instrumentos para frenar los intentos revolucionarios fue dudosa. Los mismos jueces federales reclamaban una modificación en la legislación que impusiera penas más severas a los rebeldes. La ley castigaba el delito de *rebelión* (alzamiento contra el gobierno nacional) con penas que iban del *destierro* por diez, seis y cuatro años, al *servicio militar en las fronteras* por cuatro o dos años, y multas, de acuerdo al grado de participación; y al delito de *sedición* (alzamiento en armas de una provincia contra otra, o para impedir la ejecución de leyes nacionales) con penas de destierro por seis años, multas, o servicio militar en las fronteras por dos años. Es decir, *ninguno de los dos delitos conllevaba la pena de prisión*. Ya en 1867, a cuatro años de sancionadas las leyes, el ministro de Justicia Eduardo Costa reclamaba al Congreso una revisión de la legislación penal en momentos en que “la hidra sangrienta de la rebelión renace a cada paso en algunas Provincias del Interior de la misma ruina y desolación que va dejando en pos de sí”; y su sucesor, Nicolás Avellaneda, se permitía dudar en 1869 de la eficacia de tales castigos: “el destierro no es a la verdad un castigo que pueda intimidar a los aventureros, sin hogar y sin vínculos visibles con su patria, única clase de hombres que se arrojan entre nosotros por las vías sangrientas de las disensiones civiles”. Casi una década más tarde, tras el último levantamiento de López Jordán en Entre Ríos, el ministro Onésimo Leguizamón hacía parecidos reclamos sobre lo inadecuado de las herramientas penales con las que contaba la justicia federal para castigar la rebelión y la sedición:

puedo citar el escaso resultado de los procesos que se mandaron iniciar el año pasado con ocasión de la rebelión de Entre Ríos y de algunos actos subversivos conexos con ella, que tuvieron lugar en Buenos Aires, Santiago y Tucumán. Esos procesos, con excepción de los que se siguen en Entre

Ríos, están paralizados en las primeras diligencias del sumario, *hallándose los procesados en libertad, bajo fianza*. El contacto libre con los acusados gasta la energía del acusador y del juez, mientras que la libertad de los delincuentes, suprime por su parte todo interés en la prosecución y en el resultado de las causas. En este estado de cosas, la acción de la justicia es completamente ineficaz para los fines del orden y de la moral social.

Entre 1872 y 1875, por ejemplo, figuran en el total de los juzgados unas 107 causas por rebelión iniciadas en el juzgado de sección de San Luis en 1868, que aparecen entre esos años como “juicios políticos paralizados por ausencia de los reos”.⁶

Dependencia de las autoridades provinciales

La carencia de medios propios para ejecutar sus resoluciones hacía que frecuentemente los juzgados quedaran completamente librados a la cooperación que debían, pero no siempre querían o podían, brindar las autoridades provinciales (por ejemplo, facilitando o negando las cárceles locales), lo que introducía otro elemento de tensión entre gobierno nacional y gobiernos provinciales, particularmente serio durante los levantamientos provinciales. Del mismo modo, jueces federales y jueces provinciales (frecuentemente dependientes de los gobernadores) mantenían enfrentamientos regularmente.⁷ La alternativa, más problemática aún para los jueces federales, era enfrentar directamente a los rebeldes, lo que en ausencia de tropas nacionales resultaba sumamente arriesgado.

Es en estos casos donde podía apreciarse la fuerza o debilidad de la justicia federal como órgano representativo del Estado nacional en las provincias, por lo que pueden citarse algunos ejemplos relevantes.

Tras la llamada “Revolución de los Colorados” que iniciada en *Mendoza* en Noviembre de 1866 como un derrocamiento del gobernador se extendería por las provincias del interior hasta convertirse en una rebelión a nivel nacional, pudo apreciarse que los jueces no siempre eran capaces de

enfrentar con éxito las amenazas surgidas por la rebelión, pese al anuncio del ministro Costa ese mismo año que una resistencia a las resoluciones de los jueces federales “tendría forzosamente que estrellarse contra todo el poder de la Nación, y la mas grande reprobación de la conciencia pública, y no podría menos de ser vencida en tan desigual lucha”. El juez Juan Palma se vio obligado a negociar con los rebeldes, en lugar de imponer la fuerza del Estado nacional, para garantizar un mínimo de seguridad tras la revolución, debiendo enfrentar por su conducta el primer juicio político por mal desempeño de sus funciones. En *Córdoba*, una extensión de la revolución iniciada el año anterior, derrocó al gobernador y tomó como prisioneros al ministro de guerra y al juez federal, Saturnino Laspiur. En este caso las fuerzas del ejército nacional derrotaron a los rebeldes y el juez federal de Santa Fe, José María Zuviría se trasladó a Córdoba para juzgar a los rebeldes. En *Salta*, ante el avance de las fuerzas rebeldes encabezadas por Felipe Varela, el Juez Ormaechea escribió urgentemente al ministro de Justicia anunciando que hacía abandono del juzgado para trasladarse a Jujuy, con posibilidades de continuar hasta Bolivia. El ministro, tras asegurar que las fuerzas de Varela llegaban sólo a cuatrocientos hombres y no a dos mil como creía el juez, recordó la necesidad de “que cada magistrado esté en su puesto”. La falta de medios para hacer efectiva las condenas era una seria causa de preocupación para los jueces, tal como revelaba el juez federal de Jujuy, Macedonio Graz, tras las montoneras de Varela:

