



## **LAS REPRESENTACIONES EN TORNO A LA AGROINDUSTRIA Y EL PROTECCIONISMO EN LA ARGENTINA. LA CUESTIÓN AZUCARERA EN LA DÉCADA DE 1920**

MARÍA CELIA BRAVO

### Resumen

El desarrollo agroindustrial privilegiado por diferentes factores desde fines del XIX y uno de cuyas beneficiarias es la economía tucumana, fue percibido por la opinión pública contemporánea como expresión del crecimiento económico, integración de la población europea y protección del Estado a través de la política arancelaria. Sin embargo, en la década de 1920, por un conjunto de factores, entre los cuales no estuvo ausente la primera guerra mundial, se difunden visiones a favor del librecambio, originando críticas hacia la industria azucarera desde los partidos políticos a nivel nacional. Esto provocó la respuesta regionalista, por parte de los actores sociales y políticos tucumanos, en defensa de su incipiente industria.

Recibido con pedido de publicación el 05/10/08  
Aceptado para su publicación el 15/11/08  
Versión definitiva recibida el 28/11/08

María Celia Bravo es Doctora en Historia por la Universidad Nacional de Tucumán (UNT), docente de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNT e Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológica (CONICET). Se ha especializado en el estudio de problemas agrarios y de la industria azucarera.

## Las representaciones en torno a la agroindustria y el proteccionismo en Argentina

Desde las últimas décadas del siglo XIX la presencia y desarrollo de las industrias nacionales fueron considerados signos evidentes del crecimiento económico argentino. Esta concepción se reflejó en el segundo censo nacional de 1895 que incluyó, por primera vez, el estudio de las actividades manufacturas y extractivas y se decidió registrar en apartados independientes a las industrias que habían alcanzado significación nacional en función de la capacidad productiva, el capital invertido y el número de trabajadores empleados. Eran sólo nueve los rubros que integraban este selecto grupo. La producción azucarera figuraba en esa exclusiva lista con otras industrias como la lechera, la molinera, la cervecera, la vitivinícola, la destilación de alcohol, la preparación de carne, las plantas de gas y de electricidad. En el tercer censo nacional de 1914 esta clasificación se reiteró, aún cuando la actividad industrial se había diversificado y los establecimientos de este tipo se habían duplicado, de 24.114 en 1895 a 48.779 en 1914.

Al analizar el apartado correspondiente a la industria incluido en el Tercer Censo nacional el ingeniero Eusebio García afirmaba que “el progreso de las industrias ha sido verdaderamente extraordinario, si se considera que hace apenas 40 años que el país carecía de industrias y hasta el trigo tenía que importarse para el pan cotidiano”<sup>1</sup>. En su estudio exponía una serie de consideraciones que contribuyeron a configurar imágenes en torno a la actividad industrial, su posición en la economía nacional y sus principales problemas, algunos de los cuáles alcanzaron una gran gravitación en el transcurso de las décadas siguientes. Afirmaba que las industrias habían surgido “huérfanas de todo antecedente nacional, [...] creciendo espontánea y tímidamente, en un ambiente

---

<sup>1</sup> García, E., “Censo de las industrias nacionales”. En *Tercer Censo Nacional de la República Argentina*, levantado el 1 de junio de 1914, Buenos Aires, Talleres Gráficos de L. J. Rosso y Cía, Belgrano 475, T. VII, 1916, p. 8.

refractario y conquistado tradicionalmente por el producto industrial europeo”<sup>2</sup>. Tal consideración gestó una imagen modesta del empresario industrial, generalmente de origen extranjero, carente de influencias políticas, sin más capital que su propio trabajo<sup>3</sup>.

No obstante, los humildes orígenes de la actividad industrial no habrían constituido un obstáculo para su desarrollo en el marco de las condiciones propicias de la economía argentina reflejadas en la acentuada valorización de las exportaciones<sup>4</sup>, cuyos componentes principales eran la producción agrícola y ganadera pampeana, denominadas por el autor “industrias madres” del progreso argentino. Asimismo, García señalaba que la naciente industria nacional surgida al calor de la sostenida expansión de la economía tenía una fecha de nacimiento precisa: “el año 1880, en que se consolidó la unión nacional es, puede decirse, la fecha de iniciación de las industrias, así como del progreso general del país”<sup>5</sup>. En consecuencia, la fisonomía industrial que ostentaba el país era el resultado de la presencia del Estado central cuya afirmación se fundaba en una fórmula de gobernabilidad estable que integraba a las distintas élites regionales<sup>6</sup>. En este nuevo escenario institucional, las industrias extractivas, que se ocupaban de la elaboración de alimentos, eran las técnicamente más complejas y las que ostentaban maquinarias más modernas<sup>7</sup>. En ese rubro, se destacaba la industria azucarera, que junto con la harinera, la

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>3</sup> El censo de 1914 alimentó dicha visión puesto que el 68 % de los propietarios de establecimientos industriales eran extranjeros. Sobre este punto ver Cornblit, O., “Inmigrantes y empresarios en la política argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 6, 24, enero-marzo de 1967.

<sup>4</sup> Entre 1880-1914 el valor de las exportaciones se incrementó de 50 millones a 500 millones de pesos oro. Sabato, Jorge, *La clase dominante en la Argentina moderna*, Argentina, CISEA/ Imago Mundi, 1991, p. 25.

<sup>5</sup> García, E., *op. cit.*, p. 10.

<sup>6</sup> Entre las élites regionales que cimentaron el poder de Roca tenía una incidencia especial la tucumana, que había apoyado con decisión y desde un principio la coalición política y social que sustentaba al roquismo.

<sup>7</sup> Díaz Alejandro, C.F., *Ensayos sobre historia económica argentina*, Argentina, Amorrortu editores, 1983, p. 211.

## Las representaciones en torno a la agroindustria y el proteccionismo en Argentina

vitivinícola, la cervecera y la frigorífica contribuían a delinear el perfil industrial de la Argentina.

Asimismo, García identificaba los problemas principales de la actividad industrial. Mencionaba a los aranceles aduaneros cuya finalidad era más fiscal que proteccionista, la fuerte competencia del producto extranjero, la ausencia de crédito y la prevención negativa del consumidor hacia los productos nacionales. Entre estas cuestiones, la prédica por el proteccionismo cuya instrumentación se centró básicamente en la elevación de los aranceles aduaneros, constituyó durante la década de 1890 un punto de convergencia de intereses de polos industriales diversos, que incluía el norte azucarero, la región de Cuyo dominada por la vitivinicultura y las áreas industriales que se desarrollaban en la ciudad de Buenos Aires. La acción combinada de estos centros contribuyó -en un marco parlamentario propicio- a mantener elevadas las tarifas e imprimió un formato definido al discurso proteccionista industrial de fines de siglo XIX<sup>8</sup>. Este factor fue decisivo para industrias como la azucarera cuyo despegue, acaecido entre las décadas de 1880 y 1890, se fundaba, entre otros aspectos, en los elevados aranceles específicos al azúcar que se implementaron por primera vez en 1884 y se reforzaron en 1887. Entre fines de siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, la necesidad de defender las condiciones de protección conseguidas imprimió un tono desafiante al discurso proteccionista azucarero y contribuyó a forjar imágenes controvertidas del complejo agroindustrial argentino, en especial del tucumano, que se proyectaron durante la década de 1920.

### 1. Visiones en torno al complejo azucarero tucumano y al proteccionismo

---

<sup>8</sup> Rocchi, Fernando, "El imperio del pragmatismo: intereses, ideas, imágenes en la política industrial del orden conservador, Tandil, *Anuario IEHS*, Nro 13, 1998, p. 111-112.

