

LA INFLUENCIA DE LAS IDEAS ECONOMICAS EN LAS POLITICAS DE LA ARGENTINA DE PRINCIPIOS DE SIGLO XX

Patricia Audino*

Resumen

El trabajo, perteneciente al campo del Pensamiento Económico, está organizado en tres ensayos. El primero analiza la influencia de las ideas de Henry George acerca del impuesto único a la renta pura de la tierra, reflejada en algunos debates y medidas tomadas en la Argentina en la primera década del siglo XX. El ensayo siguiente considera las fuentes de oposición y los cuestionamientos a la concepción dominante en materia de política económica entre 1900 y 1930. Tales ideas corresponden principalmente a intelectuales asociados con el Museo Social Argentino y la Revista de Economía Argentina. El último ensayo presenta un claro caso de disociación entre las teorías y concepciones económicas y el diseño de políticas públicas. Intelectuales cercanos a los gobiernos intentaron llevar adelante un programa de mejora social centrado en el funcionamiento de un sistema de Economía Social.

Palabras clave: historia del pensamiento - política económica en Argentina - economía social

Abstract

The paper is organized in three essays. The first, it analyzes the influence of Henry George's ideas about the unique tax to the pure rent of land. Some discussions about these questions were reflected at the first decade of the 20th century. The following research study the opposition sources to the dominant conception on the economic policies between 1900 and 1930. Such ideas mainly correspond to intellectuals associated with the Museo Social Argentino and the Review of Economía Argentina. The last essay clears the controversial case between economic theories and public policies design. Intellectuals near governments tried to apply centered programs of social improvement in the operation of a social economic system.

Keywords: history of the thought - political economic in Argentine - social economy

INTRODUCCION

Cuando se estudia la historia económica de un país no es posible obviar las fuentes de inspiración de las decisiones que marcan hitos en la misma. Frecuentemente estas fuentes se pueden detectar en forma clara, si bien a veces resulta muy difícil establecer el linaje de las propuestas de política. En efecto, suelen aparecer como contradictorias con el marco histórico en que las mismas se proponen y lo primero que viene a la mente del analista es que se trata de decisiones arbitrarias.

Este trabajo, organizado en tres ensayos, se ha propuesto analizar las fuentes de inspiración, desde el punto de vista del pensamiento económico, que servirán de marco a algunas propuestas de política económica argentina en las primeras décadas del siglo XX. Esta época parece definitoria en la transición del auge a la caída de la economía. Estudiar entonces

* Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur.

las ideas en pugna de esos tiempos puede ayudar a encontrar algunas explicaciones para este fenómeno.

En cuanto a la selección de temas, todos ellos responden a una misma duda que se plantearon algunos autores en medio del auge del país diseñado por la generación del '80. La cuestión que podría formularse en términos modernos, es si ese proceso era sustentable o no. Es decir, si los rasgos distintivos de la economía argentina y su estructura social podían conservarse sin modificaciones de fondo. Todas las propuestas respondieron por la negativa y tal vez lo más llamativo es que las mismas no provenían necesariamente de contestatarios sino, más bien, de intelectuales e incluso políticos plenamente insertos en los grupos gobernantes. Es decir que, lejos de reinar el conformismo, los propios gobiernos argentinos y sus grupos de apoyo sostenían la necesidad de hacer cambios. Tal vez el fracaso en llevar a cabo estas reformas motorizó otro tipo de propuestas que llevaron a la decadencia del país en las décadas posteriores.

Considerando el estado de la economía argentina, a principios del siglo XX no es de extrañar que se dieran debates muy similares a los de los países desarrollados, en particular en los temas referidos a las reformas sociales y a la necesidad de proteger industrias incipientes. Se verá cómo las discusiones de orden intelectual estuvieron muy cerca de ser llevadas a la práctica por los mismos miembros del grupo en el poder. Más aún, la propensión a las corrientes críticas dentro de la disciplina se originó dentro de esos mismos grupos, que, a pesar de usufructuar con la prosperidad del momento, veían al estado de la economía como necesitado de cambio.

Se discuten aquí las distintas formas en que el pensamiento económico de la época se enfocó en el debate de los problemas de la economía y la sociedad argentinas. Todos los puntos débiles del sistema económico vigente desde 1880 fueron motivo de cuestionamientos y propuestas alternativas. En efecto, lo que durante las épocas prósperas parecían planteos académicos, se convirtieron, en plena crisis terminal del sistema, en posibles guías para el cambio.

En el primer ensayo se analiza la influencia de las ideas de Henry George, un economista de fines del siglo XIX caracterizado, claramente, como un economista clásico tardío. Su modelo de funcionamiento de la economía es una versión del modelo de equilibrio de David Ricardo, aunque para este último la recomendación final era la promoción del comercio internacional basado en las ventajas comparativas. En cambio, la versión de George incorpora consideraciones éticas acerca de la noción de propiedad recomendando la necesidad de aplicar un impuesto único a la renta de la tierra. Su idea es que dado que la renta es un resultado del progreso de la sociedad, es a ésta a quien corresponden sus beneficios. Argumentó incluso que este impuesto debía reemplazar a todos los demás y que su aplicación eliminaría la especulación y la pobreza. Una muestra de la influencia de su obra, hoy completamente olvidada, puede verse en algunos debates y medidas tomadas en la Argentina de la década de 1910. Siendo un país que a principios del siglo XX estaba entre las principales economías agrícolas, no es sorprendente que varios grupos argentinos adoptaran la idea del impuesto único a la tierra libre de mejoras. De hecho, en 1910 surge el movimiento "georgista", cuya acción propagandística se organizó principalmente a través de La Liga Argentina para el Impuesto Unico y el Centro Georgista de la ciudad de Córdoba.

También en el ámbito universitario como en el político hubo quienes abrazaron esta idea con entusiasmo. Así, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires se convirtió en una usina de difusión de las ideas de George a través de la organización de una serie de conferencias sobre el impuesto único y sobre temas relacionados con él.

El grado de aceptación que tuvo el pensamiento de George entre los gobernantes argentinos de la época fue aún mayor. En este sentido, existen varios ejemplos de leyes y proyectos que proponían aplicar, total o parcialmente su política impositiva.

En definitiva, buena parte del *establishment* de entonces reconocía la existencia de un problema de generación de rentas agrícolas y su impacto negativo en el óptimo social. La solución vendría dada por la aplicación de las ideas de George. A pesar de esto, no se aplicaron o se aplicaron en forma muy limitada.

El segundo ensayo considera las fuentes de oposición interna a la concepción dominante en materia de política económica entre 1900 y 1930. El éxito innegable en materia de crecimiento y la mejora en la calidad de vida surgidos de la aplicación del modelo agro-exportador acalló las críticas surgidas dentro de la clase política tradicional, no pudo hacerlo en el ámbito de la intelectualidad que, seducido por el éxito del modelo imperial alemán, sostenía la idea de que el Estado debía intervenir activamente en la economía, protegiendo sus industrias. La crisis generada por la Primera Guerra Mundial provocó un examen crítico de la estructura económica de la nación entre un grupo, pequeño pero influyente, de intelectuales argentinos. Se publicaron numerosos trabajos que expresaban una crítica nacionalista a los enfoques liberales que habían influido hasta ese momento en la literatura y en la valoración de la actuación económica de la República Argentina, así como de sus políticas gubernamentales. Los cuestionamientos más consistentes provenían de un grupo identificado fuertemente con los claustros académicos y la actividad intelectual, asociado con el Museo Social Argentino y la Revista de Economía Argentina. El Museo Social Argentino brindó, en la búsqueda de un camino intermedio entre individualismo y colectivismo, un decidido apoyo a la difusión del mutualismo mientras que Enrique Ruiz Guñazú señalaba las fallas del mercado y pedía al Estado su mediación en el conflicto de intereses y corregir los defectos de la ley de la oferta y la demanda y regularlos con normas de equidad.

Alejandro Bunge, el miembro más prolífico de esta “escuela”, cuestionó la eficacia de un modelo orientado hacia la exportación y refutó su utilidad como medio para el desarrollo nacional. Tampoco estos grupos críticos tuvieron éxito en su intento de revertir el *status quo*.

Por fin, en el último ensayo, se presenta un claro caso de disociación entre las teorías y concepciones económicas y el diseño de políticas públicas. Ante los crecientes problemas sociales de fines del siglo XIX un grupo de sociólogos y economistas postularon la noción de Economía Social. Charles Gide proclamó a la solidaridad como fundamento de una nueva escuela económica y manifestó que si era necesario definir a esta escuela con una sola palabra, debía ser precisamente “solidaridad”. Unos años más tarde León Bourgeois publicó *La Filosofía de la Solidaridad* donde expresaba que la solidaridad tiene un carácter político y jurídico (aparte del sociológico). También el prestigioso sociólogo francés Durkheim sostenía que la solidaridad trasciende el marco de lo económico, puesto que constituye, según él, la base del orden moral. A pesar de las críticas que provenían desde el liberalismo y un poco al margen del debate intelectual, surgieron diversas organizaciones implementando políticas propuestas por los partidarios de la economía social. Estas ideas terminaron influyendo en importantes figuras argentinas de principios del siglo XX. Para 1900 comienzan a surgir propuestas vernáculas de organización social que muestran un estrecho contacto intelectual con la concepción mutualista europea. Hacia esa época algunos intelectuales cercanos a los gobiernos argentinos intentaron llevar adelante un programa de mejora social centrado en el funcionamiento de un sistema de Economía Social, fundado en el movimiento mutualista pero con aval y protección oficial. En este sentido es necesario señalar la labor llevada a cabo por Carlos Ibarguren.

Los partidarios de la Economía Social intentaron extender el sistema de ayuda mutua para asegurar protección a todos los habitantes del país. Sin embargo, todos esos intentos fallaron, debido al desinterés de los hacedores de políticas públicas.