algunos individuos que se encontraban sujetos a juicio criminal, huyeron cuando la Provincia fue ocupada por dichas montoneras, y no ha sido posible volverseles a haber, porque cuando han sido pedidos del Departamento de su domicilio, se ha contestado que se encuentran en territorio boliviano. (...) Las sentencias por ejemplo en que hay condenación al servicio de fronteras conforme a la ley, no pueden cumplirse *cuando las autoridades de Provincia se niegan a la remisión del condenado* por falta de ley que las obligue a ese cumplimiento, y el Juzgado se encuentra sin los medios de ejecutar sus sentencias.⁸

Distinta fue la actuación del Juez Ignacio Lobo, en Santiago del Estero, tras la revolución de 1874. Esta provincia, dominada por el clan familiar de los Taboada, había sido un bastión tradicional del mitrismo y un importante factor de peso en toda la política del norte argentino. La participación en la revolución de 1874 significaría el fin del predominio taboadista. Tras la derrota de la revolución, el gobierno de Avellaneda dió un decreto por el cual los jueces federales podían requerir las fuerzas militares de la Nación para hacer efectivas las resoluciones en los juicios contra los participantes, cómplices y sostenedores de la rebelión. El único juez que solicitó tal apoyo fue el juez Ignacio Lobo de Santiago. Precavido seguramente por las experiencias que habían debido pasar sus colegas en otras provincias y por su conocimiento de las condiciones locales, el juez Lobo aseguraba al ministro de justicia que llevar adelante un juicio sin la presencia del ejército nacional “sería esponer el resultado del juicio, con menoscabo de la pronta y recta administración de justicia”. Según Lobo, el menosprecio por la justicia federal era tal que los testigos jamás de presentaban a declarar, y los presos supuestamente incomunicados vivían con sus familias en las cárceles. Con las fuerzas nacionales en la provincia, ya en 1875, el juez procedió contra los rebeldes, arresando a las principales figuras políticas involucradas en la revolución (el gobernador Gondra y el ex-gobernador Absalón Ibarra, primo de los Taboada, entre otros) y transformando la escena política local (lo que facilitaría una nueva pieza para el armado de la maquinaria roquista en los ochenta)⁹.

Pese a todos estos inconvenientes, tanto la Corte Suprema como los juzgados de sección fueron aumentando el número de causas atendidas año tras año. Los levantamientos provinciales aumentaban el número de causas criminales, pero reducían el número de causas civiles (por la reducción en el comercio). En la primera de las guerras de las Montoneras, iniciada por el levantamiento del caudillo Peñaloza en La Rioja, seguido por Felipe Varela y Fructuoso Ontiveros en el interior, la reacción del gobierno nacional se expresó a través de la fuerza militar, encabezada por Sarmiento, gobernador de San Juan, designado Director de la Guerra. La acción de la Justicia Federal, nacida unos meses después de iniciados

los levantamientos fue prácticamente nula, como puede verse en la tabla, a diferencia de lo que ocurriría tras los restantes levantamientos.

Causas por rebelión y/o sedición en la Justicia Federal tras los levantamientos de 1863, 1867 y 1874

	1864	1865	1867	1868	1869	1874	1875
S. Corte	-	1	26	29	29	2	12
Juzgados	2	2	152	319	249	117	474

Fuente: Elaborado sobre datos de la *Memoria del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública* para los años 1865, 1866, 1868, 1870, 1875, y 1876.

En definitiva, si bien en la etapa final del período, como puede apreciarse en la tabla, la justicia federal fue haciéndose sentir con creciente fuerza como una herramienta del gobierno central contra los levantamientos, rebeliones y sediciones, el proceso de afianzamiento definitivo del gobierno nacional adquirió renovado impulso en 1880 con la federalización de Buenos Aires y la asunción a la presidencia del General Roca. Este proceso se caracterizó por una renovación de los procedimientos utilizados alcanzar dicho afianzamiento: por una parte, la aparición de nuevas herramientas jurídicas (el Código Penal de 1884 y el Código de Procedimientos en materia Penal de 1888) que permitirían alcanzar la eficacia en la sanción de los delitos que los mismos jueces venían reclamando; por la otra, la eliminación de las milicias provinciales y la utilización del patronazgo y de la intervención federal como instrumentos para garantizar la estabilidad de las situaciones favorables al gobierno nacional en las provincias. Para cuando el roquismo había llegado ya a su fin, ya entrado el siglo veinte, las consecuencias de ese proceso centralizador habían desatado un intenso debate sobre el sistema político en general y sobre las posibilidades del federalismo en la Argentina en particular (Botana, 1977, 1993; Botana y Gallo, 1997). Fue en ese contexto en el que el proceso de formación del orden constitucional argentino, incluyendo la formación del Poder Judicial federal fue revisado.