La industria azucarera estaba situada en el norte argentino, a 1300 km de su principal mercado consumidor, la ciudad de Buenos Aires. Este emprendimiento agroindustrial no sólo se diferenciaba de otras actividades extractivas por su localización, sino también por la composición de los capitales invertidos, de los cuáles el 83 % era de origen nacional<sup>9</sup>. En el espectro empresarial azucarero adquirió gran visibilidad el grupo de industriales tucumanos, cuyas fortunas devenían del dominio de las rutas comerciales con el área atlántica, con Bolivia, Cuyo e incluso con Chile. En 1860 se generalizó la práctica de invertir en el negocio azucarero, conducta que se intensificó con la conexión ferroviaria que vinculó la provincia de Tucumán con Buenos Aires. Estos actores se diferenciaban de la caracterización usual que los historiadores económicos y los economistas realizaron del empresariado industrial argentino. Se trataba de agentes firmemente arraigados en el complejo de relaciones no sólo económicas, sino también políticas, que habían posibilitado el despegue argentino de la década de 1880. En consecuencia, no respondían al cuadro, trazado por Cornblit, que asociaba al empresariado con un origen inmigrante y con escaso poder de influencia en el aparato del Estado<sup>10</sup>.

La instalación de la Refinería Argentina en la ciudad de Rosario, firma perteneciente al grupo Tornquist, uno de los principales holding empresariales del país, impulsó en 1887 un nuevo incremento de los aranceles que proporcionó a la industria azucarera el impulso que necesitaba para desalojar del mercado doméstico al azúcar importado<sup>11</sup>. La presencia de este grupo revelaba las intensas

---

<sup>9</sup> *Tercer Censo Nacional de la República Argentina*, levantado el 1 de junio de 1914, Buenos Aires, Talleres Gráficos de L. J. Rosso y Cía, Belgrano 475, T. VII, 1916, p. 546.

<sup>10</sup> Cf. Cornblit, O., "Inmigrantes y empresarios en la política argentina", *Desarrollo Económico*, Vol. 6, 24, enero-marzo de 1967.

<sup>11</sup> Este grupo controlaba una veintena de sociedades anónimas que articulaba capitales extranjeros, fundamentalmente de origen belga y capitales nacionales. Era propietario de cinco ingenios azucareros que integraban la Compañía Azucarera Tucumana, de estancias en el área pampeana, de plantas industriales diversas, con participación en el negocio cervecero, inmobiliario y financiero (Gilbert, Jorge, "Un grupo diversificado. Ernesto Tonquist y compañía").

## Las representaciones en torno a la agroindustria y el proteccionismo en Argentina

conexiones de los industriales tucumanos con la élite del empresariado argentino. Esta concurrencia de intereses empresariales y sus conexiones políticas logró imponer en el Congreso de la nación un incremento de las tarifas aduaneras específicas al azúcar en 1887 venciendo las objeciones del ministro de Hacienda de la nación, quien en su intervención en el recinto opinó que “no convenía a la política del gobierno nacional, respecto de las otras naciones, llevar exageradamente la protección a ciertos artículos con el objeto de proteger a las nacientes industrias de la nación argentina, porque entonces podemos provocar represalias”<sup>12</sup>.

En esa oportunidad, el principal argumento en favor del elevamiento de las tarifas se centró en los beneficios que generaba el dominio del mercado interno por parte de la producción nacional. Aunque se elevaron voces contrarias que identificaban el incremento de las tarifas con “privilegios” otorgados a ciertas industrias, la mayoría de los legisladores consideró positivas las ventajas que reportaba la industria en el fomento de hábitos de trabajo, en el desarrollo de una inmigración selectiva integrada por técnicos industriales, en los efectos multiplicadores de riqueza que se manifestarían, no sólo en las provincias productoras, sino también en actividades anexas radicadas en otros distritos.

Hacia fines del siglo XIX, cuando el Poder Ejecutivo promovió una modificación de las tarifas arancelarias vigentes, los industriales azucareros y sectores conexos, formaron una corporación para la defensa de los aranceles vigentes al azúcar, denominada Centro Azucarero Argentino. La estrategia discursiva enfatizó el carácter nacional de la industria y sus efectos benéficos en las regiones

---

Trabajo presentado en Jornadas de empresarios y empresas en la Historia Argentina, Universidad Argentina de la Empresa, Buenos Aires 2001).

<sup>12</sup> *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, Buenos Aires, Año 1886, T. II, p. 671.

donde ésta se localizaba<sup>13</sup>. Sin embargo, la tarea de la corporación en la defensa del proteccionismo azucarero no se limitó a las instancias parlamentarias. Paralelamente desarrolló una activa política editorial en favor de la actividad azucarera y a partir de 1920 adoptó el siguiente eslogan que encabezaba sus publicaciones: “fomentar las industrias nacionales es obra de patriotismo y de amor a la tierra donde nacimos”<sup>14</sup>.

En consecuencia, una de las premisas del discurso azucarero en defensa de la industria - que incluía al proteccionismo como uno de sus componentes centrales- era identificar los intereses de la comunidad toda con los efectos tangibles que deparaba la actividad industrial. Así, la suba de los aranceles no implicaba una acción de “privilegio” en beneficio de un interés sectorial conseguido a través de oscuras prácticas de lobby. En ese sentido, el patriotismo esgrimido por el Centro Azucarero, no se fundaba en argumentos esencialistas, sino que apelaba a los resultados estadísticos para reflejar la vigorización de la estructura económica del país, en la que la actividad industrial desempeñaba un papel insoslayable. Esta propaganda tenía el objetivo de mitigar la creciente prédica impulsada por los socialistas en contra de la actividad azucarera.

En 1918 el Partido Socialista había impulsado una investigación en el Congreso nacional solicitada por el diputado Nicolás Repetto para investigar posibles maniobras de trust en las principales industrias, entre ellas la azucarera<sup>15</sup>. El dictamen de la minoría, integrada por el socialismo, afirmaba que se había comprobado combinaciones para manipular el mercado con el objetivo de fijar el precio del producto y sindicaba al Centro Azucarero como el principal

---

<sup>13</sup> Sobre este punto ver Bravo, María Celia, Campi, Daniel, Sánchez Román, José Antonio, *Azúcar, protección y estrategias empresariales en la Argentina, 1895-1914*, mimeo.

<sup>14</sup> Este lema se encuentra en los folletos propagandísticos del CAA desde la década de 1920.

<sup>15</sup> El partido se había fundado en 1896 y su base social estaba compuesta por pequeños comerciantes, empleados y obreros fundamentalmente de la ciudad de Buenos Aires.

## Las representaciones en torno a la agroindustria y el proteccionismo en Argentina

promotor de este tipo de acciones. Los industriales azucareros desestimaron por falta de fundamento tales acusaciones y puntualizaron, nuevamente, los beneficios generados por la agroindustria. Afirmaban que desde 1890 se había dejado de tributar al extranjero una suma evaluada en 450.000.000 de pesos oro “que se habían incorporado a la riqueza nacional y se habían arrancado al suelo patrio [...] la casi totalidad había servido para dar vida y civilización a las provincias del extremo norte”<sup>16</sup>. Por último, deploraban la “mistificación por parte de los adversarios de nuestra industria, los que se han aprovechado de la ignorancia de la gran masa del pueblo, y es triste tener que decirlo de una gran parte de la prensa, para inculcar en las generaciones actuales un odio por nada justificado contra una industria que doquiera sería objeto de orgullo”<sup>17</sup>.

¿Existía una campaña antiazucarera en las primeras décadas del siglo XX como afirmaban los industriales? La implementación del sufragio secreto y obligatorio en 1912 reveló el crecimiento de nuevos partidos, la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Socialista, cuya área de incidencia se manifestó especialmente en el área pampeana. La presencia parlamentaria creciente lograda por estas organizaciones revelaba que la otrora poderosa coalición política que en la década de 1880 había sustentado la consolidación del Estado sobre la base de intereses regionales diferenciados transitaba un declive definitivo. Desde 1912, frente a la disgregación de las fuerzas conservadoras, los radicales y socialistas ampliaron su representación parlamentaria apelando a promesas de reparación política y social<sup>18</sup>. En 1916 la UCR triunfó en las elecciones presidenciales, aunque tuvo una bancada parlamentaria minoritaria

---

<sup>16</sup> *Nota de los industriales azucareros a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. El informe de la Comisión Investigadora de los trusts*, 1919, Establecimientos Tipográficos Carbone y Cía, Buenos Aires, p. 9.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>18</sup> En 1904 el Partido Socialistas había conseguido colocar a Alfredo Palacios en la Cámara de Diputados de la Nación.



compuesta por 53 diputados<sup>19</sup>. Por su parte, el socialismo sólo consiguió 9 escaños en esa oportunidad, pero en 1918 consolidó su predicamento en la Capital Federal donde alcanzó casi el 25 % de los votos<sup>20</sup>.