I. HENRY GEORGE: EL CLÁSICO OLVIDADO

Desde el principio Henry George fue una figura poco valorada entre los economistas. Llegó tarde a la historia de las ideas económicas y lo hizo con una agenda política y social que claramente lo distinguió del resto de la comunidad de economistas (con la excepción de otros “marginales” como Oswald Veblen). Identificado como un “fanático” del impuesto único sobre la renta pura de la tierra, intentó propagar su propuesta de todas las maneras posibles. Creía que si se seguían sus sugerencias de política, el mundo se vería liberado de los males del hambre y la pobreza.

Más allá de que su posición hoy pueda parecer exageradas o absurdas, su actitud intelectual y su influencia sobre sus contemporáneos lo hacen merecedor de un análisis un poco más cuidadoso. Fue uno de los representantes de una corriente de pensadores “salvajes” surgidos en los pujantes y jóvenes Estados Unidos de América de la segunda mitad del siglo XIX. La distancia de los grandes centros de cultura y enseñanza de Europa, a la vez que la cercanía con los enormes espacios abiertos y por conquistar generó esa camada de pintorescos y brillantes personajes como los escritores Herman Melville, Henry Thoreau, Walt Whitman y Mark Twain, o el antedicho Veblen (también economista) y el filósofo Charles Peirce. Este último, padre del “pragmatismo” como corriente filosófica, da el tono del tipo de empresa científica en la que se embarcaría George. En efecto, la idea de que el conocimiento conceptual también puede influir y tal vez cambiar al mundo real separa claramente la actitud intelectual de estos pensadores americanos de sus pares europeos contemporáneos.

En esa línea, la influencia de George en el mundo se reflejó en su idea del impuesto único. En la defensa teórica de dicha herramienta recaudatoria proveyó argumentos éticos y fiscales y elaboró todo un intento de explicar el funcionamiento de la economía a través de la modificación del modelo ricardiano. Ciertamente, las debilidades teóricas de George son importantes, pero también es verdad que aportó algunos conceptos de interés (como, por ejemplo el concepto de externalidad). George atrajo la atención de importantes economistas como Marshall, Clark, o más recientemente de Stigler, quienes reconocieron haber sido influenciados por su obra, discutieron sus ideas (generalmente en tono desfavorable), o simplemente, se sintieron fascinados por su poderosa retórica. La influencia real de George ha sido más importante y duradera de lo que en principio cabría esperar a la vista de lo que significó el movimiento “georgista” (que se diluyó durante el primer tercio del siglo XX).

I.1 Henry George y su “Progress and Poverty”

George (1839-1897) ha sido quizá el economista norteamericano más popular de todos los tiempos, a pesar de que hoy casi nadie lee la obra que lo hizo famoso, *Progress and Poverty* (1879). En su época, George obtuvo un éxito personal que superó el de muchos autores académicos. Se sintió profundamente impresionado por la lucha contra la pobreza que él mismo observaba en un país rico y con un desarrollo acelerado como lo era Estados Unidos hacia el último cuarto de siglo XIX. Observó que la peor pobreza, así como también la mayor riqueza, se encontraba en los centros donde primero se desarrollaron las industrias en los Estados Unidos. Fue testigo de las grandes ganancias que obtenían los propietarios de las tierras próximas al centro de las ciudades en crecimiento, sin ningún esfuerzo, solo revendiendo los terrenos a precios muy elevados, convirtiéndose así en beneficiarios privilegiados del progreso. Examinó las doctrinas generalmente aceptadas sobre la distribución del producto entre los factores de producción y las halló insatisfactorias. Aseguró que la competencia entre los obreros y los capitalistas, lo mismo que la de éstos entre sí, era tan grande que, los ingresos de ambas clases no podían exceder de un máximo determinado por la productividad del trabajo y del capital. En cambio, sostenía, la renta de los terratenientes crecía sin cesar. La opulencia de estos propietarios y la miseria de las demás clases se acentuaba, sostenía, a medida que aumentaba el progreso material. George es conocido por su vehemente defensa de la idea de un *impuesto* sobre la renta pura o “no ganada” de la tierra. Dicha forma de imposición permitiría al Estado apropiarse de aquella parte de la renta bruta total debida a las condiciones naturales de fertilidad

y localización, dejando exenta la parte obtenida como consecuencia de las mejoras realizadas por el propietario mediante el trabajo y la inversión de capital. Este impuesto sería además único, garantizando por sí solo la financiación de los gastos gubernamentales y permitiendo la eliminación del resto de los tributos, lo cual constituiría un aliciente para el comercio y para la industria y un beneficio para los obreros, obligando a su vez a los terratenientes a mejorar su propiedad.

I. 2 George y los economistas académicos

Dado el estilo de difusión de sus propias ideas, no es sorprendente que los economistas académicos, acostumbrados a un estilo más sobrio, subestimaran frecuentemente la calidad de su pensamiento. Algunos de los comentarios descalificatorios acerca de su obra provienen tanto de contemporáneos suyos: para Marshall en *Progress and Poverty* "no hay nada nuevo y verdadero a la vez", Robbins calificaba el libro de "manifiesto poderoso pero esencialmente ignorante" [Beltrán, 1989]. Sin embargo, Schumpeter, siempre pronto a encontrar la génesis de ideas contemporáneas en la obra de oscuros autores del pasado, decía:

George era un economista, autodidacta, pero economista. A lo largo de su vida adquirió con el ejercicio prácticamente todo el conocimiento y toda la capacidad de desarrollar una argumentación económica que habría podido asimilar mediante la educación académica de la época. En este sentido se diferencia fundamentalmente de otros autores panaceas. Si se prescinde de la suya (el impuesto único) y de toda la palabrería relacionada con ella, se trata de un economista muy ortodoxo y sumamente conservador en cuanto a sus métodos. Éstos son los de los clásicos ingleses. El autor predilecto de Henry George es A. Smith. No entendía a Marshall ni a Böhm-Bawerk [Schumpeter, 1954].

Este párrafo ilumina dos aspectos de la relación de George con sus pares en la academia. Por un lado, su énfasis permanente en el impuesto único constituyó un factor determinante en la pérdida de su respetabilidad académica, pues se creó la imagen de un autor-panacea con una única idea fija, aún cuando en *Progress and Poverty* intentó seriamente llevar a cabo un estudio sistemático de las interrelaciones de los distintos sectores de la economía a nivel agregado. Por otro lado, su incapacidad para comprender la obra de autores tan determinantes de lo que sería el pensamiento económico del siglo XX muestra que la matematización y rigurosidad de la teoría económica "ortodoxa" estaban más allá de su capacidad de comprensión.

Es *Progress and Poverty* un libro, "treinta años retrasado cuando se publicó" dado que se trataba de "un hermoso ejemplo de economía clásica de cuño antiguo", en la línea de la tradición ricardiana, que apareció cuando la nueva era marginalista estaba en pleno apogeo [Blaug, 1978]. George nunca intentó relacionarse con esta nueva orientación, ocupándose de las causas de la "riqueza de las naciones" con las herramientas heredadas de Smith y Ricardo, a pesar de que la mayoría de los economistas dirigían su atención hacia un tema completamente distinto con un instrumental analítico totalmente renovado: la investigación pormenorizada del funcionamiento del mecanismo asignativo de mercado.

De hecho, después de 1860 el interés de la Economía Política estaba dirigido plenamente al estudio de cuestiones microeconómicas. Frente a esta orientación George siguió reivindicando la Economía Política al modo clásico, con un enfoque claramente macroeconómico y con el objetivo fundamental de descubrir las leyes "naturales" que rigen el comportamiento económico de la sociedad, lo que en su opinión suponía estudiar la naturaleza de la riqueza y las leyes de su producción y distribución. El consumo, referido específicamente a los individuos, quedaba (como para los clásicos en general) fuera del campo de la economía política.

En suma, su fanatismo por la causa del impuesto único, así como su actitud pasada de moda hacia la teorización económica lo colocaron en la vereda de enfrente de la economía académica. Veamos exactamente cuál era su “causa” y las justificaciones teóricas que aducía para defenderla.

I.3 La cuestión del impuesto único

Como se dijo anteriormente, George es conocido por su vehemente defensa de la idea de un impuesto sobre la renta pura o “no ganada” de la tierra. Dicha forma de imposición permitiría al Estado apropiarse de aquella parte de la renta bruta total debida a las condiciones naturales de fertilidad y ubicación, dejando exenta la parte obtenida como consecuencia de las mejoras realizadas por el propietario mediante el trabajo y la inversión de capital. Este impuesto, en la concepción de George, sería además único, garantizando por sí solo la financiación de los gastos gubernamentales y permitiendo la eliminación del resto de los tributos.

George deriva ésta, su prescripción fundamental de política pública, de un modelo económico elaborado sobre la base del sistema ricardiano y de una justificación ética de la propiedad privada a través del trabajo. Pese a estos intentos de justificación, el impuesto único no deja de adquirir carácter de panacea. Por medio de él, George pretendía eliminar la pobreza, devolver a la comunidad “lo que en justicia le correspondía”, corregir las fluctuaciones cíclicas derivadas de la especulación con la tierra, eliminar los desincentivos al trabajo y al capital provocados por los tributos que gravaban sus rendimientos y simplificar y abaratar el funcionamiento del sistema fiscal.

Tanto la idea de gravar la renta de la tierra como la de crear un impuesto único tienen claros antecedentes en la historia del pensamiento económico. Los fisiócratas fueron los primeros que defendieron la idea de un *impôt unique* a partir de un modelo teórico del funcionamiento de la economía. El propio George los consideraba sus predecesores y llegó a definirse a sí mismo como "fisiócrata moderno".

Los economistas franceses, con Quesnay y Turgot al frente, propusieron exactamente lo que yo propongo: que todos los impuestos fuesen suprimidos, salvo uno sobre el valor de la tierra. Vieron la relación fundamental entre la tierra y el trabajo, que desde entonces se ha perdido de vista, y llegaron a la verdad práctica, aunque tal vez por un razonamiento defectuosamente expresado [George, 1929].