Justicia federal y localismos provinciales en el Centenario

Pese a ese gradual pero efectivo avance de la centralización que culminaría con las reformas del roquismo, para el Centenario la Justicia Federal todavía era vista como una víctima de la reforma constitucional de 1860. En su estudio de 1912 sobre la “Ampliación de la Justicia Federal” José Nicolás Matienzo ilustra ampliamente la centralidad que este problema ocupaba en su análisis del (mal) funcionamiento del régimen federal en la Argentina. El artículo era una reelaboración de una nota publicada en *El Diario* en septiembre de 1902, que bajo el título “La reforma judicial” discutía la ley de reorganización de la justicia federal sancionada en enero de ese año, y retomaba argumentos que Matienzo había desarrollado también en *El gobierno representativo federal*, en 1910. La reforma constitucional de 1860 había deformado trágicamente el sistema diseñado según el texto de 1853, introduciendo bajo la inspiración de un fuerte “espíritu provincialista” una serie de restricciones y trabas a las facultades de los poderes nacionales que, en particular, habían debilitado a la justicia federal y acrecentado las jurisdicciones provinciales (proceso agravado por un número de leyes sancionadas por el congreso en el mismo sentido en los años siguientes a la reforma constitucional).

Por la reforma de 1860 el congreso nacional había sido privado de la facultad de *examinar las constituciones provinciales para asegurar la administración de justicia* y el cumplimiento de las garantías federales de funcionamiento de las instituciones locales de acuerdo con la constitución nacional, y se había quitado a la cámara de diputados el derecho de acusar ante el senado a los gobernadores de provincia. Estas modificaciones habían otorgado a los gobiernos de provincia un margen mayor de maniobra sobre los sistemas judiciales, facilitando aún más la concentración de poder en la persona de los gobernadores. Las leyes orgánicas de 1863 y 1878 habían restringido aún más la jurisdicción federal, excluyendo de la competencia de los jueces federales a una gran cantidad de casos. Según Matienzo, la ley de 1902 no había modificado mayormente la situación del poder judicial federal respecto de los provinciales.

Pero la evolución del marco legal-institucional era sólo meramente indicativa de los que las prácticas políticas habían conseguido:

Todas las referidas limitaciones puestas desde 1860 al ejercicio de la justicia nacional han servido en definitiva para favorecer la arbitrariedad y desamparar el derecho, expuesto a todo género de incertidumbres en presencia de *quince administraciones de justicia diferentes*, sin que se haya conseguido realizar el régimen federativo de los Estados Unidos, a cuya imposible imitación se han sacrificado los antecedentes y necesidades reales de la República Argentina.

Los verdaderos resultados jurídicos de la *soberanía provincial*, nombre que los defensores de la reforma de 1860 daban a lo que para Matienzo no era más que “el poder excesivo confiado al caciquismo local”, eran una absurda diversidad de interpretaciones locales dadas a los códigos nacionales, una arbitraria variedad de procedimientos, y el facilitamiento de la indebida influencia de los poderes políticos provinciales sobre sus aparatos judiciales: “una larga experiencia ha demostrado que *los jueces de provincia hacen lo posible para no fallar contra su gobierno, o mejor dicho, contra los deseos del gobernador, salvo escasas y honrosas excepciones.*” Las soluciones residían en una reforma constitucional que eliminara las cláusulas introducidas en 1860 (solución ya propuesta en *El gobierno representativo federal*) y en la derogación de las leyes del congreso que habían transferido a los jueces locales atribuciones de carácter federal. Y en lo que hace a la jurisprudencia, “convendría que la ley le diera rumbos más nacionalistas, estableciendo el principio general de que, en caso de duda, las cuestiones de competencia entre jueces federales y provinciales deban decidirse a favor de los primeros; porque ellos representan la justicia suprema del país...”

El artículo de Matienzo se inscribe en un proceso de revisión del funcionamiento del federalismo argentino, que, impulsado en gran parte por el proceso de centralización llevado adelante por el roquismo, tenía lugar desde fines del siglo diecinueve, y que generaba intensos debates políticos,

jurídicos, e historiográficos, y se inscribía en el espíritu reformista de comienzos del siglo veinte (Zimmermann, 1995, 2006).

José Nicolás Matienzo y Rodolfo Rivarola destacaron en sus análisis de la crisis del sistema federal argentino a la debilidad del sistema judicial federal como uno de los síntomas de esa crisis. Si bien los dos autores diferían en cuanto a la eventual solución de dicha crisis, –Rivarola postulando la necesidad de abandonar el experimento federalista y adoptar un sistema unitario de gobierno; Matienzo intentando rescatar una versión más centralizadora del federalismo, acorde con la fórmula original de la Constitución de 1853– ambos estaban de acuerdo en que el exagerado poder de los localismos provinciales constituía un serio obstáculo en el proceso de saneamiento institucional de la república (punto en el que coincidía también el Partido Socialista, que en su Congreso del año 1912 había incorporado en su programa “la supresión de los gobiernos y las legislaturas provinciales”). Según estos autores, el fortalecimiento de la justicia federal era un necesario primer paso, dado que la reforma constitucional de 1860 había debilitado a la justicia federal de varios modos: 1) confiando a los tribunales de provincia la aplicación ordinaria de los códigos nacionales en materia civil, comercial, penal y de minería; 2) excluyendo de la jurisdicción federal la libertad de imprenta y los recursos de fuerza; 3) quitando a la Corte Suprema la decisión de los conflictos entre los distintos poderes públicos de una misma provincia y la de las causas entre una provincia y sus propios vecinos. Las leyes orgánicas posteriores debilitaron aún más la justicia federal al sustraerle la competencia en una serie de asuntos (concursos de acreedores, partición de herencia, etc.). Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Suprema, “bajo la influencia de las teorías americanas”, limitó en todo lo posible la competencia de los tribunales federales, terminando por exagerar “el provincialismo judicial, cooperando a consolidar la arbitrariedad de los gobernadores, que (...) no tienen nada que temer de los jueces que ellos nombran...” Paradójicamente, Matienzo que defendía contra las aspiraciones unitarias de Rivarola la vigencia del federalismo, concluía contemplando como solución “la concentración de todo el Poder Judicial en manos de los jueces federales”. De la afanosa imitación del