Respecto del proteccionismo arancelario la posición del radicalismo había sido deliberadamente ambigua. Esta postura se afirmó en 1909 en la polémica entablada entre Hipólito Yrigoyen y Victor Molina, cuando el líder radical se pronunció por la indefinición del partido frente a esta cuestión, ante los requerimientos de Molina que se declaraba ferviente partidario del librecambio. De modo que, el radicalismo no adoptó una política explícita en favor del proteccionismo, incluso ostentaba una tradición parlamentaria favorable al libre comercio que se había manifestado durante la década de 1890<sup>21</sup>.

Por su parte, el Partido Socialista había vencido en las elecciones de diputados nacionales de 1914 en la Capital Federal, derrotando a la UCR y a los conservadores, con un discurso abiertamente librecambista y especialmente antiazucarero. Esta posición que se remontaba a la etapa fundacional nunca fue revisada y fue sostenida con insistencia por "La Vanguardia", órgano de prensa del partido, que sindicaba al proteccionismo como el factor responsable de las duras condiciones de vida de los trabajadores. En 1899 en una atmósfera caldeada por el debate en torno al proteccionismo los socialistas consideraban que "ni la agricultura, ni la ganadería pueden permanecer indiferentes ante ese gran movimiento económico iniciado por comerciantes y continuado por los industriales" e incitaban a la formación de un frente social que

---

<sup>19</sup> Sólo en 1920 la UCR consiguió 84 legisladores adjudicándose la mayoría legislativa.

<sup>20</sup> Camarero, Hernán y Herrera, Carlos Miguel, "El partido Socialista en Argentina: nudos históricos y perspectivas historiográficas". En Camarero, H. y Herrera, M., (Editores), *El Partido Socialista en Argentina. Sociedad, política e ideas a través de un siglo*, Buenos Aires, Prometeo, 2005, p. 19.

<sup>21</sup> Cf. Alonso, Paula, *Entre la revolución y las urnas. Los orígenes de la Unión Cívica Radical*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana-Universidad de San Andrés, 2000, p. 302.

## Las representaciones en torno a la agroindustria y el proteccionismo en Argentina

debía incluir a agricultores, ganaderos y obreros para afrontar “la verdadera lucha económica, base y eje de todas las luchas”<sup>22</sup>. El programa económico del partido expresaba una versión del liberalismo que se plasmaba en la defensa del libre comercio, de la valorización de la moneda y de la adopción de un impuesto a la tierra con exclusión de mejoras para combatir el latifundio.

Respecto de la industria ambos partidos, con diferente énfasis, sostenían la artificialidad de esta actividad económica. La UCR adoptó una postura que guardaba cierta afinidad con el “proteccionismo racional”, noción que implicaba una dosis de pragmatismo al atender a las situaciones particulares, siempre y cuando no se pusiera en peligro la centralidad de la economía agroexportadora. Tal condición implicaba la indefinición en torno a una política industrial global y el examen de casos específicos, a través de tarifas diferenciadas, cuya demarcación dependía de las posiciones de los actores políticos, del sistema de relaciones sociales y económicas en el que estaban inmersos y de la coyuntura económica que atravesaba el país. Por su parte, el socialismo consideraba a la industria nacional una mistificación que había generado un sistema artificial de artículos caros y de pésima calidad, al que sindicaba como el principal responsable de las duras condiciones de vida de los trabajadores. Dentro de este espectro, una actividad emblemática era la industria azucarera “execrable por sus salarios misérrimos y por las condiciones de sumisión paralela a la esclavatura”<sup>23</sup>. La visión del socialismo obedecía al sombrío legado dejado por las “leyes de conchabo” que tuvieron vigencia hasta 1896 y al componente arcaico del salario azucarero, expresado en la ración de alimentos, que fue abolido en 1904 a

---

<sup>22</sup> Martínez Mazola, Ricardo, “Entre radicales, roquistas y pellegrinistas. El Partido Socialista durante la segunda presidencia de Roca (1898-1904)”. En Camarero, H. y Herrera, C. M., *El Partido Socialista en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo, 2005, p. 81.

<sup>23</sup> “La Vanguardia”, Nro 36, diciembre de 1904. En Reinoso, Roberto, *La Vanguardia: selección de textos (1894-1955)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1985, p. 53.

instancia de la primera huelga de los trabajadores azucareros<sup>24</sup>. Asimismo, deben considerarse en este análisis las mayores remuneraciones que recibían los obreros industriales de la ciudad de Buenos Aires. También pesaba en el juicio adverso de los socialistas las duras condiciones laborales de los trabajadores en los ingenios azucareros de Salta y Jujuy que conocieron el descanso dominical a partir de 1925 y recibieron remuneraciones bajo la forma de "vale" hasta 1924 aproximadamente<sup>25</sup>.

Sobre esta cuestión el Centro Azucarero respondía que el principal beneficio de la industria era el de proporcionar medios de vida permanente a millares de trabajadores rurales. Mencionaban que en Tucumán regía la jornada de ocho horas desde 1919 (aunque la misma fue impuesta por ley provincial desde 1923), se entregaba vivienda sin cargo, las usinas contaban con escuelas, salas de primeros auxilios y campos de deportes, pero no especificaban que estas condiciones no estaban generalizadas en la mayoría de las fábricas. No obstante, reconocían que en los ingenios de Salta y Jujuy los salarios y las modalidades de vida eran sustancialmente menores por la mayor abundancia de mano de obra<sup>26</sup>.

En función de estas consideraciones, la UCR y el Partido Socialista compartían una visión del "progreso argentino" fundada exclusivamente en el desarrollo agropecuario, del cuál la industria

---

<sup>24</sup> Las leyes de conchabo implementaron un sistema coactivo que obligaba al potencial trabajador a vender su fuerza de trabajo bajo pena de prisión. La brecha salarial existente con el litoral se acortó sensiblemente en 1893 como consecuencia de la crisis de 1890, pero volvió a crecer en las primeras décadas del siglo XX por la crisis económica generada por la primera guerra mundial que afectó a todos los trabajadores del país y por el colapso de la actividad azucarera como consecuencia de la plaga del mosaico entre 1916-1917. Hacia 1923 el salario real del obrero de los ingenios tucumanos comenzó un ciclo ascendente como consecuencia del incremento en las remuneraciones generada por la huelga de 1923 y por la reducción general del costo de la vida. Correa Deza, Florencia y Campi, Daniel, "La evolución del salario real del peón azucarero, 1881-1927", mimeo, 2007, pp. 5 y 6.

<sup>25</sup> Teruel, Ana, "Regulación legal del trabajo en haciendas, ingenios y plantaciones de caña de azúcar en la provincia de Jujuy. Siglo XIX a mediados del XX". En Campi, D. (comp.), *Estudios sobre la historia de la industria argentina*, T. I., Facultad de Ciencias Económicas, UNT, Unidad de Investigaciones en Historia Regional, UNJU, 1993, pp. 163-168.

<sup>26</sup> Centro Azucarero Nacional, *La Industria Azucarera Argentina*, Buenos Aires, 1926, p. 23 y 24.

## Las representaciones en torno a la agroindustria y el proteccionismo en Argentina

era sistemáticamente excluida por sus efectos sociales y por demandar sistemas artificiales como las barreras arancelarias que encarecían sustancialmente el costo de la vida. Esta posición difería de la asumida por la disminuida coalición de partidos provinciales conservadores, encabezada por Lisandro de la Torre, que en 1916 enarboló un programa decididamente proteccionista que combinaba aspectos del reformismo social en lo relativo a la cuestión laboral. Este agrupamiento asumía como propia la tradición de los gestores del Estado moderno que, aunque aceptaban la centralidad de la producción primaria exportable, reconocían el importante papel desarrollado por la industria en el crecimiento argentino decimonónico. Desde este punto de vista, la actividad industrial constituía también un resultado positivo del “progreso argentino”, merecedora de respaldo y de consideración<sup>27</sup>.