Por otro lado, es claro que hay grandes diferencias entre la fisiocracia y la postura de George. Los fisiócratas no pretendían gravar el 100% de la renta, sino sólo un 30%, quizá intentando evitar una violenta oposición a su propuesta por parte de la clase terrateniente (la nobleza y el clero, en la Francia de la segunda mitad del siglo XVIII). George, en cambio, buscaba confiscar la renta no ganada que aumentaba con el progreso de la sociedad a costa del pago a factores productivos. Un ejemplo claro de este fenómeno (contemplado por George en California) estaba constituido por el incrementado valor de la producción en zonas accedidas por vías férreas, mientras que el salario del trabajador rural y el costo de herramientas agrícolas permanecían iguales.

Otra diferencia notoria entre las ideas de George y la de los fisiócratas es que estos últimos jamás cuestionaron la propiedad privada de la tierra, porque la veían como parte del orden natural, en tanto que George negaba rotundamente la validez de dicho derecho. Y por último, en lo referente a la fundamentación de las ideas, los fisiócratas consideraban a la agricultura como única fuente de riqueza, mientras que en las ideas de George asume importancia la industria manufacturera y es a la luz del ejemplo del crecimiento industrial capitalista que propone la única variedad de producción agropecuaria no imponible. En efecto,

sólo la tierra mejorada mediante inversiones podía, según él, generar rentas a las cuales no se aplicase el impuesto único.

Con todo, hay algunas similitudes significativas entre la visión de George y la de los fisiócratas. La renta es vista en ambos casos como un "ingreso no ganado", si bien para la fisiocracia los terratenientes tienen derecho a él en virtud de haber realizado las mejoras originarias (por más que pudieran haberse efectuado generaciones atrás). Asimismo, tanto George como los fisiócratas insistían en el carácter gradual con que debía llevarse a la práctica el impuesto único, y en el hecho de que este tributo sería más barato de gestionar y más fácil de recaudar, eliminando cargas innecesarias (sobre los agricultores en el caso de los fisiócratas, y sobre el trabajo y el capital en el caso de George).

Otro claro antecedente de la propuesta georgista aparece en John Stuart Mill. Ambos defendieron un impuesto que, respetando la renta pura de la tierra existente en su época, confiscase los aumentos posteriores. Por supuesto, George proponía confiscar la totalidad de la renta sin respetar la renta existente.

Pero donde con seguridad abrevia el pensamiento de George es en la discusión acerca de la *stationary state* de David Ricardo. Allí se encuentra un claro ataque a las *Corn Laws* británicas de la época de las guerras napoleónicas, mostrando que preservarlas era asegurar el futuro únicamente para los terratenientes en desmedro de la incipiente clase capitalista [Buchholz 1989]. En el análisis de esta idea, Ricardo introduce la noción de renta y propone la teoría de las ventajas comparativas. En ese sentido, la solución ricardiana pasa por un enfoque más competitivo: abrir la importación de productos de lugares en que la producción es más eficiente para evitar que surjan rentas. En defensa de George autor hay que decir que no escribía en una Gran Bretaña poco dotada para la producción de cereales, sino en una América que contaba con todas las ventajas comparativas para ello. Es en ese contexto en que el impuesto a la renta parece la mejor solución para evitar un "estado estacionario" en el que el progreso de trabajadores y capitalistas se estanque.

I.4. El problema del derecho a la propiedad de la tierra

Los economistas clásicos comprendieron la relevancia de la propiedad privada no sólo como garantía de la libertad individual, sino como incentivo básico para la acción productiva. De ahí la importancia que otorgaron a la seguridad en la propiedad como condición esencial para la acumulación de capital y el incremento de la riqueza de las naciones. Además, la apropiación privada era concebida como un requisito indispensable para el intercambio, de forma de permitir al mercado canalizar los intereses atomizados y dispares hacia una mejora general [Blaug 1978].

Pero el caso del factor tierra era visto como especial por los economistas clásicos. Así, J.S. Mill sostenía que la propiedad privada de la tierra y los recursos naturales sólo se justificaba si facilitaba la explotación de bienes socialmente necesarios. Si bien esta es la afirmación más clara en ese sentido, todos los economistas clásicos adoptaron una postura similar en cuanto al reconocimiento del carácter "especial" de la tierra, que hacía imposible entender la propiedad de ésta en los mismos términos que la de otros bienes. Así, Ricardo consideraba a la tierra y a los recursos naturales como un "regalo de la naturaleza". Se infiere de ello que no debía ver su posesión en manos de algunos muy justificable, excepto por la de facilitar su explotación [Buchholz 1989].

A diferencia de sus antecesores, Henry George no aceptó en ningún caso la propiedad privada de la tierra. Según él, los únicos derechos de propiedad privada legítimos eran los que estaban basados en el trabajo y el esfuerzo de las personas. Dado que ningún individuo había "producido" la tierra, ésta debía ser propiedad de la comunidad. Además, los incrementos en el

valor de la tierra se debían mayoritariamente a los desarrollos sociales, como por ejemplo, por aumentos de demanda o por la creación de formas más rápidas y mejores de acceder a la producción. En otras palabras, era la comunidad la que generaba los incrementos de valor. Sólo los rendimientos debidos a las mejoras realizadas en la tierra -mediante la aplicación de trabajo y capital- podían ser objeto legítimo de apropiación.

George señalaba, siguiendo esta línea de argumentación, que la propiedad privada de la tierra y el derecho de herencia sobre este bien eran moralmente ilegítimos, la tierra debía pertenecer en usufructo a los vivos y los muertos no tenían poder o derecho sobre ella (y por lo tanto no lo podían legar). La igualdad de derechos políticos no podía compensar en modo alguno la negación del igual derecho a la tierra. Cuando el derecho a la tierra es denegado a algunos (la mayoría), la libertad política, al aumentar la población y no limitar el progreso tecnológico, se convierte simplemente en libertad de competir por hallar ocupación con salarios de hambre.

Con todo, George fue un individualista que creía en la motivación básica del propio interés y reconocía claros beneficios sociales derivados del uso privado de la tierra. Era consciente de que la confiscación de la tierra no era la medida adecuada para alcanzar el ideal de justicia moral de la propiedad en común si a la vez se pretendía seguir obteniendo las ventajas en cantidad y calidad de producción mediante el uso privado de la tierra. Por tanto, la solución a este dilema, proponía George, estaba en un impuesto sobre de la renta pura de la tierra agrícola o urbana. De este modo, aunque en la práctica los individuos conservasen formalmente la propiedad de la tierra –con entera libertad de donarla, venderla o legarla–, era como si la colectividad fuera su propietaria real. El argumento es que el valor de la tierra libre de mejoras es íntegramente debido al aumento de población y al progreso social. No proviene de ningún esfuerzo del trabajo ni de ninguna inversión de capital, por lo que legítimamente debería corresponder a quien lo crea, la sociedad. Además, según la estimación de George, este impuesto sería suficiente para financiar todos los gastos del Estado, por lo que podrían desaparecer las injustas cargas que recaían sobre el trabajo y el capital [Collier 1979].

En *Progress and Poverty* se tomaba como un hecho que el Estado debía ser capaz de recaudar el impuesto único sobre la renta de la tierra y que lo recaudado, sería suficiente para financiar su funcionamiento. La justificación de esta última creencia provenía de un sencillo argumento (válido hasta casi la mitad del siglo XX): todos los demás monopolios son triviales en volumen, comparados con el monopolio de la tierra. Por otro lado, era previsible que dicho ingreso aumentara en el futuro con rapidez, pues el crecimiento de la renta iba ligado en gran medida al progreso social, al que George consideraba (a la manera típica del siglo XIX) imparable.

Por otra parte, el impuesto único tenía para George claras ventajas fiscales: por su sencillez, era el que menos requisitos informacionales exigía y el que con mayor seguridad y con menores gastos se recaudaba. Asimismo, se trataba de un impuesto cierto para el contribuyente y bien adaptado al canon de igualdad: pesa únicamente sobre los que reciben de la sociedad un beneficio particular y valioso, y grava sobre ellos en proporción al beneficio recibido.

El impuesto no era para George únicamente una cuestión de justicia ética (devolver a la comunidad lo que le correspondía, o eliminar cargas injustas sobre el trabajo y el capital). Era también un medio de anular el incentivo a especular, haciendo desaparecer así la causa principal de las depresiones económicas: Al establecer un impuesto del 100% sobre la renta pura de la tierra se confiscarían todas las ganancias obtenidas por el simple hecho de poseer propiedades o por especulación. Dado que el impuesto se pagaría siempre, se incentivaría un uso productivo de la tierra. Es decir, no sólo no se desalentaría la producción y la creación de riqueza, sino que incluso ésta tendería a aumentar. Todos estos loables propósitos colocan a las ideas de George muy en la cercanía del socialismo. Sin embargo él mismo y sus seguidores se preocuparon de

marcar nítidamente las distancias con el socialismo ante la opinión pública, aunque no siempre con éxito. De hecho, popularmente se tendió a identificar al “georgismo” con la idea de expropiación del suelo.

Sin embargo, hay que decirlo, George no fue un reformador revolucionario y la distancia que lo separaba del socialismo era, en efecto, grande. Fue básicamente un creyente de las virtudes de la libre competencia "para la salud de los organismos industrial y social", y se cansó de repetir que los verdaderos derechos de propiedad eran sagrados y que el hombre era ante todo un individuo. Por lo tanto, consideraba la intromisión del Estado en la esfera de la acción individual como un perjuicio para la sociedad. Más aún, admitía la existencia del Estado simplemente en su rol de garante de la propiedad y la libertad de las personas.

En el terreno del comercio internacional fue un librecambista, ya que en la tónica de David Ricardo, consideraba que los aranceles eran aliados de la propiedad privada de la tierra y del monopolio, al favorecer a los terratenientes en desmedro de otros sectores de la sociedad. Respecto al mercado interior, atacó la falta de competencia y la tendencia a la formación de monopolios en algunos sectores provocada por todo tipo de trabas legales:

Todos saben de la tiranía y la rapacidad con que el capital concentrado en grandes sumas, es frecuentemente utilizado para corromper, robar y destruir. Sobre lo que yo deseo llamar la atención de los lectores es sobre que los beneficios así obtenidos no deben confundirse con las legítimas ganancias del capital como agente de la producción [George, 1929].