modelo norteamericano como garantía del federalismo a la reconsideración de un modelo más centralizador, tal cual había sido postulado por la Constitución de 1853, la justicia federal, desde la perspectiva de Matienzo, recorrió así entre la Organización Nacional y el Centenario una parábola similar a la de las relaciones entre el Estado nacional y las provincias. Esa visión reconstruía la paradoja de un proceso centralizador del poder que dejaba como resultados instituciones penosamente débiles y en necesidad de un mayor fortalecimiento, algo que en sí mismo constituía un agudo diagnóstico sobre la evolución de la historia política argentina.

NOTAS

- 1 Mucho de lo que sigue ha sido ya tratado en Zimmermann, (1998).
- 2 *Registro Nacional*, 1863.
- 3 *Registro Nacional*, 1863; *Memoria del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1864, 1869.
- 4 *Memoria del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1869, 1880.
- 5 *Registro Nacional*, 1863, pp. 52-53 y 72-73. También Levaggi (1983).
- 6 Eduardo Costa en *Memoria del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1867, p. iv; Nicolás Avellaneda en *idem*, 1869, p. xxvi; Onésimo Leguizamón, en *idem*, 1877, pp. iii-ix. Sobre los inconvenientes de la libertad bajo fianza, Leguizamón había sostenido en 1875 (por los casos de los revolucionarios de 1874): “es muy difícil que la justicia llegue a hacerse severa e inflexible cuando los acusadores, los jueces y los acusados viven en frecuente contacto social, pasean y comen juntos, concurren a los mismos centros y comparten comunes impresiones”. *Ibid.*, 1875, p. xiii. Ver también, reclamos para modificar la legislación sobre los procedimientos en los delitos de rebelión y sedición, de Apolonio Ormaechea (juez federal de Salta) en *idem*, 1869, p. 178.
- 7 Ver *Memoria del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública* de los años 1868, 1869, y 1870 para episodios de este tipo.
- 8 Cf. “Mensaje al Congreso” de Eduardo Costa del 1 de Mayo de 1866, en *Memoria del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1866, pp. iii-iv. Defendido por José María Guastavino, secretario de la Corte Suprema, el juez Palma fue absuelto y reintegrado a su cargo en 1868. Cf. “Juicio político seguido contra el Juez Federal de Mendoza, Dr. Juan Palma”, en Apéndice del *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1868, pp. iii-xcv. Los casos de los jueces Laspiur y Ormaechea en *Memoria del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1868, pp. 31-39; el del juez Graz en *idem*, 1869.
- 9 *Memoria del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1875.

Bibliografía

- Botana, Natalio (1977): *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Botana, Natalio (1984): *La Tradición Republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Botana, Natalio (1993): "El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930", en Marcello Carmagnani (coordinador), *Federalismos latinoamericanos*. México/Brasil/Argentina, México: Fondo de Cultura Económica.
- Botana, Natalio; Ezequiel Gallo (1997): *De la República posible a la República verdadera (1880-1910)*, Buenos Aires: Ariel.
- Bragoni, Beatriz (1999): *Los hijos de la revolución. Familia, negocios y poder en Mendoza en el siglo XIX*, Buenos Aires: Taurus.
- Bragoni, Beatriz (2004): "¿Gobiernos de familia? Elites, poder y política en la experiencia argentina del siglo XIX. Registro de un ejercicio", en Beatriz Bragoni (editora), *Microanálisis. Ensayos de historiografía argentina*, Buenos Aires: Prometeo.
- Buchbinder, Pablo (2004): *Caudillos de pluma y hombres de acción. Estado y política en Corrientes en tiempos de la organización nacional*, Buenos Aires: Prometeo.
- Chiaromonte, José Carlos (1991): *Mercaderes del Litoral. Economía y sociedad de la provincia de Corrientes en la primera mitad del siglo XIX*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Chiaromonte, José Carlos (1997): *Ciudades, provincias, estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Buenos Aires: Ariel.
- Cortés Conde, Roberto (1989), *Dinero, Deuda y Crisis. Evolución fiscal y monetaria en la Argentina*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Dagrossa, Norberto (1990-1991): "Los acuerdos del Senado (1854-1877)", *Revista de Historia del Derecho*, N° 18, 1990, y N° 19, 1991.
- De la Fuente, Ariel (2000): *Children of Facundo. Caudillo and Gaucho Insurgency during the Argentine State-Formation Process (La Rioja, 1853-1870)*, Durham: Duke University Press.
- Gallo, Ezequiel (1993): "Liberalismo, centralismo y federalismo: Alberdi