Otro factor que incidió en la configuración del clima librecambista de las primeras décadas del siglo XX fue el agotamiento del modelo agroexportador. A partir de 1910 se alcanzó el límite de las tierras aptas para el cultivo de granos y para la explotación ganadera destinada a la exportación, la falta de ofertas de nuevas tierras incrementó el valor de las mismas y favoreció su concentración, generando tensiones sociales de envergadura en el área pampeana. El cuadro conflictivo se intensificó con el estallido de la guerra de 1914 que generó la caída del valor de las exportaciones argentinas y desató la depresión económica, incrementando significativamente el aumento del costo de la vida. En este escenario adverso, tanto radicales como socialistas procuraron moderar la devaluación del peso y evitar el aumento de las barreras aduaneras para no enardecer a los consumidores. Ezequiel Gallo

---

<sup>27</sup> El poderoso partido conservador de la provincia de Buenos Aires, dirigido por Marcelino Ugarte, decidió no integrar la coalición y dividió sus fuerzas permitiendo el triunfo del radicalismo en una reñida elección.

señaló que estos objetivos se reflejaron en el estancamiento de los aranceles aduaneros durante las gestiones radicales. Su persistencia habría obedecido básicamente a las presiones ejercidas por el electorado, que asociaban a la industria nacional con el deterioro de las condiciones de vida, con la presencia de artículos rústicos y caros y con los bajos salarios. Por el contrario, la economía primaria agroexportadora, cuyos sus signos de agotamiento eran todavía imperceptibles para el gran público, era identificada con el progreso económico general e individual que los electores aspiraban conservar, sin advertir el cambio irreversible de las condiciones internacionales<sup>28</sup>.

Esta percepción tuvo su correlato en la acentuación del desequilibrio interregional en términos económicos y políticos en favor del área pampeana, motor de la economía agroexportadora y, por consiguiente, área estratégica en materia electoral. La disgregación de la coalición conservadora y el triunfo del radicalismo constituyeron la manifestación visible de una nueva lógica de funcionamiento pautada por la coincidencia del centro político con el centro económico. En consecuencia, se debilitaba la compleja trama de mediaciones implementadas a nivel parlamentario por las élites del interior durante la coyuntura de la constitución del Estado, liberando a los representantes políticos del área pampeana de los acuerdos con aquellos actores que habían tenido una participación destacada en momentos de la organización del Estado<sup>29</sup>.

La campaña contra el azúcar se potenció en ese clima crispado por el aumento del costo de la vida y de la desocupación generado por

---

<sup>28</sup> En 1911 el 72 % de los encuestados por la Revista Argentina de Ciencias Políticas opinaron a favor de una política de libre comercio irrestricta. Gallo, Ezequiel, "La expansión agraria y el desarrollo industrial en la Argentina", Tandil, *Anuario IEHS*, Nro 13, 1998, pp. 9-19 y 23-24.

<sup>29</sup> Cf., Balán, J., "Una cuestión regional en la Argentina: burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador". En *Desarrollo Económico*, nro 69, Buenos Aires, 1978.

## Las representaciones en torno a la agroindustria y el proteccionismo en Argentina

el estallido de la primera guerra. En lo relativo al área azucarera la situación se potenció por la acción de la plaga del mosaico que diezmó los cañaverales de Tucumán y elevó considerablemente el precio del producto elaborado. En ese contexto, se suscitó un áspero debate en torno al precio del azúcar que se proyectó al proteccionismo como política de estado y a la viabilidad del complejo agroindustrial que fue presentado como uno de los más acabados ejemplos de economía parasitaria al asentarse en el "sacrificio" de los consumidores, especialmente del área pampeana.

### **2. El escándalo azucarero en el Congreso nacional y la formulación de un discurso regionalista en clave azucarera**

El incremento del precio del azúcar, magnificado por la prensa y utilizado por políticos radicales y socialistas, se convirtió en una suerte de emblema del costo de la vida. En dicho contexto, la crisis de la caña resultó materia de debate en el Congreso Nacional. En 1917 los diputados socialistas presentaron un proyecto para reducir los derechos de importación de azúcar. Al fundamentarlo, el diputado Justo afirmó que "al amparo de la protección aduanera los señores azucareros de Tucumán han podido degenerar la caña y emplear procedimientos de fabricación anticuados y costosos, merced al altísimo precio que asegura para sus productos el gravamen aduanero vigente"<sup>30</sup>.

Invocando el aumento del costo de la vida y, en particular, del precio del azúcar, la bancada socialista arremetió con sus críticas al proteccionismo azucarero, al que consideraba responsable de haber fomentado el "parasitismo" industrial y la indolencia en materia agrícola. Sin embargo, la realidad distaba bastante de esa visión que asociaba a la producción argentina con las antiguas economías

---

<sup>30</sup> Revista Azucarera Nro 169, 31.12.1917, Buenos Aires, p. 10.

esclavistas azucareras. En 1914 la industria contaba con maquinarias perfeccionadas: grúas, modernos trapiches que habían resuelto el problema de maximizar la extracción del jugo, calderas defecadoras a vapor, aparatos de evaporación y turbinas centrífugas. La fuerza motriz de los ingenios ocupaba el tercer lugar en el país en materia de potencia instalada. A su vez, la Estación Experimental Agrícola de Tucumán fundada en 1907 era única en su tipo en el país y hacia 1917 había conseguido elaborar unas 150 nuevas variedades de caña y estimaba producir varios centenares de estos ejemplares por año<sup>31</sup>. El desarrollo de este trabajo científico constituyó un aspecto central para la replantación de los plantíos y para la recuperación de la industria.

La iniciativa socialista fue derrotada por amplia mayoría, puesto que los diputados de la UCR respaldaron a sus pares tucumanos. A comienzos de 1917 “la cuestión azucarera” no había alcanzado los ribetes de escándalo que adquirió posteriormente y el asunto del encarecimiento del producto elaborado y la rebaja de los derechos aduaneros podían analizarse en un contexto más sereno. La exposición del diputado Oyanharte expresaba la posición del radicalismo nacional: “nosotros no somos responsables de la posición excesiva en su tiempo de la industria azucarera y la industria vitivinícola; pero a esta altura de la jornada debemos comportarnos como hombres de gobierno y es indudable que la industria azucarera y la vitivinícola deben ser protegidas aunque todos –y especialmente los hombres del litoral, sobre los cuáles han pesado estas protecciones- tengamos que soportar los efectos”<sup>32</sup>.

Para los radicales el proteccionismo azucarero constituía una herencia del pasado que no podía suprimirse violentamente, sino que debía realizarse de manera gradual y racional. En esta posición se advertían la incidencia de las cuestiones regionales que culminaron generando

---

<sup>31</sup> Revista Azucarera Nro 190, 31.10.1918, Buenos Aires, p. 290.

<sup>32</sup> Revista Azucarera Nro 170, Año 1917, p. 69.

## Las representaciones en torno a la agroindustria y el proteccionismo en Argentina

una fuerte corriente antiyrigoyenista en las provincias azucareras y vitivinícolas. Los puntos de disidencia, todavía embrionarios, fueron claramente advertidos por conservadores como el diputado conservador tucumano Caamaño que sostenía: “no debatimos aquí intereses tucumanos. Debatimos, intereses regionales”<sup>33</sup>.

El gobierno nacional procuró solucionar la carestía de azúcar mediante permisos de importación con derechos reducidos pero la guerra había paralizado la industria remolachera en Francia y Alemania generando la escasez del artículo y el aumento del precio. Así era muy difícil encontrar en el extranjero lotes de azúcar a precios que permitieran una venta de \$4,10 los 10 kg de refinada en el mercado de Buenos Aires. El precio del azúcar pilé en la plaza de Buenos Aires aumentó de \$ 4.89 a \$ 5.66 los 10 kg y se esperaba que continuaría subiendo<sup>34</sup>. La decisión del gobierno de requisar una pequeña cantidad de los depósitos de la aduana para venderlas al precio autorizado en las ferias francas generó desórdenes y atropellos en los mercados, puesto que la multitud pugnó por conseguir su cuota de azúcar barata. Hubo que recurrir a la policía para proteger a los comerciantes minoristas asediados por los consumidores. La “cuestión azucarera” adquiría así ribetes de escándalo.