I.5. La influencia de George en la Argentina de principios del siglo XX

Como era de esperarse, las ideas de George tuvieron eco fundamentalmente en los países donde el sector agropecuario era muy importante. Hacia 1910 el movimiento “georgista” argentino organizó numerosas conferencias y manifestaciones cuyo objetivo era abolir los "vetustos" regímenes impositivos. Por otro lado, intelectuales y políticos de la época difundieron sus ideas. El Dr. Eleodoro Lobos, en una conferencia leída al inaugurar su curso de Régimen y Política Agraria, manifestó que el impuesto único tenía un gran valor científico y que lo consideraba como algo perfectamente realizable en la República Argentina [Lobos, 1914].

Durante el año 1915 se organizaron una serie de conferencias sobre el impuesto único o sobre temas relacionados con él. Una de las más reconocidas fue la que ofreció el Dr. Félix Vitale quien además publicó varios artículos donde sostenía que el sistema impositivo de ese momento complicaba los negocios y el comercio de un país y tendía a incrementar la pobreza de la población. El sistema vigente, sostenía Vitale, debía ser sustituido por un solo impuesto que pesase lo menos posible sobre la producción, que fuera exacto, con poco gasto y que condujese a la “honradez” [Vitale, 1915].

Con anterioridad, hacia el año 1914, Antonio de Tomaso publicó un artículo sobre la valoración de la tierra. Enfatizó en el hecho de que el incremento de la renta agrícola y urbana eran consecuencia de la creciente demanda de productos, del mayor comercio de granos y carne, del desarrollo de los transportes y del aumento de la población del país:

Mientras la población se incrementa, consume y multiplica su actividad, la renta y el valor del suelo aumenta sin la voluntad de su propietario. La comunidad puede y debe gravarla como a un privilegio por excelencia [de Tomaso, 1914].

En su artículo describe, también cómo las prácticas neozelandesa y australiana tendían a fragmentar el latifundio, incrementándose la producción y evitando los impuestos al consumo que son los que más afectaban a la población. Estas experiencias constituían, sostenía de Tomaso, un buen ejemplo para Argentina dada la semejanza económica con estos países.

El pensamiento económico de Henry George también despertó el interés de los estudiantes universitarios de la época, en particular con respecto a la cuestión del impuesto único. En la Universidad de La Plata, con el concurso de distintas facultades, se constituyó una Liga Auxiliar Universitaria Pro Impuesto Unico, cuyo objetivo era difundir la doctrina entre los estudiantes, organizando conferencias y actos públicos. Por otro lado, el Centro Georgista de Córdoba intentaba incorporar la doctrina del impuesto único en los programas de estudios de la Universidad de Córdoba.

El grado de aceptación que tuvo el pensamiento de George entre los gobernantes argentinos de la época fue aún mayor. Ellos criticaban el sistema vigente de impuestos múltiples y sostenían que el impuesto único sobre el suelo libre de mejoras les ofrecía la solución para eliminar la colección de impuestos que gravaban al conjunto de la sociedad. En este sentido, existen varios ejemplos de leyes y proyectos que proponían aplicar, total o parcialmente, la política impositiva de George. Así, en 1913, el ministro de hacienda, Dr. José M. Rosa, envió al congreso un proyecto de ley sobre impuesto al mayor valor de la tierra, “medida que complementaba la ley de impuesto territorial, de forma que hacía disfrutar al estado de los aumentos de valor de la tierra debidos al esfuerzo colectivo”. Sin embargo, el parlamento no se ocupó de estudiarla.

Para la misma época el gobernador de Córdoba, Ramón J. Cárcano, enfrentándose a los intereses de los terratenientes, consiguió que se llevaran a cabo diversas valuaciones del suelo con el propósito de recaudar los impuestos sobre una base real. El mencionado mandatario también envió a la legislatura provincial un proyecto proponiendo percibir en las ciudades el impuesto territorial solamente sobre la tierra. Asimismo esperaba que estos cambios condujeran hacia la implantación definitiva del impuesto único. Con estas reformas, la provincia de Córdoba, se convirtió en uno de los experimentos georgistas más exitosos en Argentina. Otro ejemplo, es el proyecto de reforma enviado por el intendente de la ciudad de Jujuy, Carlos Martearena, al consejo deliberante en 1915. En él proponía un impuesto del 6 por mil sobre el valor de la tierra libre de mejoras y la abolición de los impuestos sobre el comercio, la industria y los servicios profesionales. “La Nación” publicaba al respecto un artículo titulado “George en Jujuy”, donde se manifestaba, entre otras cosas:

Como se ve, Jujuy afronta un verdadero ensayo de georgismo. Adopta, pues, la última moda económica [La Nación, 1915].

Esta opinión generó la reacción de los georgistas que se expresaron rápidamente a través de la Revista de Ciencias Económicas argumentando lo siguiente: no era cierto que el impuesto único fuera la “última moda económica” conque se quería disfrazar lo que era la realidad:

El impuesto único sobre el valor de la tierra libre de mejoras, es en realidad, la última palabra de la ciencia financiera y nuestros opositores tratan de restarle méritos, al considerarla como un elegante figurín económico. Cualquier persona que estudie nuestro sistema no podrá dejar de reconocer que nuestra doctrina es rigurosamente científica y que aspira a la prosperidad general [Máspero, 1916].

Para continuar demostrando la influencia de George en Argentina, puede notarse que el Dr. Joaquín de Anchorena presentó al Concejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires un proyecto de ordenanza sobre impuesto sobre mejoras. El mismo establecía un nuevo impuesto sobre las propiedades que habían resultado beneficiadas directamente por la ejecución de obras públicas (apertura de diagonales y el ensanchamiento de calles), sin que este aumento hubiese sido creado por su propietario. Sin embargo, como ocurrió con otros similares, el proyecto nunca fue considerado por los concejales.

Puede considerarse que la muestra más resonante se manifestó cuando los ingresos fiscales que descansaban sobre los impuestos al comercio exterior, cayeron debido al recorte de las compras al exterior provocado por la Primera Guerra Mundial. La recaudación por derechos de importaciones se desplomó y la disminución de la actividad económica también repercutió sobre los ingresos en concepto de impuestos internos. Esta crisis dio lugar, hacia 1914, a una serie de debates legislativos en torno al presupuesto. Se presentaron varios proyectos siendo el grupo más activo el bloque socialista que, tradicionalmente se oponía a los altos aranceles aduaneros, argumentando que encarecían la vida de las familias con menos recursos. Como los impuestos al comercio exterior eran muy sensibles a las variaciones del intercambio comercial, ésta era la oportunidad para reemplazarlos por otros gravámenes menos volátiles y más equitativos. Así razonaban los socialistas y algunos radicales. Alfredo Palacios presentó una propuesta interesante que consistía en gravar la tierra libre de mejoras, argumentado que de esta manera se premiaría el esfuerzo individual y se castigaría al propietario ineficiente.

Un proyecto similar fue presentado por el radical Joaquín Castellanos cuyo objetivo era desalentar la subutilización de la tierra de los latifundios. Estas innovaciones no encontraron apoyo debido a la existencia de muchos intereses contrarios a los impuestos directos.

REFLEXIONES FINALES

En lo sustancial, no caben dudas de que la posición de George era ya obsoleta cuando la propuso en 1879. Correspondía claramente a la corriente clásica, más preocupada con el problema de la dinámica del capitalismo que con la asignación eficiente de recursos, problema que dominaba (y domina) el discurso teórico en economía. Por eso mismo, no tuvo en cuenta totalmente el peso que los incentivos tienen en el comportamiento económico. Por otro lado, desde el punto de vista ético no parece muy justo imponer solamente sobre la renta agraria y no sobre las rentas que se generan naturalmente tanto en el capital como en el trabajo. Por último cabe destacar que, en un orden meramente fiscal, el tamaño del gasto público creció enormemente en todo el mundo, las rentas generadas por la propiedad de la tierra han decrecido en su participación en el ingreso nacional

Pero volviendo a la innegable influencia que el pensamiento de George ejerció, se quiso destacar la importancia del mismo en la Argentina de principios del siglo XX. En varios ámbitos se sostuvieron las ideas de George. Hombres de la política, estudiantes y catedráticos veían en el impuesto único la solución del problema agrario. El propietario de grandes extensiones de tierras, al tener que satisfacer el impuesto calculado según el valor de su propiedad, procurará incorporarle trabajo y capital para obtener una producción adecuada y así cubrir las cargas establecidas por el estado. El impuesto único no era un fin sino un medio para lograr una equitativa distribución de la riqueza. La oposición a esta idea, al negar de plano cualquier imposición a la tierra libre de mejoras, es tal vez responsable del atraso del sector agropecuario argentino. Tal vez otra parte no menor en dicha responsabilidad se puede encontrar, paradójicamente, en el fanatismo de los partidarios de George.

II. EL MODELO AGRO-EXPORTADOR ARGENTINO Y SUS DISIDENTES

En la segunda mitad del siglo XIX se inicia una nueva etapa del desarrollo económico argentino. A partir de aquí y hasta la Gran Depresión el país “acepta” un lugar bien definido y destacado en el sistema de división internacional del trabajo implícitamente surgido bajo el auge del Imperio Británico. La intensidad de la integración argentina en la economía mundial revolucionó en pocas décadas su fisonomía social, política y económica. En efecto, dentro de los límites que imponía la vigencia del libre cambio, el orden instaurado indujo una expansión de alcance considerable. De hecho la Argentina moderna se formó entre 1880 y la Primera Guerra Mundial [Ferrer, 1981], período durante el cual el país se embarcó en lo que los contemporáneos, siguiendo la filosofía positivista de la época, llamaron “progreso”

desarrollando una economía agro-exportadora en un contexto de integración de los mercados y de rápido crecimiento de la producción. El crecimiento económico, los vínculos estrechos con Inglaterra y Europa continental y la estabilidad política fueron factores que hicieron posible creer que Argentina estaba destinada a constituir un país de relevancia en el orden internacional.