- y Alem en el 80”, Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia.
- Gallo, Ezequiel (1994): “Las ideas liberales en la Argentina”, en Aníbal Iturrieta (comp.), *El pensamiento político argentino contemporáneo*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Goldman, Noemí; Salvatore, Ricardo (1998): *Caudillismos rioplatenses. Nuevas miradas a un viejo problema*, Buenos Aires: Eudeba.
- Halperín Donghi, Tulio (1980): “Una nación para el desierto argentino”, en *Proyecto y construcción de una nación*, Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- Levaggi, Abelardo (1983): “La codificación del procedimiento criminal en la Argentina en la segunda mitad del siglo XIX”, *Revista de Historia del Derecho*, N° 11.
- Oszlak, Oscar (1997): *La formación del estado argentino*, Buenos Aires: Planeta.
- Palacio, Juan Manuel (2004): *La paz del trigo. Cultura legal y sociedad local en el desarrollo agropecuario pampeano 1890-1945*, Buenos Aires: Edhasa.
- Paz, Gustavo (2003): “El gobierno de los ‘conspicuos’: familia y poder en Jujuy, 1853-1875”, en Sábato y Lettieri (2003).
- Ravignani, Emilio (1937-1939): *Asambleas Constituyentes Argentinas*, vol. IV, Buenos Aires.
- Sábato, Hilda y Alberto Lettieri, compiladores (2003): *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Schmit, Roberto (2004): *Ruina y resurrección en tiempos de guerra. Sociedad, economía y poder en el Oriente entrerriano posrevolucionario, 1810-1852*, Buenos Aires: Prometeo.
- Zimmermann, Eduardo (1995): *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*, Buenos Aires: Sudamericana/U. de San Andrés.
- Zimmermann, Eduardo (1998): “El Poder Judicial, la construcción del estado, y el federalismo: Argentina, 1860-1880”, en Eduardo Posada Carbó (ed.), *In Search of a New Order: Essays on the Politics of Nineteenth-Century Latin America*, Londres: ILAS.

Zimmermann, Eduardo (1999) editor: *Judicial Institutions in Nineteenth-Century Latin America*, Londres: ILAS.

Zimmermann, Eduardo (2006): “José Nicolás Matienzo en la Revista Argentina de Ciencias Políticas: los límites del reformismo liberal de comienzos de siglo”, en Darío Roldán (comp.) *Crear la democracia. La Revista Argentina de Ciencias Políticas y el debate en torno de la República Verdadera*, Buenos Aires

**LIBERALISM AND ECONOMIC GROWTH IN ARGENTINA,
1870-1914***

R.M. Hartwell

This paper was written by R.M. Hartwell on the basis of some notes by E. Gallo (Di Tella Institute, Buenos Aires, Argentina) which suggested the importance of 1853 constitutions and the subsequent legal codes for understanding the economic history of Argentina, and which questioned the conventional wisdom about the economic inefficiency of the tenant system which dominated the rural life of Argentina before 1914. Hartwell, however, claims full responsibility for the particular interpretation here expressed; the paper as presented was neither seen nor criticized by Gallo.

I

There was remarkable economic growth in Argentina between 1870 and 1914, as measured, particularly, by increasing population, expanding settlement, rapidly increasing agricultural production, and a growing export trade of agricultural staples. The national population, 1.7 m. in 1869 and 7.9 m. in 1914, was built up not only from natural increase but from an immigration of 2.6 millions, so that in 1914 forty per cent of Argentina's population was foreign born. The migrants were strategically important in Argentina's progress, because they were mainly responsible for the increasing agricultural output –in cereals, sugar, cotton, wine and fruits– and, through their cultivation of Lucerne, for the increase and improvement in cattle herds. The immigrant both colonised new land, and intensified

* Paper presented at the Seventh International Economic History Congress, Edinburgh, 1978, Theme B5: Economic Implication of Property Rights and Institutions (organisers: R.M. Hartwell and D.C. North).

production on already alienated land. In the South Indian hostility had made settlement difficult their defeat in the war of 1879-80, but with the opening up of the south, and of the west and south-west, the whole of the area that now constitutes Argentina became available for development. But, in the context of traditional ranching, change was greatest in existing pastoral areas. Migrants after 1870 formed more than a hundred new settlement on land hitherto had been used exclusively for grazing; they established wheat and maize farming and pioneered extensive sugar-cane and grape production. This agricultural expansion, which has been linked to the Western movement in the United States, dramatically changed Argentina's status in the world of primary producers. Argentina became one of the world's largest exporters of food, and in the years before 1914 had a substantial surplus on commodity account in her trade with the world; from Britain, for example Argentina in 1913 was importing goods worth £ 18.6 m. in exchange of exports worth £ 40.7 m. Briefly, this favourable position was achieved because of two trends –one of increasing world demand for raw materials and foodstuffs, and the other of increasing agricultural productivity within Argentina– and two institutional changes –first, the establishment of constitutional government and the rule of law after 1853, and then a system of land tenure that encouraged settlement and increasing production. Argentina's prosperity was based on an increasing supply of primary products, mucho of it produced by tenant farmers that were strongly demanded in a Europe that was industrializing and increasing in prosperity.