En un contexto de malestar social se introdujeron nuevos proyectos de ley. El patrocinado por el radicalismo declara la libre importación de azúcar, suspendía la ley Saavedra Lamas y ratificaba el precio de venta de azúcar en \$ 4.10 los 10 kg. El proyecto socialista era similar, pero fijaba un menor valor al producto, \$ 3.50 los 10 kg de azúcar refinada. Un segundo proyecto radical enviado por el Ejecutivo propiciaba la expropiación, por causa de utilidad pública, de los lotes de azúcar que hubiera en los depósitos fiscales.

En realidad, era muy difícil modificar por vía legislativa las leyes del mercado, pero el artículo se había convertido en un arma política y

---

<sup>33</sup> Revista Azucarera Nro 170, Año 1917, p. 65.

<sup>34</sup> *Estadística Azucarera Nro 3*, Centro Azucarero Argentino, Buenos Aires, 1941, p. 40.



radicales y socialistas pugnaron por presentarse como los verdaderos guardianes de los consumidores. Sin embargo, en los debates del Congreso el Ministro de Hacienda reconoció que los proyectos elevados eran “un tanto artificiosos porque los precios establecidos como precios de carestía, están en este momento superados por el costo del azúcar en la mayor parte de las naciones productoras de este artículo”<sup>35</sup>.

En junio de 1917 la iniciativa del presidente fue aprobada con gran celeridad y el Poder Ejecutivo promulgó la ley ese mismo día. Inmediatamente fue presentada a la opinión pública como un gran logro del partido radical. El aumento del precio del azúcar concentró la atención de la prensa de la Capital que, según su signo, aplaudió o reprobó la expropiación. Según el diario “La Nación” esta decisión llegaba con retardo, mientras que para “El Diario” reflejaba la actitud enérgica del presidente respecto de los especuladores responsables del encarecimiento del artículo<sup>36</sup>. Para la prensa de Tucumán, la expropiación era un gesto vacío puesto que las medidas en defensa del consumidor no incluían a artículos de primera necesidad como el trigo y la carne “cuyo excesivo costo hace imposible el sostenimiento de las clases trabajadoras”. Por lo tanto, sugería que “la nueva legislación es el producto de la animadversión de los implacables enemigos de la industria azucarera, protectores a ultranza de la riqueza agrícola y ganadera del litoral”<sup>37</sup>

Los sucesivos fracasos por abaratar el azúcar fueron explicados por conservadores y por socialistas como la demostración de la ineficacia de los radicales y como la prueba de la existencia de un trust u otro tipo de combinaciones oscuras entre fabricantes y comerciantes. En agosto de 1918 el Poder Ejecutivo autorizó el ingreso sin aranceles de 200.000 toneladas, magnitud que equivalía al consumo nacional en

---

<sup>35</sup> Revista Azucarera Nro 174, Año 1917, p. 178.

<sup>36</sup> Revista Azucarera Nro 174, Año 1917, pp 207-208.

<sup>37</sup> Diario “El Orden” de Tucumán, 12.6.1917.

## Las representaciones en torno a la agroindustria y el proteccionismo en Argentina

un año, de esa cantidad se reservaba un cupo de 75.000 toneladas de azúcar no refinada destinadas a la Refinería Argentina. Este último decreto constituía un peligro tangible para la agroindustria que había iniciado la renovación de los plantíos con las variedades de Java. El decreto podía generar un exceso de 120.000 toneladas que colocaba a la industria en una potencial situación de sobreproducción. Sin embargo, para los socialistas esta medida del Presidente era "poco menos que nula"<sup>38</sup>. Finalmente, cuando se analizaron las propuestas de introducción de azúcar, sólo se aprobaron 47.200 T. Las restantes solicitudes se desecharon porque no se ajustaban a las condiciones requeridas.

En 1919 la producción tucumana demostró la capacidad productiva de la caña de Java. Se elaboraron 247.538 toneladas de azúcar, que sumadas a las otras regiones azucareras generaron una cantidad de 294.854 toneladas. El suministro del mercado interno se ordenó; sin embargo, durante el transcurso de ese año los precios se mantuvieron altos<sup>39</sup>. A pesar de los excelentes pronósticos de la zafra el gobierno continuó autorizando más solicitudes y generó la protesta de los importadores, en tanto los nuevos ingresos de azúcar distorsionaban los precios, mientras que ellos habían realizado las solicitudes de importación sobre la base de la ley "Saavedra Lamas" que autorizaba introducir sólo la cantidad suficiente para llenar las necesidades del consumo<sup>40</sup>.

La política azucarera de Yrigoyen, que porfiadamente buscaba saturar el mercado para desbaratar la especulación de azúcar, multiplicó las gestiones para lograr la suspensión de las importaciones. A las realizadas por los factores azucareros se sucedieron las provenientes del campo político. Bascary, gobernador de Tucumán

---

<sup>38</sup> Esta opinión pertenece al senador del Valle Iberlucea (Revista Azucarera, Nro188, Año 1918, p. 237).

<sup>39</sup> En 1919 el promedio medio anual de los 10 kg de azúcar pilé en la plaza de Buenos Aires fue de \$ 0,07 (Estadística Azucarera Nro 3, Centro Azucarero Argentino, Buenos Aires, 1941, p. 40).

<sup>40</sup> Revista Azucarera Nro 193, Año 1919, p.2.

de procedencia radical, los legisladores de ambas fracciones de la UCR y los diputados conservadores se movilizaron ante los poderes nacionales. A través de audiencias y petitorios solicitaron la suspensión de las importaciones y el cumplimiento de la ley "Saavedra Lamas". Sin embargo, en agosto de 1919 el Poder Ejecutivo prohibió por decreto la exportación del artículo. Esta operación era considerada por los factores involucrados en la actividad una alternativa para descongestionar el mercado doméstico<sup>41</sup>. En consecuencia, el decreto fue percibido por los factores azucareros como un "ensañamiento" contra la agroindustria y la provincia. En rigor de verdad, la prohibición de exportar sólo regía en el país para dos productos además del azúcar, el oro y el carbón. Como los dos primeros no se producían en el país la única prohibición efectiva era la del azúcar.

Entre septiembre y octubre se multiplicaron los esfuerzos para obtener la derogación del decreto de agosto. A instancias del "Centro Azucarero" el gobernador de Tucumán, Juan B. Bascary, solicitó el concurso de los mandatarios de las áreas productoras de Salta y Jujuy que elevaron sendos petitorios al Poder Ejecutivo Nacional. A su vez, las distintas agrupaciones económicas y productivas de estas tres provincias elevaron sus solicitudes y se formó una comisión de industriales y legisladores del norte con el objeto de entrevistarse con el Presidente para exponerle su visión sobre la situación azucarera. No obstante, a pesar de tales diligencias, Yrigoyen ratificó la prohibición de la exportación.

Era evidente que los circuitos de influencia que los industriales habían utilizado en el pasado habían perdido eficacia con el acceso del radicalismo al gobierno nacional. En ese contexto, los azucareros diseñaron una nueva estrategia que perseguía la anulación del

---

<sup>41</sup> El fundamento del decreto aducía que "el alza creciente del precio del azúcar constituye una amenaza para el bienestar de los habitantes del país" (Revista Azucarera Nro 200, Año 1919, p. 230).

## Las representaciones en torno a la agroindustria y el proteccionismo en Argentina

decreto mediante una nueva ley azucarera. La adopción de la vía legislativa implicaba para los industriales realizar arduas negociaciones y sacrificar coyunturalmente su principal reivindicación, la protección arancelaria conseguida.