El Estado actuó deliberada y sistemáticamente para facilitar la inserción de la Argentina en la economía mundial y adaptarse a un papel y una función que le cuadraba perfectamente, esto es, asociarse estrechamente con Gran Bretaña y en menor medida con otras potencias europeas. La nueva estructura productiva estableció sólidos vínculos con el mundo industrializado y el país se convirtió, en pocos años, en uno de los productores mundiales de alimentos y materias primas agropecuarias. El mercado británico fue el principal destinatario de las exportaciones de cereales y carnes. A su vez, Argentina se constituyó en uno de los principales mercados para las exportaciones de las manufacturas británicas y en receptor de inversiones de ese origen.

Estas políticas económicas, como era de esperar, eran apoyadas internamente por los sectores que participaban activamente de la producción que dicha división internacional requería. Estos grupos se orientaron, en respuesta a sus intereses inmediatos y a los de los círculos extranjeros (particularmente británicos) a los cuales se hallaban vinculados, hacia una política de libre comercio opuesta a la integración de la estructura económica del país mediante el desarrollo de los sectores industriales básicos y, naturalmente opuesta a cualquier intento de reforma del régimen de tenencia de la tierra.

Por otro lado, el éxito indudable de la concepción agro-exportadora en un mundo ávido de productos argentinos acalló las críticas surgidas dentro de la misma clase política tradicional surgida después de la consolidación de la República. Si bien, figuras destacadas dentro de este grupo de poder, como Carlos Pellegrini, plantearon una alternativa para la Argentina, sus propuestas no tuvieron eco entre sus pares. Para 1900 parecía que no había otra concepción posible para el manejo de los asuntos económicos argentinos. No sólo eso, esta concepción estaba también sólidamente enraizada en los partidos políticos, desde el conservador y el radical hasta el socialista. En los dos primeros la justificación del esquema se basaba en la defensa de los productores agropecuarios y su mercado. Hasta 1916 la Unión Cívica Radical no difería demasiado del oficialismo en cuanto a la visión del papel que le correspondía jugar al Estado dentro del prevaleciente clima de liberalismo económico, mientras que en el caso del partido socialista la invocación se centraba en la defensa de los consumidores y en la defensa del poder adquisitivo de sus salarios. Sin embargo, sería erróneo pensar que esta alianza entre los intereses particulares y las políticas públicas actuaba sin impedimentos. Diversas tendencias comenzaron, a principios del siglo XX, a ejercer una persistente oposición a esta concepción de política económica para Argentina.

II.1 La batalla intelectual: protección versus librecambio

Hasta la Primera Guerra la industrialización en el país surge en forma relativamente espontánea y se encamina por cauces fáciles y poco conflictivos en la transformación de la producción agropecuaria nacional en constante auge. Este tipo de industrialización contaba con el beneplácito general, debido a que los bajos costos de la materia prima que utilizaba, producida localmente, le permitían prosperar sin necesidad de una protección aduanera que pudiera irritar a los países con intereses en el mercado de importación argentino, ni a los grupos internos que dependieran de sus exportaciones a dichos países. Por otro lado, una producción industrial que no necesitaba de protección aduanera tampoco podía irritar a los grupos preocupados por la defensa del consumidor interno, como el Partido Socialista, dado que ese mismo hecho estaba indicando la vigencia de precios iguales o menores a los más bajos que se podían lograr en el mercado internacional.

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

La República Argentina es un país industrializable. La industrialización no tiene por qué hacerse a partir de los minerales, porque el concepto que mantiene a éstos por base del proceso industrializador es anticuado, pues bien puede un país llegar a ser industrial careciendo en absoluto de minas, siempre que reúna otras condiciones. Nuestros ganados y nuestros vegetales constituyen una fuente inagotable de materias primas suficientes para proporcionar inversión industrial a muchos hombres. Se trata de una evolución que viene sufriendo la industria consistente en el mejor aprovechamiento de los cuerpos organizados, de tal manera que las industrias de elaboración de los productos animales y vegetales van superando en importancia a las manufacturas de materias inorgánica [Castex, 1920]

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

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

A excepción de las industrias de los frigoríficos, bodegas, ingenios, cremerías, fábricas de tanino y alcohol y algunas otras, las demás o se hallan en estado incipiente o les falta aún arbitrar y realizar la forma técnica de emplear nuestra propia producción agrícola y parte de la ganadera en sus primeras transformaciones [Zuberbühler, 1919]

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

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

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

Nuestras industrias tomaron vuelo considerable durante la guerra, nacieron unas que antes no conocíamos, se multiplicaron las fábricas y talleres. En unos casos, el artículo nacional ha desalojado al extranjero, pero en otros lucha penosamente contra él. La implantación de nuevas industrias al amparo de las leyes vigentes implicaría lógicamente, una estabilidad que no ha existido. La rebaja imprevista de los derechos aduaneros sobre ciertos artículos coloca en una situación difícil a los industriales argentinos que han establecido sus fábricas sobre una protección aduanera que se les pretende quitar [Zuberbühler, Coni, 1923]

Los reclamos de los industriales afectados agrupados en la Unión Industrial Argentina

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

El mundo había sustancialmente y a muchos les parecía necesario discutir cuál era el lugar de la Argentina, qué papel debería cumplir el Estado en los conflictos sociales, cómo podían articularse los distintos intereses y muchas otras cuestiones. La crisis generada por la guerra provocó un examen crítico de la estructura económica de la nación, a la luz de estas cuestiones, entre un grupo, pequeño pero influyente, de intelectuales argentinos. Se publicaron numerosos trabajos en los que se expresaban una crítica nacionalista a los enfoques liberales, que habían influido hasta ese momento en la literatura y en la valoración de la actuación económica de la República Argentina, así como de sus políticas gubernamentales. Estos ensayistas y teóricos de la Economía, que se opusieron a la corriente principal de la economía provocaron un profundo impacto en la evolución del pensamiento económico argentino del siglo XX.

Las críticas más coherentes y consistentes provenían de un grupo identificado fuertemente con los claustros académicos y la actividad intelectual, asociado con el Museo Social Argentino y la Revista de Economía Argentina, una publicación que se difundía entre los círculos académicos, oficiales y probablemente financieros. El Museo Social Argentino fue fundado en mayo de 1911 por Tomás Amadeo. El primer número del Boletín del Museo Social Argentino explicaba los objetivos de esta nueva institución. La Argentina, se decía allí, había alcanzado un estadio de desarrollo similar a las naciones más avanzadas y por lo tanto surgirían problemas equivalentes en materia social y económica. La creación del Museo se justificaba por el mismo desarrollo social y económico del país. Esta nueva institución brindó, en la búsqueda de un camino intermedio entre individualismo y colectivismo, un decidido apoyo a la difusión del mutualismo en la Argentina. Enrique Ruiz Guiñazú y Juan José Díaz Arana lo convirtieron en sede de congresos cooperativistas (1918-1920). Ruiz Guiñazú señalaba las fallas del mercado y pedía al Estado su mediación en el conflicto de intereses, corregir los defectos de la ley de la oferta y la demanda y regularlos con normas de equidad.

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

Al respecto afirmaba el 1 de julio de 1921 en el Instituto Popular de Conferencias de Buenos Aires :

Se ha sostenido, durante demasiado tiempo que la República Argentina era y debía seguir siendo un país agrícola; que la extensión y la fertilidad de su suelo definían el mayor provecho con el cultivo de algunos cereales y el cuidado de los ganados; que la explotación de otras fuentes de riqueza y las industrias resultaba difícil y costosa... la situación de nuestro país no ofrece ningún obstáculo insuperable para que un cambio de política económica nos permita colocarnos en la posición de una nación de primer orden... ha llegado el momento de orientar el esfuerzo nacional hacia el perfeccionamiento de su producción, multiplicando sus cultivos, no en extensión sino en variedad, explotando minas y ensanchando y creando manufacturas. Todo esto a expensas de algunos millones de toneladas de cereales y de lana. Nuestra nueva política responde a necesidades nuevas, a la elevación de nuestro nivel cultural por medio de un industrialización adelantada [Bunge, 1921]

Bunge y los nacionalistas proponían una reforma tarifaria para impulsar la industrialización, la exportación de productos con un mayor valor agregado y la acción del Estado en el desarrollo de recursos físicos para uso interno. Además, intentaban demostrar que

aquellos países que producían materias primas y compraban las manufacturas en el exterior eran los más atrasados, salvo raras excepciones.

La creencia de que el librecambio abarata la vida es generalmente, más que una opinión, la política de aquellos países que pueden tener interés particular en que sus productos manufacturados se introduzcan con facilidad en el exterior. Esperemos que nuestros economistas y nuestros hombres de estado abandonen cuanto antes la política pasiva, alegre y confiada, que hasta hoy han practicado[Bunge, 1921]

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

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

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

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

Si bien interesa a la Argentina el aumento de su producción agrícola y ganadera, sería altamente perjudicial para nuestro país si con ese aumento no se siguiera produciendo, simultáneamente, la diversificación de sus fuentes de producción y el desarrollo equivalente en sus industrias manufactureras. Nos encontramos en un momento económico semejante al de la época del economista List en Alemania y al de los Estados Unidos hace cuarenta años [Bunge, 1940]

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

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

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

II.2 La defensa del patrón vigente

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

Con una determinada cantidad de granos exportada al mercado británico, por ejemplo, puede (el país) conseguir en ese mercado una determinada cantidad de tejidos ... El costo indirecto de esos tejidos para nosotros, no es otra cosa que lo que nos ha costado producir los granos con que los obtuvimos a cambio. Si quisiéramos fabricar esos tejidos en nuestro país incurriríamos en un costo mucho más alto que el costo de esos granos. Y si no obstante ello, insistiéramos en producir directamente esos tejidos, a pesar de poderlos conseguir más baratos por medio de un proceso de producción indirecta, nos veríamos en esta situación originalísima y singular: que nos habríamos propuesto producir una cantidad máxima de artículos, para aumentar nuestro bienestar y, sin embargo, estaríamos produciendo una cantidad inferior. Inferior, a todas luces, puesto que podríamos producir indirectamente mayor cantidad de tejidos que la que obtendríamos directamente en nuestras industrias protegidas [Duhau, 1927]

El grupo agroexportador tenía motivos muy prácticos y legítimos para oponerse a todo proyecto de industrialización que superara los límites trazados.