Argentina's export staples were wool, beef and wheat. In the middle of the nineteenth century the Pampa had been devoted largely to sheep and cattle grazing on natural vegetation. Arable was confined mainly to the region near Buenos Aires, both because population, and hence demand, was low elsewhere, and because transport was primitive. The grazing land of Argentina, however, differed from such land elsewhere in the areas of recent settlement, like the United States and Australia, by being fertile and humid, and therefore as well suited for arable as for pastoral farming, and also by being already alienated in large private states and in not being part

of a public domain. There as no frontier movement into free land, as in the United States, and no effective policy of closer settlement on small individually owned farms. The commons of Argentina had been converted to private owner-ship before active development commenced, and even when the new land became available after 1870, in the west and south, it was quickly alienated, again in large estates. But the *estancia* owners did not have the labour available for intensive arable farming, and the improve cattle breeds needed better and more food, mainly imported, by enclosure through fencing, and by the growing of Lucerne, in rotation with cereals, as a fodder crop. The essential agricultural labour in this transformation was provided by Spanish and Italian immigrants many of whom were attracted by leasing contracts which suited them and the landed proprietors. Immigrant farmers accepted short-term leases on a share-cropping basis, growing cereals and, in the last year of the tenancy, Lucerne which would last up to ten years as a fodder crop before replanting was necessary; they then moved on to another holding, and repeated the cycle. Under this system cereal production became a major staple of the economy in conjunction with pasture-improvement and cattle grazing.

The results, in quality and quantity, were remarkable. In 1860 the major exports of Argentina were hides and wool. Most of the cattle were descendants of those introduced by the original Spanish settlers; the sheep were mainly of merino origin. The introduction of British cattle and sheep breeds, both aimed at meat production, changed the character of the locks. In 1870 Argentina's beef exports were of poor quality and meat came third behind wool and leather in the country's exports; by 1914 Argentina was the largest exporter of beef in the world and a considerable exporter of mutton. In cereal production, the story is similar, with the area under production increasing from a half million to twenty million hectares between 1870 and 1914, and Argentina becoming on of the world's largest exporters. In 1871, when Argentina's wheat was first exported, virtually all exports were pastoral; by 1900 Argentina was the third largest wheat exporter in the world and wheat was the country's leading export. These changes are commonly related to the expansion and intensification of

settlement, to immigration and capital imports, to the expansion of railway network, and to improvements in farming technology in the contest of expanding world demand. Less attention has been given, however, to the constitutional and legal reforms that followed the writing of the 1853 Constitution, and to the role of the tenancy system in encouraging settlement and expanding production. These provided the institutional framework, 'the rules of the game', and the particular property rights structure, which allowed successful agricultural enterprise to flourish.

II

In 1869 the census of Argentina, after half a century of independence showed a country of a million square miles sparsely inhabited by a million and a half people, a small urban population, a few trading centres, a large number of subsistence farmers, and a small number of ranchers on large estates, a sort of provincial aristocracy. A long period of political chaos and economic uncertainty had left Argentina with a traditional society and a primitive economy.

Argentina after Independence had retreated from constitutionalism, even though the first president, Rivadavia, had believed in political democracy and economic liberalism. But he could not curb provincial *caudillismo*, and it was the ruthless Rosas, using violence as the main instrument of power, who won the army's allegiance and established control over society by a combination of force, patronage and charisma. It was Rosas, also, who frustrated the well-meaning attempts of Rivadavia to conserve the public ownership of land by *enfiteusis* contracts (long-term rentals of public lands). Rosas renewed or sold such contracts, giving existing rent holders first rights of purchase and allowing the formation of large estates. These and other measures meant that much of Argentina's best land was alienated in private estates before the arrival of large numbers of land-hungry immigrants. Argentina, like so many other countries of South America, could have continued as a society and

economy dominated by force, patronage and plunder, but instead emerged in the second half of the century an Argentinean version of liberal democracy. Just as Argentina had been, earlier, the centre of a new political philosophy that had sanctioned revolution and independence, now it inspired liberalism with a Constitution that was based on that of the United States and on Alberdi's bases. This constitution embodied the nineteenth century doctrines of individual freedom, private property and *laissez faire*, and succeeded because it suited the desire of all classes for political stability and economic prosperity, and because enlightened presidents guided development in reasonable conformity with the constitution and increasingly with the help of a liberal patriciate. Alberdi's famous dictum that 'to govern is to populate' justified a positive role for the states in the pressing task of increasing the work-force of the nation by encouraging immigration. The state also was to encourage the migration of capital, especially to provide a transportation system of railways and ports. And so, along with injunctions about property and liberty, a role for the state was written into the constitution. Between 1853 and 1870, on the eve of Argentina's 'take off', an impressive body of legislation was passed by the Congress, including the civil, commercial and penal codes, which for the first time legislated clearly on property rights and on penalties for the violation of those rights. At the same time the strengthening of government institutions made possible the enforcement of this impressive body of legislation. Weber has described such development as legitimization through effective bureaucracy and public respect for rational law, and although the rewards fell differently, with the old oligarchy of landed proprietors faring best, the immigrant farmers and the growing middle class also benefited from a stable and prosperous economy. By the 1870's national leadership was passing from the reformers like Mitre and Sarmiento to a landed aristocratic elite led by Roca who used liberal arguments to justify their power, and also the economic policies that were so successful in encouraging Argentina's economic growth.