En febrero de 1920 se presentó un proyecto de ley azucarera que fijaba tarifas de \$0,06 y \$ 0,04 para los 10 kg de azúcar refinado y no refinado, respectivamente, hasta el 31 de diciembre de 1925. Asimismo, se establecía que mientras rigiera la patente de azúcar creada por la ley provincial del 24 de junio, se implementaba una rebaja para los azúcares de procedencia extranjera de ciento treinta y dos diez milésimas de pesos oro por kg, sobre las tarifas aduaneras. Se estipulaba que si se introducía un nuevo impuesto en algunas de las provincias productoras, los derechos aduaneros se reducirían en un monto equivalente. Por último, se derogaba cualquier disposición que limitara la importación y exportación de azúcar<sup>42</sup>.

El proyecto reflejaba las urgencias de los industriales. El problema central a resolver consistía en despojar al Presidente de la facultad otorgada por la ley "Saavedra Lamas" para regular el mercado azucarero. Los industriales procuraban libertad para poder exportar y para aligerar el stock que gravitaría sobre la cosecha de 1920. En este punto, Yrigoyen había demostrado una particular intransigencia. En ese sentido, los factores azucareros aceptaron una ley que era librecambista en su esencia, en tanto rebajaba las tarifas e imponía aranceles fijos de naturaleza más fiscal que protectora. A cambio de esta concesión, obtenían un marco de funcionamiento de índole liberal, que prohibía al presidente la intervención en la importación y la exportación de azúcares. A su vez, en concordancia con los reclamos de los legisladores y la prensa del litoral, articulaban el sistema impositivo de la provincia a la protección aduanera; ésta se reduciría en concordancia con el monto de los nuevos impuestos. La

---

<sup>42</sup> Revista Azucarera Nro 206, Año 1920, pp.30-31.

presión tributaria del radicalismo provincial había llevado a los industriales a resignar una de sus banderas más caras, la autonomía provincial, cuyo aspecto impositivo era la expresión consistente de dicha potestad.

En el recinto esta ley fue aprobada y el diputado Cornet de la UCR "Azul" la apoyó en estos términos: "no me mueve un soplo de librecambio, la apoyo para traducir mis arraigadas convicciones sobre las ventajas del sistema proteccionista que es el que a mi juicio mejor consulta los intereses del país [...] Este proyecto es una transacción entre los derechos adquiridos por la industria en virtud de la ley "Saavedra Lamas" y la situación creada por vía de interpretaciones de su espíritu y letra. Esta divergencia producía incertidumbre, contrariando el propósito de la ley que era dar estabilidad a la industria"<sup>43</sup>.

El proyecto fue aprobado en el Congreso el 5 de febrero de 1920. En el mismo mes Yrigoyen la promulgó, pero vetó uno de sus artículos, el referido a la prohibición de intervenir en las actividades de importación y exportación. Esta modalidad no se correspondía con lo dispuesto por la Constitución, puesto que el presidente sólo contaba con dos procedimientos: podía promulgar la ley o devolverla íntegra con sus objeciones a la Cámara de origen. El derecho argentino no admitía la figura del veto limitado de los proyectos de ley. Los industriales cuestionaron el procedimiento del Ejecutivo y consideraron que la promulgación parcial de la ley 11.002 constituía un "acto unilateral y contrario al procedimiento señalado por la constitución para la formación y sanción de las leyes"<sup>44</sup>. En consecuencia, afirmaron que la ley "Saavedra Lamas" continuaba siendo el marco legal de la actividad azucarera. Sin embargo, la ley 11.002 rigió hasta 1922. Sólo se derogó cuando la justicia dictaminó que el veto

---

<sup>43</sup> Revista Azucarera Nro 206, Año 1920, p.35.

<sup>44</sup> Padilla, Ernesto, "La importación de Azúcares". En *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, T. XXIV, 4.9.1922, Bs. As, p. 55.

## Las representaciones en torno a la agroindustria y el proteccionismo en Argentina

presidencial era inconstitucional y que la actividad azucarera seguía regulada por la ley "Saavedra Lamas" de 1912.

En 1919 la producción dejó un excedente de 160.395 toneladas, que convertía en imperiosa la exportación. Los sectores productivos y los políticos cuyas provincias estaban vinculadas a la actividad azucarera acordaron insistir en la derogación del decreto de prohibición. Finalmente, luego de reiteradas gestiones, el Presidente decidió liberar parcialmente el comercio de azúcar. En mayo, también mediante un decreto, autorizó la salida de 100.000 toneladas, pero los interesados en esa operación debían dejar un depósito equivalente al 30 % de azúcar refinado sobre el total de lo comercializado<sup>45</sup>. Con esta medida, el gobierno tomaba recaudos frente a una posible suba de los precios. Sin embargo, el decreto obligaba a los ingenios que producían azúcar granulada a comprar una determinada cantidad del producto refinado si querían exportar. En consecuencia, la Refinería Argentina recibió una inusitada demanda de este artículo que elevó los precios del producto. El azúcar pile se vendió en la Capital Federal a \$7 los 10 kg provocando la reacción del consumidor, sensibilizado por el aumento generalizado de precios de los artículos de primera necesidad.

La respuesta fue inmediata. En julio el presidente volvió a prohibir la exportación. En el breve lapso de apertura sólo pudieron salir 53.000 toneladas de azúcar. En agosto, como los precios continuaban altos, el Ejecutivo adoptó una medida más contundente. Envió un proyecto de ley al Congreso solicitando la autorización para expropiar 200.000 toneladas al precio de \$ 4.10 los 10 kg de azúcar refinada y de \$3.50 los 10 kg de azúcar granulada. Se establecía además que los productos requisados se venderían al público al precio de costo.

El argumento principal consistía en considerar al azúcar un artículo de primera necesidad, por lo tanto, su abaratamiento requería de una

---

<sup>45</sup> Revista Azucarera Nro 209, Año 1920, p. 142.

enérgica política contra los especuladores que cometían un “acto de expoliación sobre el sudor de los trabajadores haciendo aún más precaria la vida de sus hogares”. No obstante, se eximía de responsabilidad al sector azucarero en tanto afirmaba que éste no se había beneficiado con el aumento del precio. En ese sentido, el texto del decreto era claro al sostener que: “los cañeros no han recibido un beneficio mayor, el industrial no ha ganado más por la elaboración y en fin el modesto obrero empleado en ella no ha salido de su difícil situación”<sup>46</sup>.

En la Cámara de Diputados se autorizó al P. E. a expropiar la cantidad de azúcar existente, más la que se produciría por la zafra en curso y se aceptaban los mismos precios fijados por el proyecto original. En el Senado, la mayoría conservadora modificó sustancialmente la cantidad a confiscarse: sólo se autorizaban como máximo 80.000 toneladas y se omitía toda referencia al precio de compra; de manera tal que esta cuestión sería decidida por la justicia. La Cámara de Diputados, con mayoría radical y socialista rechazó las modificaciones pero el Senado insistió mediante la votación de los dos tercios de sus miembros. Finalmente, sólo se expropiaron 50.000 toneladas que fueron vendidas al público en comisarías y ferias francas a \$ 4.10 los 10kg.

En las calles de Buenos Aires se pegaron afiches divididos en dos partes; en una se veía a un obrero sentado delante de un plato en el que sólo había dos pancitos de azúcar; en la otra, se veía a un obrero sentado frente a una azucarera llena. La leyenda decía: “gracias a la acción del gobierno radical el precio del azúcar bajó de 93 a 43 centavos el kilo”<sup>47</sup>. Por su parte, durante las sesiones de discusión del proyecto los socialistas organizaron movilizaciones para influenciar a los legisladores<sup>48</sup>. A esta altura de los acontecimientos el precio del

---

<sup>46</sup> Revista Azucarera, Nro 212, Año 1920, p. 231.

<sup>47</sup> Revista Azucarera, Nro 207, Año 1920, p. 89.

<sup>48</sup> Según el senador conservador Villanueva, por cada reclamo referente al azúcar se oían cien páginas revista digital de la escuela de historia – unr / año 1 – n° 2 / Rosario, agosto – 59 diciembre 2008, ISSN 1851- 992X

## Las representaciones en torno a la agroindustria y el proteccionismo en Argentina

azúcar ocupó los titulares de la prensa y el artículo se convirtió en el centro de la campaña política de radicales y socialistas.