La Gran Bretaña, que es principal consumidor de nuestros productos agropecuarios, paga las mercaderías que compra en países extranjeros, y entre ellos Argentina, en dos formas posibles: con sus exportaciones de productos manufacturados y con sus exportaciones invisibles, o sea los servicios financieros de los capitales británicos invertidos en el exterior, los fletes navieros, etc. Por lo tanto, si cualquiera de estas dos formas de pago disminuyen, se debilita el poder adquisitivo exterior de los ingleses y sus compras en la Argentina serían inferiores en cantidad o bien se nos pagarían precios más bajos. De tal suerte que si elevamos nuestros derechos aduaneros y por consiguiente adquirimos menor cantidad de mercancías británicas que las que podríamos comprar, las consecuencias desfavorables gravitarían, sobre nuestras exportaciones, o lo que es lo mismo, sobre el trabajo del suelo. Y así la política restrictiva de las importaciones, señores, se ejerce en desmedro de nuestra producción agropecuaria porque limita sus mercados externos [Duhau, 1927]

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

El período anterior a la gran crisis se cierra con una economía desequilibrada, desarrollada unilateralmente sobre el agro y altamente dependiente de las importaciones para consumo de la población, características que la van a hacer particularmente vulnerable a la crisis de 1930.

REFLEXIONES FINALES

Las políticas de protección, tan ansiadas por los disidentes del patrón agroexportador, se terminaron llevando claramente a cabo en la década siguiente, aceleradas por el empuje de la Gran Depresión. Se tradujo en un cambio de los criterios discriminatorios en la producción

industrial, que generó una mayor apertura a otros sectores industriales, principalmente el textil, que se incorporaron activamente al sistema. De este modo, fueron fundamentalmente las industrias metalúrgicas las que siguieron recibiendo el calificativo discriminatorio de "industrias artificiales" y permanecieron segregadas del amparo oficial.

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

El proyecto librecambista postergó el proceso de industrialización y la diversificación de las fuentes dinámicas de crecimiento. Hacia 1920 Argentina no era un país subdesarrollado. Todos los indicadores del desarrollo económico y social (ingreso por habitante, alfabetización, etc.) eran comparables a los de los países industriales. Pero la base industrial del país era muy inferior a la que cabría esperar de un mercado interno del volumen registrado en aquellos años.

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

III. TEORÍA Y APLICACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN ARGENTINA HACIA 1900

Hacia 1910 la Argentina parecía haber alcanzado un notable grado de desarrollo. Todos los indicadores económicos mostraban un progresivo incremento en los últimos 30 años: el valor de las exportaciones había crecido casi seis veces y media, la extensión de los ferrocarriles había aumentado más de diez veces, el total del área sembrada se había cuadruplicado desde 1872.

Al mismo ritmo que había crecido la economía también lo había hecho la población, como consecuencia del ingreso masivo de inmigrantes al país. Más de cuatro millones de extranjeros -en su mayoría españoles e italianos- llegaron al país entre 1880 y 1910 y más de la mitad de ellos se radicó en el país en forma permanente. Buenos Aires, centro de esta expansión, había pasado de ser una aldea a una ciudad moderna y cosmopolita.

Sin embargo, esa prosperidad económica escondía algunos síntomas preocupantes. La pérdida de la integración nacional como consecuencia del fenómeno inmigratorio, la debilidad del sistema político que mantenía al margen de la vida cívica a amplísimos sectores de la población y la *cuestión social* intranquilizaban a la elite dirigente.

La cuestión social como consecuencia casi inevitable de la inmigración masiva, la urbanización y la incipiente industrialización que transformó al país, se reflejaba en los problemas de la generación de un sistema salarial, acompañado por la aparición de dificultades sanitarias, la falta de viviendas y la emergencia de instituciones orientadas a defender los intereses de los obreros. Todas estas cuestiones terminarían generando la preocupación, la participación y la posterior búsqueda de soluciones por parte de la clase dirigente.

Los poderes públicos tardarían en brindar soluciones a los aspectos sustanciales de la *cuestión social* debido, en parte, a su concepción de los objetivos de un Estado. En 1880 la llegada de Julio A. Roca al poder condujo a la conformación de un estado fuerte, centralizado y activamente interventor en las esferas política y económica. Sin embargo, y contrastando con esa concepción de activa participación estatal, los gobiernos nacionales de fines del siglo XIX intervinieron escasamente en la esfera social y sólo cuando su presencia fue indispensable. Así, el problema sanitario planteado por la epidemia de fiebre amarilla en Buenos Aires (1871) impulsó a un grupo de médicos higienistas a solicitar la intervención del Estado para garantizar la salud de la población.

Como respuesta a este problema se creó el Departamento Nacional de Higiene (1880) y posteriormente la Oficina de Asistencia Pública (1883). La *cuestión social* fuera del marco de la higiene y la salud, en cambio, parecía no ser percibida por los gobernantes, actitud que podría explicarse por un lado por la dificultad que implicaba enfrentarse a un fenómeno nuevo y por otro por su concepción teñida del darwinismo social de fines del siglo XIX.

Ante la ausencia de intervención de los gobiernos la sociedad buscó formas de organización para enfrentar sus problemas. Una de las formas institucionales adoptadas fue el *mutualismo*. Esta forma de asociación, cuyo origen se remonta a la época virreinal, se expandió notablemente desde 1850 en adelante. Las sociedades de ayuda o socorro mutuo tenían como finalidad, a partir del aporte de sus asociados, asistirlos en situación de enfermedad, cubrir gastos de sepelio, ayudar a mujeres y niños en caso de indigencia. En algunos casos estas organizaciones también contemplaban aspectos vinculados al desempleo y a la educación.

Más allá de la heterogénea conformación y de la variedad de actividades que desarrollaron, las organizaciones mutuales parecen haber satisfecho ciertas demandas sociales básicas, como la cobertura médica y cierta ayuda que garantizaba la subsistencia individual o familiar en situaciones desfavorables.

El éxito de las instituciones mutuales coincidió con la difusión en Argentina de las ideas, en boga en Europa, acerca de la así llamada “Economía Social”. De hecho, figuras de la clase dirigente adhirieron a estas ideas. Sin embargo esto no fue suficiente para asegurar una confluencia entre el accionar de las organizaciones no gubernamentales de asistencia social y políticas públicas en el área.

III.1. Las ideas de la “Economía Social”

Mucha de la discusión intelectual acerca de la mejora social giró y sigue girando alrededor del significado de la palabra “solidaridad”. Este concepto, que supone que los seres humanos constituyen un todo común, no era nuevo a mediados del siglo XIX. Si bien ya Pierre Leroux empleaba la palabra solidaridad como sinónimo de caridad y Bastiat le había concedido

un sitio de privilegio en la Economía Política, sólo el aporte de autores posteriores la elevaron al rango de idea central de alguna concepción económica.

Algunos autores (particularmente Gide y Rist) subrayan el aporte, tanto en hechos como en teorías, que ofreció la Sociología a la Economía. Desde que se definió como disciplina autónoma, la sociología concibió a su objeto de estudio, la sociedad, como un *organismo* en el sentido más estricto de la palabra, esto es, con una fuerte interdependencia entre los individuos. Es decir, se concebía a la sociedad como interconectada solidariamente. Estas ideas ayudaron a conformar una concepción de la división del trabajo en el campo de la Economía Política. Desde un punto de vista más normativo, estas ideas ayudaron a cristalizar una posición intermedia entre el individualismo, propio del liberalismo, y el socialismo que propugnaba la intervención generalizada del Estado en todas las actividades sociales. Además, este concepto de solidaridad permitía reemplazar al de caridad, de mayor carácter religioso.

De todos modos, recién en 1889, Charles Gide proclamó a la solidaridad como fundamento de una nueva escuela económica, en una conferencia titulada precisamente *La Escuela Nueva*. En ella manifestó que, si era necesario definir a esta escuela con una sola palabra, debía ser precisamente “solidaridad”.

Unos años más tarde León Bourgeois publicó, en Francia, *La Filosofía de la Solidaridad* (1897) donde expresaba que la solidaridad tiene un carácter político y jurídico (aparte del sociológico). Sostenía que, como consecuencia de la división del trabajo o de la herencia (o solidaridad natural), cada hombre debe a sus predecesores y a sus contemporáneos la mayor parte de lo que tiene e incluso de lo que es.

Asignaba al término “deber” fuerza jurídica equiparándolo con la noción de “deuda”. Más aún, afirmaba que si la solidaridad no surgía voluntariamente debía dársele sanción legal. La deuda debería ser pagada por aquéllos que se han beneficiado gracias a la colaboración anónima, pasada y presente. Si lo hacen voluntariamente no hacen más que pagar por lo que deben. De este modo la propiedad individual será respetada y libre, pero solamente después de haber pagado las deudas sociales.

Los acreedores serían aquellos que no se han beneficiado de la solidaridad natural o que no han recibido su parte de los beneficios originados en la cooperación social. Si bien no se pueden identificar particularmente, para Bourgeois estarían representados por el Estado o por las instituciones de mutualidad o solidaridad.

Además, el prestigioso sociólogo francés Durkheim sostuvo que la solidaridad trasciende el marco de lo económico, puesto que constituye, según él, la base del orden moral: gracias a ella los rivales no están obligados a eliminarse mutuamente sino que pueden coexistir unos con otros. Intentó determinar en qué medida la solidaridad contribuye a la integración general de la sociedad, entendida como sustentada en la unidad y coherencia de la colectividad. Concluyó, en forma parecida a Bourgeois, en que era traducible en formas contractuales y en consensos [Durkheim, 1983].