Argentina's history between 1853 and 1916 can be seen as a successful compromise between a world of democratic self-government and one of

beneficent oligarchy, and between a world of economic liberalism and one of beneficent intervention. The results were that high degree of *laissez faire* that encouraged enterprise and growth, and that sufficient degree of intervention that maintain political stability and encouraged capital and labour migration. The result was what J.R. Baragar has called, 'the agrarian revolution' of the 1880's and beyond.

III

Two institutional features of Argentina partly explained the remarkable nineteenth century growth: the comparative smallness of the public domain available for closer settlement, and the share-cropping tenancy system which constituted a high proportion of total farming by 1914. The new countries of the world developed mainly by the progressive alienation of public land into small-scale family farms; as the frontier advanced, so did settlement. That is what happened in North America and Australasia. In Argentina, however, 'the great common' had been largely dispersed before intensive agricultural development commenced. Land in Argentina by 1870 was not 'a free good' to be acquired by occupancy; it had to be bought or leased, and the unique feature of Argentina's development was the proportion of tenancy. By 1914 sixty per cent of farmers were tenants, a higher figure than in other areas of recent settlement, even though there had been a sharp increase in the percentage of tenants in similar regions in other parts of the world, for example, in Australia. The direct reasons for the rise in tenancy were the shortage of public land and the size of land-hungry immigrant population, but the actions of both landowners and tenants to support the system over a long period of time indicates, also, that it was mutually advantageous. Tenancies continued to come into existence, not because farm owners lost farm ownership, but because immigrants and hired labourers contracted *de novo* as tenants. The system, in retrospect, was highly successful, in the sense that there was remarkable economic growth. Perhaps a different system might have

produced greater growth, but that counterfactual has never been tested.

Nevertheless a rhetoric of disapproval emerged, later confirmed by historians, which stressed the evils of tenancy, both in terms of its alleged exploitation of the farmer, and also in respect of its alleged inefficiency. Certainly tenancy caused mobility, with farmers moving frequently as leases expired. Certainly the crop share paid as rent, increased rapidly after 1895; in Santa Fe province, for example, the percentage increased from 15 to 40 percent between 1895 and 1910. But mobility allowed a selection process whereby inefficient farmers tended to lose tenancies or to move more frequently; and increasing rents reflected general price trends, with prices rising after 1895, and productivity, which was increasing rapidly after 1900. On inefficiency the argument was that the tenant had little incentive to innovate or to invest in long-term improvements. But again the argument can be challenged, for it was in the interest of the tenant to maximise the crop yield, and in the interest of the landowner to keep the land productive. Nevertheless there was considerable agitation after 1910 for reform of the land tenure system and in 1912 there was a general strike by tenants against rents.

Recent literature on the economics of property right has questioned whether tenancy and share-cropping are necessarily inefficient compared with owner farming. Given a carefully defined incentive structure, tenant farming can be, and in many countries have proved to have been, economically efficient. Efficiency depends basically on enterprise and rewards. A key variable, as Alfred Marshall pointed out long time ago, is the degree to which entrepreneurial functions are exercised by the tenant. On estates combining pasture with arable, with the land-owner as cattle-breeder and the tenant as farmer, the entrepreneurial function remained with the land-owner, and leases for tenancy usually included clauses that restricted the freedom of enterprise of the tenant. Again while the land-owner was interested in converting 'hard grass' into 'soft grass' (Lucerne), there was a tendency to use short leases (often for three years) with a crop rotation that concluded with Lucerne. In this way, millions of hectares of arable were converted into high-quality cattle pastures. But the wealth

brought to the cattle-owners by this system led to increasing rents and increasing absenteeism, to a reversion to arable and to the growth of new crops like maize. There was also, on large estates, a great deal of sub-contracting, with further subdivision by the sub-contractors into tenant farms of 150 to 400 hectares. The incentives in these developments, for both the land owner and the tenant, had not been examined systematically, although the size of the tenancy holding has been commented on continually.

It is possible to argue that the tenancy system was inefficient and had a negative effect on agricultural productivity. The common sense view, however, is that the system quickly allowed the expansion of farming in Argentina and led to a remarkable improvement in productivity and output. The system had other advantages: it allowed the hired agricultural labourer, the newly arrived immigrant and the unlanded Argentinean farmer, to acquire farms; it enabled such people to get farms and to work in them with very little capital; it enabled many of such people, in the long run, to become land-owners themselves. And there is no doubt that the ability to acquire leasehold farms was the most compelling bait that induced large-scale immigration. The system also led to the effective breaking up of many large estates into as many as hundred tenant-operated family-worked farms. In these cases, although ownership did not change, the operating unit was much reduced, and the number of farm families supported by the same acreage greatly increased.