Los factores azucareros consideraron la medida como un ataque directo a la agroindustria. En el diario "La Nación" de Buenos Aires, Marcos Rougés, dirigente conservador y propietario del ingenio "Santa Rosa", afirmaba que esta "ley de confiscación no tiene antecedentes en nuestra legislación [...] ella significa una agresión injustificable contra una industria, que, en el estado actual de nuestra evolución económica representa el único medio serio de vida del norte argentino"<sup>49</sup>. En el mismo sentido, se pronunció la prensa en Tucumán: "lástima que el rigor de la ley no se haga extensivo a los idénticos procedimientos que encarecen el pan, carne y demás artículos de primera necesidad. No tendríamos nada que objetar si el presidente se inspirara en la más estricta equidad. Pero el Sr. Yrigoyen en su afán de catequizar al electorado del litoral ha condenando severamente sólo una de las modalidades de especulación y no las hace extensiva a otras actividades como el trigo y la carne"<sup>50</sup>.

En la Cámara de Diputados los debates se prolongaron más de dos semanas. Los argumentos no sólo giraron en torno a los beneficios o perjuicios que generaba la expropiación, sino que revelaron las profundas diferencias de intereses regionales. En esa línea, el diputado socialista Juan B. Justo, al apoyar la expropiación, afirmaba: "no se puede pretender que los consumidores sostengan los privilegios y las prebendas de una industria mal localizada. Es necesario que el centro de gravedad político esté donde debe estar, de manera definitiva e indiscutible en la parte más poblada del país y más culta, la que produce la mayor proporción de las rentas fiscales"<sup>51</sup>. Por el contrario, el diputado Padilla reclamaba para la industria azucarera

---

respecto a los alquileres (Congreso Nacional, Diario de Sesiones Cámara de Senadores, Año 1920, T. I, p.752).

<sup>49</sup> Revista Azucarera, Nro 212, Año 1920, 278.

<sup>50</sup> Diario "El Orden" de Tucumán, 11.8.1920.

<sup>51</sup> Congreso de la Nación, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Año 1920, Vol. IV, p. 4833.



“una política que no sea de excepción, irritante e injusta, que no parezca de persecución, pido que sea tratada como una fuente respetable de trabajo y de la riqueza nacional, como lo es el trigo, como lo es la carne, que no sea perseguida, que no sea amenazada, que se le deje la base cierta de su expansión beneficiosa para la nación”<sup>52</sup>.

Respecto a las industrias regionales, los radicales eran partidarios de respetar "los intereses creados" sobre la base de imponer un libre comercio progresivo. Presionados por el aumento del costo de la vida, la activa propaganda socialista, la acción de la prensa metropolitana y las grandes huelgas en la Capital Federal, optaron por tomar una medida de excepción con el azúcar para " poner al alcance del pueblo consumidor un artículo de primera necesidad". Decisión simbólica, de efecto electoral, pero poco efectiva para aliviar los presupuestos populares. Sobre este punto, David Rock calcula que el pan y la carne constituían alrededor del 60 % de los gastos de alimentos de la clase obrera, mientras que el azúcar representaba un 3 %<sup>53</sup>. Sin embargo, el gobierno adoptó este procedimiento que no se hizo extensivo a productos del litoral, que acusaban mayores aumentos que el del azúcar<sup>54</sup>. En realidad, con la cuestión azucarera afloraban las tensiones regionales derivadas de intereses espaciales y estructuralmente diferenciados, cuya relación política había sido alterada<sup>55</sup>.

Las distintas alternativas ensayadas por el gobierno nacional que culminaron con la expropiación del producto generaron una réplica

---

<sup>52</sup> Revista Azucarera, Nro 212, Año 1920, p. 263.

<sup>53</sup> Rock, D., El radicalismo argentino, 1890-1930, Argentina, Amorrortu, 1977, p. 211.

<sup>54</sup> Esta situación fue denunciada por el senador Villanueva: “¿Y las otras industrias? La carne, por ejemplo ha llegado a tener un alza del 200 % sobre los precios de 1916. Y el pan ¿no ha tenido un aumento mayor que la carne? Pero estas industrias poderosas del litoral son privilegiadas; sobre ellas el Poder Ejecutivo no proyecta nada, y sólo se le ocurre intervenir aquellas industrias que son más pobres y más necesitadas y que están lejos. No importa que de ellas dependa la vida y subsistencia de cinco provincias” (Congreso Nacional, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, Año 1920, Vol., I, p. 751).

<sup>55</sup> Daniel Santamaría considera que la UCR estaba “políticamente obligada con los consumidores de Buenos Aires y el litoral que constituían su clientela electoral (Santamaría, Daniel, *Azúcar y Sociedad en el noroeste argentino*, Buenos Aires, IDES, 1986, p. 40).

## Las representaciones en torno a la agroindustria y el proteccionismo en Argentina

por parte de los defensores de la actividad que enfatizaba los rasgos regionalistas del discurso azucarero. En las sesiones de la legislatura de Tucumán, el diputado radical Aybar Augier, de la UCR "Azul" ensayó esta argumentación: "¿Por qué así como se quiere confiscar el azúcar no se confisca el trigo y la carne? ¿Por qué la carne de un país esencialmente ganadero alcanza precios exorbitantes, insoportables para la clase modesta? ¿Por qué se han votado \$ 5.500.000 para socorrer a la población de Viena cuando aquí, en el norte se esta sufriendo el flagelo del paludismo sin que ello merezca la menor atención de los poderes nacionales? Este proyecto es la consecuencia inmediata de la sanción de la representación parlamentaria ajustada al nuevo censo nacional, que coloca en una situación de privilegio al litoral en contra de los intereses del norte argentino"<sup>56</sup>.

La incapacidad del radicalismo tucumano para adoptar una posición definida respecto de la "cuestión azucarera" promovió el recrudescimiento de la retórica regionalista. La misma se desarrolló en consonancia con la progresiva condición periférica que adquiría el norte argentino respecto del centro político nacional radicado en la ciudad de Buenos Aires y en el área pampeana. Así, la construcción del "norte" como unidad histórica y como comunidad de intereses diferenciados –concepción que había estado presente de manera embrionaria en el discurso azucarero- alcanzó un énfasis reivindicativo en función de los avatares del producto durante la presidencia de Irigoyen. La prensa local difundió esta concepción que fue ganando terreno en el discurso político: "las provincias del norte constituyen un hecho social dentro de la vida argentina. Les es común esta única fuente de riqueza que es el azúcar; les es común el problema del aislamiento de los centros de consumo; el problema agrario [...] el

---

<sup>56</sup> Cámara de Diputados de Tucumán, Diario de Sesiones, Año 1920, p. 185.

norte es una expresión económica como lo es el litoral, pero esta desamparado políticamente”<sup>57</sup>.

Por su parte, el Centro Azucarero se expidió oficialmente a través la publicación de un folleto elaborado por Emilio Schleh<sup>58</sup>, en el que se puntualizaban los efectos positivos de la agroindustria en Tucumán y en las provincias circundantes. Las transformaciones se identificaban con el progreso regional y constituían un testimonio elocuente de la naturaleza patriótica del emprendimiento agroindustrial azucarero. Al detallar los resultados positivos se destacaba que la alta densidad de Tucumán y la condición de principal foco de atracción de la población en la región norte constituían las derivaciones palpables del desarrollo de la industria azucarera en su principal centro productivo. Asimismo, la agroindustria había revitalizado actividades conexas como el comercio y los servicios, valorizado la propiedad territorial y las actividades productivas en su área de influencia y había generado un conjunto de producciones subsidiarias en provincias aledañas, como los obrajes y los cultivos de alfalfa en Santiago del Estero y la ganadería en Salta y Catamarca. Este movimiento animaba un activo comercio interregional cuyo ritmo estaba pautado por el funcionamiento del complejo azucarero.

Informaba que cerca del 50 % de la población de Tucumán estaba vinculada directamente a la actividad azucarera, desempeñándose como productores de caña de azúcar y como trabajadores en los ingenios o en las fincas cañeras. El estudio afirmaba que hacia 1895 el monto total de los jornales de obreros y peones representaban el 30 % del producto bruto de la fabricación del azúcar. Otra manifestación de la industria como factor de progreso se plasmaba en la radicación de cuatro empresas ferroviarias en Tucumán cuyo movimiento estaba dominado por las exigencias de la agroindustria. El trabajo contaba

---

<sup>57</sup> Diario “El Orden” de Tucumán, 6. 9.1920.