Las medidas propuestas por Bourgeois no llegaban a los extremos implicados en su concepción teórica. Su propuesta se redujo a exigir el establecimiento de un seguro contra los riesgos de la vida, a un salario mínimo de subsistencia garantizado a cada individuo y a la enseñanza gratuita en todos sus niveles. Estas medidas se implementaron en alguna medida en las leyes de asistencia social que reemplazaron, en Francia, a la beneficencia del Estado o los Municipios. Así, por ejemplo, en 1893 se estableció la obligatoriedad de asistencia médica y farmacéutica, por parte de los municipios, a los enfermos menesterosos. En 1905 este derecho fue ampliado, en forma de pensión, a todos los individuos mayores de setenta años y a los

inválidos. Finalmente, en 1910 se aseguraba a todos los trabajadores un retiro a los sesenta años [Gide y Rist, 1983].

Se nota, sin embargo, que estas ideas eran minoritarias en la época. El darwinismo social (mucho más extendido) concebía a la solidaridad como un fenómeno retrógrado y contrario a la evolución. Esto se fundamentaba en el hecho que la protección de los débiles e incapaces les permitía su supervivencia y por lo tanto era contrario al principio de la supervivencia del más apto.

La crítica más fuerte a la ley de solidaridad provenía desde el liberalismo. Esta escuela recordaba que el principio de “cada uno para todos” (un slogan del solidarismo) requería para concretarse del imperio de la libre competencia. En este tipo de marco el interés de cualquier productor lo lleva a esforzarse para satisfacer las necesidades ajenas, es decir, la de sus potenciales clientes. En un mercado libre la solidaridad también se manifiesta entre el capital y el trabajo, pues ninguno de los dos puede producir aisladamente y su interés es el mismo, esto es que el ingreso sea el mayor posible. En todas estas instancias la solidaridad va acompañada de justicia puesto que cada cuál recibe el equivalente de lo que ha provisto.

A la luz de estas críticas toda otra forma de solidaridad corría el riesgo de ser considerada como parasitismo. En los comienzos del siglo XX Vilfredo Pareto no dudó en sostener que la solidaridad sirve de pretexto a quienes pretenden disfrutar del trabajo ajeno y a políticos que reclutan sus adherentes a expensas de los contribuyentes.

A pesar de estas críticas y un poco al margen del debate intelectual surgieron diversas organizaciones, implementando políticas propuestas por los partidarios de la Economía Social. Sin embargo, en Europa dichas organizaciones rápidamente fueron avaladas por los estados, en parte debido a que permitían la contención de los conflictos sociales y en parte debido a que promovían una idea de homogeneidad social que confluía con el nacionalismo imperante. No es de extrañar entonces, que Francia y Alemania hayan sido las naciones en las que la Economía Social (sistemas de salud pública, pensiones, seguro de desempleo) se desarrollara más antes de la Primera Guerra Mundial .

III.2 El desarrollo del mutualismo en la Argentina

Si bien es cierto que el movimiento mutualista se acentuó en el país después de la expulsión de Rosas, contribuyendo como factores primordiales la inmigración europea y el consiguiente desarrollo técnico y económico, es erróneo afirmar, como lo hacen algunos autores, que de esa época data la creación de las primeras instituciones de previsión social en el país.

Ya durante la época virreinal existieron instituciones de ayuda mutua, con una marcada orientación religiosa. Estas entidades brindaban una ayuda que, aunque no era demasiado extensa, estaba destinada a proteger a los indigentes. Otras instituciones de ayuda mutua fueron constituidas por individuos de las por entonces pequeñas comunidades extranjeras en el virreinato. El objetivo de las mismas era fortalecer sus sentimientos patrióticos, conservar sus tradiciones y protegerse de las enfermedades por medio de la colaboración recíproca.

Después de la Independencia, en particular en la Provincia de Buenos Aires, surgió una legislación que regulaba la práctica solidaria entre los colonos de las diversas colonias agrícolas. La intención era motivarlos para integrarse en instituciones muy similares a las mutuales. Sin embargo, las primeras expresiones del mutualismo en el sentido moderno del término aparecen en la década comprendida entre los años 1825 y 1835 con la creación de la “Sociedad Italiana del Plata”, que tuvo una vida efímera. La falta de estabilidad y duración de las instituciones de previsión popular fundadas antes de 1835 y la paralización de toda iniciativa de ese género

durante el período comprendido desde ese año hasta 1852, no fue independiente del clima político del país.

Con la Organización Nacional posterior a la caída de Rosas, se produjo una ingente corriente de inmigración europea. Si se estudia el movimiento migratorio argentino comprendido entre 1854 y 1914, se observa que entraron al país más de cuatro millones y medio de inmigrantes de los cuales más de tres millones se asentó definitivamente en Argentina [Romero, 1994].

Junto con la llegada del flujo de inmigrantes procedentes de Europa, durante la transición del siglo XIX al XX se acrecentó el número de sociedades mutualistas fundadas en el país. Al principio, los inmigrantes se encontraron con una sociedad inestable y una economía desorganizada, en la que sólo podían contar, en caso de necesidad, con la ayuda incierta de la caridad pública o la filantropía privada, razón por la cual trataron de afirmar su situación mediante la asociación y el mutuo socorro. La iniciativa individual de los propios interesados reemplazó al Estado e instituyó las primeras formas de previsión social en la Argentina.

El germen del mutualismo se inspiró en el concepto de la ayuda recíproca entre los trabajadores extranjeros que miraron en la nacionalidad de los asociados el primer vínculo de unión para la mutua asistencia.

Ya en 1854 se creó la sociedad francesa *L' Union et Secours Mutuels* de Buenos Aires, pero sin duda en la comunidad en la que el mutualismo se desarrolló más fue la italiana. La primera *Unione e Benevolenza* se instituyó en 1858 y a partir de ahí apareció en distintas provincias. La característica determinante de las mutualidades fundadas en esa época fue la solidaridad basada en la nacionalidad de los asociados y sólo recién alrededor de 1890 las mutualidades sin afiliación a ningún grupo nacional comienzan a aparecer, primero en forma de asociaciones con fines recreativos o culturales incorporando después el socorro mutuo.

El desarrollo de estas sociedades a partir de 1890 fue explosivo. En el año 1910, funcionaban en el país 659 mutuales reuniendo a más de 200.000 asociados y en 1927 la cifra se había elevado a 1.141 asociaciones con 552.986 asociados [Cerdeja y Richart, 1943].

Sin embargo, la mayoría de estas asociaciones no se establecieron sobre fundamentos de Economía Social y de hecho nunca comprendieron que el socorro mutuo debe funcionar como un sistema de seguros [Nasino, 1919]. Sólo algunos pocos mutualistas reconocían la importancia de fortalecerse mutuamente por medio de la constitución de Uniones provinciales y de una Federación Nacional que permitiera ampliar el campo de acción de sus servicios y crear otros nuevos, particularmente el reaseguro contra ciertos riesgos.

Una de las causas que explica este comportamiento es la indiferencia, y a veces el antagonismo, que exhibían las entidades, basándose en prejuicios de nacionalidad, costumbres o idioma. Si bien algunas mutuales se reconocían como sociedades hermanas, esto solo implicaba la existencia de pactos de reciprocidad de servicios con otras de diferentes localidades en el sentido de admitir a los socios que procedieran de una de ellas con todos los derechos de antigüedad que hubieran adquirido.

III.3 Intentos de oficializar la “Economía Social”

El crecimiento del mutualismo argentino fue avanzando hacia el comienzo del siglo XX hasta llegar a un punto en el que se hizo necesaria una legislación específica que contemplara todos los aspectos contractuales de su actividad pues hasta ese entonces sólo se regía por el Código Civil.

Para 1900 comienzan a surgir propuestas argentinas de organización social que muestran un estrecho contacto intelectual con la concepción mutualista europea reseñada en la sección anterior. Una prueba de ello es la presencia en Europa, entre 1905 y 1906, de Tomás Amadeo, comisionado por el gobierno para estudiar el mecanismo práctico de los bancos de créditos, iniciando a su regreso, a través de la flamante Sociedad Nacional de Agricultura, los primeros ensayos de sindicalismo profesional agrícola en el país. Asimismo, cuando Ernesto Quesada se hizo cargo de la primera cátedra de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, entre los textos seleccionados figuraban los *Principios de Economía Política* de Charles Gide. Quesada había asistido a los cursos de Gide en París y admiraba sus propuestas de reforma social como un ejemplo para alcanzar una posición intermedia entre el individualismo liberal y el socialismo de Estado.

Entre los intentos para llegar a la consecución de una ley que protegiera la mutualidad y definiera su verdadero carácter es necesario señalar la labor llevada a cabo por Carlos Ibaguren, quien se desempeñara como Ministro de Justicia e Instrucción Pública durante la Presidencia de Roque Sáenz Peña.

Ibaguren, ya desde su juventud, manifestó un decidido interés acerca de “la cuestión social”. Siendo estudiante, participó en la fundación de *Juventud*, una revista literaria que apareció en mayo de 1897 y en la cual colaboraron, entre otras personalidades de la época Miguel Cané (h), Enrique Uriburu y Augusto Bunge. Ibaguren publicó en *Juventud* su primer artículo “La eterna lucha”, en la que presentaba una síntesis histórica de la “marcha de la humanidad a través de los siglos y de su lucha por el progreso”, describía allí la cuestión social y se preguntaba si “se habrá conseguido la anhelada igualdad?”. Concluía su artículo manifestando su confianza en la nueva ciencia que nacía, la sociología, que alcanzaría “en el venidero siglo XX un grado de adelanto análogo al conseguido en la química, física y mecánica en el presente”. Con ello, afirmaba, se logrará el “bienestar social de los obreros sin revoluciones violentas”.

Cuando se hizo cargo del Ministerio analizó el estado de la educación, la justicia y la legislación general del país. Dedicó todos sus esfuerzos a lo que él consideraba un problema de importancia fundamental: “la carencia de leyes de asistencia y previsión social”, cuya sanción y aplicación era, a su juicio, uno de los requerimientos más apremiantes para lograr el bienestar y el orden de la clase obrera. Observaba que no existía ninguna defensa para el trabajador en caso de enfermedad, invalidez o vejez. Señalaba que ni el gobierno ni el Parlamento se ocupaban de satisfacer, en forma regular y concertada, esta necesidad social.