For these various reasons Carl Taylor, writing about rural life in Argentina in the 1940's, and, in particular, about 'what it means to be a farm tenant in Argentina' concluded: 'By tenant operation a farmer can produced on a large scale with relatively little or no capital. In cases where the land-owner furnishes all or the major part of the working capital a tenant can farm hundreds of acres of wheat with very little capital. He furnishes his entrepreneurial capacity and the labour of the family, employs additional labour for harvest and takes relatively little financial risk. If the yield is average and the export market good he makes considerable money'. Was it much different between 1880 and 1914?

Selected Bibliography

- Bray, James O., 'Farm tenancy and Productivity in Agriculture: The Case of the United States', *Food Res. Inst. Studies*, iv, I, 1963
- Burgin, Miron, *The Economic Aspects of Argentine Federalism, 1820-1852*, Harvard University Press, 1946
- Cárcano, Miguel Angel, *Evolución Histórica del régimen de la Tierra Pública, 1810-1916*, Buenos Aires, 1917
- Cheung, Steven N.S., *The Theory of Share Tenancy*, University of Chicago Press, 1969
- Código Civil de la República Argentina*, Buenos Aires, 1923 (first edition 1869)
- Constitución de la Nación Argentina*, Buenos Aires 1853 (several editions)
- Ferns, H.S., *Britain and Argentina in the Nineteenth Century*, Oxford University Press, 1960
- Gallo, Ezequiel, *Agricultural Colonization and Society in Argentina*, D.Phil Tesis, Oxford University, 1970
- Greal, Plácido, *El Grito de Alcorta*, Rosario, 1958
- Marshall, Alfred, *Principles of Economics*, London, 1968, 8th edition
- Scobie, James, *Revolution on the Pampas. A Social History of Argentine Wheat*, Texas University Press, 1964
- Smith, Peter H., *Politics and Beef in Argentina*, Columbia University Press, 1969
- Taylor, Carl C., *Rural Life in Argentina*, Louisiana State University Press, 1948

RIIM

Revista de Instituciones, Ideas y Mercados

Pautas para la presentación de artículos

1. Los trabajos deben ser enviados por correo electrónico, a:
riim@eseade.edu.ar
2. Los artículos serán evaluados por el Editor General de la Revista y por dos expertos anónimos antes de su aceptación para publicación.
3. En ciertos casos se aceptarán artículos publicados anteriormente en otro idioma y que merecen ser difundidos en castellano.
4. La extensión máxima del artículo será de 10.000 palabras incluyendo gráficos, cuadros, notas y referencias bibliográficas.
5. Con un asterisco en el título remitiendo al pie de la primera página se indicarán comentarios, agradecimientos, etc.; con doble asterisco en el nombre del autor remitiendo al pie de la primera página se indicará su título, posición académica actual y dirección de correo electrónico.
6. Cada artículo debe ir precedido de un resumen en inglés y español, de no más de 50 palabras cada uno.
7. Los artículos deben tener una bibliografía al final, ordenada alfabéticamente, con las siguientes formas:
 - a) Libros: uno a tres autores**
Conesa, Francisco; Nubiola, Jaime (1999): *Filosofía del Lenguaje*, Barcelona: Herder.
 - b) Libro: más de tres autores**
Benegas Lynch (h), Alberto; Chafuen, Alejandro A.; Loncán, Enrique J. et al. (1984): *Cristianismo y Libertad*, Buenos Aires: Fundación para el Avance de la Educación.
 - c) Libro: editor o compilador en lugar de autor**
Yarce, Jorge (ed.) (1986): *Filosofía de la Comunicación*, Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra.

d) Artículo en libro con editor (o compilador)

Llano, Alejandro: "Filosofía del Lenguaje y Comunicación" (1986), en Yarce, Jorge (ed.): *Filosofía de la Comunicación*, Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra.

e) Artículo en publicación periódica (journal)

Ravier, Adrián (2006): "Hacia un Estudio Comparativo de las Teorías Económicas Defendidas por Joseph Schumpeter y Ludwig von Mises", *Libertas* 44 (Mayo), pp. 251-326.

8. Formatos a seguir

El artículo se enviará como documento adjunto en Word, con fuente Times New Roman N° 12, a simple espacio. Todas las páginas deberán numerarse.

El texto principal debe estar alineado a la izquierda, sin espacios entre párrafos y sin sangrías ni tabulaciones. El título del artículo y los subtítulos deben ir en negrita y en minúsculas.

Las citas extensas dentro del texto principal deben ir en párrafo aparte con espacio anterior y posterior de 1, y sin comillas.

Los gráficos y cuadros deben presentarse en archivo aparte (Excel o Word) indicando el número (correlativo), título, fuente y notas. En su lugar deben colocarse en el texto principal la referencia de número y el título.

Las notas y referencias bibliográficas que agreguen contenido al cuerpo del documento deben incluirse al final del documento de acuerdo al siguiente estilo:

a) Libro: uno a tres autores

Conesa y Nubiola, 1999: 13.

b) Libro: más de tres autores

Benegas Lynch (h) et al, 1984: 145.

c) Libro: editor o compilador

Yarce (ed.), 1986: 214.

d) Artículo en libro o publicación periódica

Llano, 1986: 10-12.

Cuando se indique una referencia bibliográfica solamente, ésta se incluirá en el texto principal entre paréntesis, siguiendo el mismo estilo.