<sup>58</sup> Schleh, E., *La industria azucarera ante la crisis. Reflexiones del momento que no deben olvidarse*, Talleres Gráficos Ferrari Hnos., Buenos Aires 1923.

## Las representaciones en torno a la agroindustria y el proteccionismo en Argentina

con un estudio detenido del flete cuyo monto había aumentado un 67 % entre 1912 y 1922, como consecuencia del incremento de los salarios y de la aplicación de la ley de jubilaciones a los trabajadores ferroviarios. El elevado costo del flete, combinado con la falta de uniformidad de los mismos por parte de las distintas empresas y la ausencia de tarifa de fomento, incidían negativamente en el costo de la producción de azúcar. Se denunciaba que el traslado desde Tucumán a Cuyo y al sur del país a través de empalmes con distintas compañías implicaba un mayor flete que el transporte desde Buenos Aires a esos mismos puntos. Tal disparidad en los precios generaba una diferencia en favor del producto extranjero que ingresaba por los puertos de Rosario o de Buenos Aires. En este rubro el Centro consideraba imperioso el establecimiento de una tarifa especial única para el azúcar, la rebaja de los fletes a los productos considerados insumos de la industria (como la caña de azúcar y la leña) y la adopción de moderadas tarifas de redespacho.

Otro renglón importante del folleto era el estudio comparativo de los costos de los productos de primera necesidad como el pan, la carne, el azúcar y la leche. Concluía que entre 1913-1922, el azúcar era el artículo cuyo precio había experimentado menor incremento y, sin embargo, era el que mayores críticas había suscitado. En lo relativo a la contribución a la renta pública el estudio enfatizaba el aporte monetario de la industria al tesoro de las provincias en virtud de impuestos ordinarios y adicionales. Entre 1913-1916 la contribución de la agroindustria representaba el 41,19 % del total de la renta anual de Tucumán, constituyendo la principal fuente de recursos. Una situación similar se presentaba en la provincia de Jujuy. El tributo al Estado nacional no era menos significativo, la agroindustria contribuía con una suma de veinte millones de pesos anuales correspondiente al impuesto interno al alcohol. A su vez se ponderaba que la clausura de la importación de azúcares en 1895 había evitado el drenaje de

importantes sumas de dinero que habían permitido la acumulación de las reservas nacionales y el incremento del medio circulante.

En consecuencia, la presencia de la industria había vigorizado la economía regional del norte argentino y contribuido a consolidar el desarrollo nacional. Tales consideraciones debían ponderarse al examinar las dificultades actuales de la actividad, cifradas en la creciente ineficacia de las tarifas arancelarias frente a las prácticas de dumping implementadas por las producciones de otros países. Concluía con una exhortación a los poderes públicos nacionales instándolos a solucionar los problemas de la industria azucarera. La resolución de esta cuestión implicaba una "obra patriótica" destinada a "salvar una fracción importante de la economía nacional"<sup>59</sup>

El folleto fue distribuido profusamente por el Centro Azucarero y recibió el apoyo caluroso de intelectuales y políticos como Alejandro Bunge, director de la "Revista de Economía Argentina"; de Hermenegildo Pini, presidente de la Unión Industrial Argentina; del ex Ministro de Agricultura y de Obras Públicas, Ezequiel Ramos Mexía, y de otras personalidades. Sin embargo, en la esfera de la política concreta el impacto del folleto fue prácticamente nulo. Durante las gestiones radicales los aranceles aduaneros no se incrementaron, circunstancia que intensificó la crisis azucarera y precipitó los conflictos entre los productores de caña de azúcar (cañeros) y los industriales. Sólo con el derrumbe del orden institucional generado por la revolución de septiembre de 1930 se logró el incremento de la protección azucarera en 1931.

## Conclusión

A fines de siglo XIX y durante las primeras décadas del XX, el desarrollo industrial era considerado un signo promisorio del veloz crecimiento de la economía y de la sociedad argentina. Frente al espectacular

---

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 88.

## Las representaciones en torno a la agroindustria y el proteccionismo en Argentina

desarrollo agropecuario, el desempeño de la actividad industrial se presentaba como una promesa incipiente, realizada fundamentalmente por extranjeros, que precisaba del respaldo efectivo del Estado, expresado en la implementación de aranceles protectores selectivos. Durante esta etapa la industria azucarera adquirió gran visibilidad al conseguir tarifas específicas que posibilitaron, entre otros factores, el desarrollo de la agroindustria en el norte argentino. El gran impulso a la actividad se consiguió con el reforzamiento de la protección en 1887 para generar un contexto favorable a la instalación de la Refinería Argentina en la ciudad de Rosario. Las condiciones conseguidas generaron un salto productivo que permitió, en menos de una década, terminar con la importación de azúcares. El crecimiento vertiginoso del complejo agroindustrial, especialmente del tucumano, convirtió a este emprendimiento en una de las principales manifestaciones de la industria argentina.

Sin embargo, hacia la segunda década del siglo XX, al influjo del agotamiento del modelo agroexportador y de las adversas condiciones económicas creadas por el estallido de la guerra, la industria fue considerada la principal responsable del encarecimiento del costo de la vida. Paulatinamente, fue ganando arraigo en la opinión pública una convicción librecambista, presentada como una vía eficaz para abaratar el creciente costo de la vida. Tal perspectiva se correspondía con una visión diferente del "progreso argentino" a la que había acuñado la élite política decimonónica. Esta se centraba exclusivamente en la agricultura y la ganadería pampeana, entendidas como pilares del desarrollo argentino y se excluía a la actividad industrial por considerarla una formación artificiosa. Los nuevos partidos que se integraron al sistema político institucional luego de la sanción de la ley Sáenz Peña, la Unión Cívica Radical y el socialismo, con su principal base de sustentación en la ciudad de Buenos Aires y en el área pampeana, sustentaban dicha versión, a la

que no fue ajena el partido conservador de la provincia de Buenos Aires al negarse a respaldar la coalición encabezada por Lisandro de la Torre en las elecciones de 1916.

En la segunda década del siglo XX al influjo de la crisis económica ocasionada por el estallido de la primera guerra mundial se generalizó en la opinión pública un clima ideológico más propenso al librecambismo. La industria nacional era cuestionada por producir artículos caros y de mala calidad y se la consideraba responsable de las malas condiciones de vida de las masas trabajadoras urbanas. En ese contexto se configuró la intransigente impugnación a la industria azucarera, sindicada como un ejemplo de economía parasitaria. Los radicales y socialistas no fueron ajenos a tales críticas.

En este contexto, la política azucarera de Yrigoyen fue percibida por los actores políticos y económicos del norte como una agresión a la provincia y una manifestación del retroceso político de la región. La "cuestión azucarera" identificada como una cuestión regional aglutinó a las fuerzas políticas locales y a las organizaciones corporativas involucradas con la defensa de la industria. Desde el ámbito político tucumano se adoptó un discurso marcadamente regionalista como reacción a lo que se consideraba una medida injusta y aislada del radicalismo para calmar la irritación de los consumidores del litoral, preocupados por el alza generalizada de los productos de primera necesidad.

La respuesta oficial del Centro Azucarero, organización que congregaba a los industriales, se centró en una activa campaña editorial destinada a evaluar en términos económicos y estadísticos los efectos positivos de la agroindustria en el centro productiva de Tucumán y en las provincias circundantes. Las transformaciones generadas por la actividad se plasmaban en el progreso de la región y revelaban la naturaleza patriótica del emprendimiento agroindustrial azucarero. Sus efectos tenían una innegable proyección nacional que

## Las representaciones en torno a la agroindustria y el proteccionismo en Argentina

se expresaba en la contribución impositiva del alcohol como subproducto y en el importante ahorro de divisas como consecuencia de la sustitución de importaciones. No obstante, esta réplica defensiva fue insuficiente para modificar la política arancelaria del radicalismo en materia azucarera durante la década de 1920.



María Celia Bravo