Dado que sólo las organizaciones mutuales enfrentaban dichos problemas, Ibaguren se dedicó a investigar estas entidades para preparar un plan de asistencia y previsión que sometería a la consideración del presidente Sáenz Peña. Le propuso presentar un proyecto de ley, inspirado por completo en la legislación francesa, sobre la organización y reconocimiento legal de las asociaciones mutuales. Según Ibaguren, sería el primer paso hacia la organización de un sistema nacional de seguro social y una manera de encauzar la democracia argentina “desde el punto de vista social, en el mutualismo, que significa no sólo asistencia, previsión y ahorro, sino también unión nacional y fraternidad humana” [Ibaguren, 1955].

Sáenz Peña apoyó decididamente la iniciativa de Ibaguren, quien contó con la colaboración de Leopold Mabillaeu, director del Museo Social de París y técnico en mutualismo que, por ese entonces, se hallaba en la ciudad de Buenos Aires invitado por el Museo Social Argentino. Desde sus inicios esta institución, claramente inspirada en el Museo Social francés, estableció relaciones con sus colegas franceses y brindó su apoyo a la difusión del mutualismo en la Argentina, alentando la expansión del mismo como una solución apropiada para los nuevos problemas sociales. En 1912 Mabileau dictó un curso de siete conferencias sobre temas vinculados al cooperativismo, las sociedades mutuales y el seguro social y regresó nuevamente a Buenos Aires al año siguiente para exponer sobre Mutualismo y Previsión Social.

En sus fundamentos el proyecto de Iburguren hacía referencia a la posibilidad de ver al mutualismo como agente colaborador del Estado en el desarrollo social y a la necesidad de otorgarle una legislación directriz y protectora. La propuesta enumeraba los objetivos que debían alcanzar las sociedades de socorros mutuos: “1) Asegurar a sus miembros participantes y familias socorros que comprenden: seguros para el caso de enfermedad, cuidados de previsión, curas de reposo y manutención de enfermos. 2) Crear, por medio de una cotización especial, una caja de socorro familiar para procurar subsidios temporarios. 3) Constituir pensiones para la vejez y la invalidez. 4) Establecer o contratar seguros de vida. 5) Organizar servicios profesionales y sociales a beneficio de sus miembros: agencias de colocación gratuitas, cursos profesionales, institutos de enseñanza, círculos de recreación, bibliotecas”.

Las sociedades podían ser privadas o subvencionadas y además podrían constituir uniones locales o una federación nacional que se ocupara de la continuación de los beneficios sociales a los miembros que cambiaban de residencia, de las pensiones y los seguros personales de vida, de la mutualidad maternal, escolar, etc. El proyecto también proponía la creación de un Consejo Superior de la Mutualidad presidido por el Ministro de Justicia.

Este proyecto de ley de Asistencia y Previsión Social fue presentado al Congreso el 17 septiembre de 1913. Sin embargo, y a pesar de ser la primera iniciativa que procuraba resolver en forma institucional y orgánica uno de los grandes problemas del momento, no tuvo repercusión pública, ni fue objeto de comentarios periodísticos. El proyecto pasó inadvertido y nunca fue considerado por el Congreso.

Más tarde, el gobierno de Yrigoyen también descuidó por completo la cuestión social y los problemas de previsión y asistencia a los trabajadores. Mientras tanto, el malestar social, los reclamos de mejoras y de asistencia exigidos por los obreros no encontraban eco en la clase dirigente y provocaban un ambiente de huelgas y rebeldías, sofocados casi siempre por medio de la fuerza pública.

En tanto la campaña del Museo Social en favor del mutualismo proseguía su marcha y gracias a su accionar Buenos Aires se convirtió, en julio de 1916, en sede del Congreso Internacional de Mutualidad y Previsión Social. Se organizaron tres secciones con sus respectivas comisiones de estudio: Mutualidad, Cooperativas y Previsión Social.

Ante la despreocupación de las autoridades nacionales el Museo Social Argentino organizó el Primer Congreso de Mutualidad, celebrado en la ciudad de Buenos Aires durante los días 23, 24 y 25 de marzo de 1918. Asistieron alrededor de 260 delegados en representación de entidades públicas y universitarias y de unas trescientas asociaciones de socorros mutuos.

La comisión organizadora, presidida por Iburguren, presentó un programa que reflejaba la importancia de los temas que serían tratados en el transcurso del Congreso. Se presentaron cuarenta trabajos que fueron sometidos a la consideración del congreso distribuidos en las siguientes sesiones: “I. Formas de previsión; Legislación sobre mutualidades; Bases de constitución; La mutualidad y los intereses nacionales; Obra realizada por las mutualidades en la República Argentina. II. Federación de mutualidades; Objetivos de una federación. III. Seguro Social; La mutualidad y el seguro social; Su oportunidad en la República Argentina”. En el discurso inaugural Iburguren hizo referencia a la necesidad de organizar la mutualidad del país, pues si bien de ese modo no se resolverían todas las complejas cuestiones sociales del momento, consideraba que “constituía un medio eficaz y viable para mejorar progresivamente la situación de las clases pobres de la sociedad”. Terminó afirmando, igual que años anteriores, que “una vez organizadas las mutualidades, y unidas y federalizadas, habrá llegado la hora de implantar el seguro social, que es la etapa superior de la mutualidad, ayudada y fiscalizada por el Estado”. Presentó las bases para una ley orgánica de la mutualidad argentina que incluyó, con algunas ampliaciones, todos los principios del proyecto de asistencia y previsión social que había elaborado como ministro del gobierno de Sáenz Peña. La propuesta mereció la unánime

aprobación de todos los delegados resolviéndose, en consecuencia, solicitar al Congreso de la Nación la sanción de dicha ley.

Sin embargo, a pesar de los reiterados reclamos desde distintos ámbitos de la sociedad, el Poder Ejecutivo y el Parlamento se desentendieron de las cuestiones estudiadas y de las soluciones propuestas por el I Congreso de la Mutualidad Argentina. Así lo confirma un artículo de Alejandro M. Unsain publicado en la *Revista de Ciencias Económicas* en 1921 :

Ninguna ley ha sido hasta el presente dictada sobre materia tan importante a pesar de las reiteradas gestiones e iniciativas a tal respecto consignadas. El mutualismo entre tanto ha seguido creciendo extraordinariamente. Tal es la constatación que acaba de realizar el Departamento Nacional del Trabajo en las asociaciones de socorros mutuos que funcionan en la Capital Federal [Unsain, 1921]

Después de presentar un análisis que comprendía 51 asociaciones, el artículo concluía:

expuestas estas cifras queda exteriorizado el mejor argumento en favor de una ley orgánica de las sociedades de socorros mutuos [Unsain, 1921]

Recién en 1935 se dio un paso en el avance por conformar una legislación específica sobre mutualismo, con la sanción de la ley 12.009 que eximía de todo impuesto nacional a las asociaciones de Socorros Mutuos. Más tarde, en 1938, el Poder Ejecutivo Nacional, a través de un decreto reglamentario, reconoció y apoyó oficialmente tal actividad, iniciándose así el movimiento mutualista organizado en la Argentina.

REFLEXIONES FINALES

Se ha visto aquí como la idea de Economía Social, desarrollada a fines del siglo XIX en Europa, tuvo una concreción en el movimiento mutualista en la Argentina de la época. Sin embargo, este movimiento no operó basado en una clara fundamentación teórica sino que más bien respondió a las necesidades de los grupos inmigratorios y gremiales.

Con el comienzo del siglo XX, algunos intelectuales cercanos a los gobiernos argentinos intentaron llevar adelante un programa de mejora social centrado en el funcionamiento de un sistema de Economía Social, fundado en el movimiento mutualista pero con aval y protección oficial. Sin embargo estos intentos nunca cuajaron, debido al desinterés de los hacedores de políticas públicas. Sólo bien entrado el siglo XX el tema fue abordado desde el sector oficial.

BIBLIOGRAFIA

- Aron, R., *Las etapas del pensamiento sociológico*, Buenos Aires, Ed. Siglo Veinte 1987.
- Baily, S., “Las sociedades de ayuda mutua y el desarrollo de una comunidad italiana en Buenos Aires, 1858-1918”, *Desarrollo Económico*, (84), enero-marzo 1982.
- Bialet Massé, J., *El estado de las clases obreras argentinas a comienzos de siglo*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 1968.
- Botana, N., *El orden conservador*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1977.
- Bucholz, T., *New Ideas from Dead Economists*, London, Penguin Books, 1989.
- Buylla, A., “La protección del obrero. (Acción social y política)”, *Revista de Ciencias Económicas*, (66), diciembre 1921.
- Bunge, A., “Nueva orientación de la política económica argentina”, *Revista de Economía Argentina*, (36), junio 1921.
- _____, *Una nueva Argentina*, Buenos Aires, Ed. Kraf, 1940.

- Caras y Caretas, Año XXI, N° 1016, Buenos Aires, 23 de marzo de 1918.
- Cárcano, M., *La evolución histórica del régimen de la tierra pública*, Buenos Aires, Eudeba, 1972.
- Cerdá y Richart, *Historia y doctrina del mutualismo*, Barcelona, Bosch, 1943.
- Collier, C., "Henry George's System of Political Economy", *History of Political Economy*, (11), 1979.
- de Tomaso, A. "Los impuestos a la valorización de la tierra", *Revista de Ciencias Económicas*, (14-15), Buenos Aires 1914.
- De Pachtere F., "Conferencia sobre la mutualidad", *Revista de Economía Argentina*, (15), septiembre 1919.
- Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, 16 de septiembre 1912.
- Devoto, F., "Idea de nación, inmigración y cuestión social en la historiografía académica y en los libros de texto de Argentina", *Estudios Sociales*, (3), 1992.
- Díaz Alejandro, C., *Ensayos sobre historia económica argentina*, Buenos Aires, Ed. Amorrortu, 1975.
- Dorfman, A., *La intervención del Estado y la industria*, Buenos Aires, Editorial Argentina de Finanzas y Administración, 1944.
- Duhau, L., *Discurso en el banquete de CACIP*, 15 de septiembre de 1927.
- Fernández López, *Historia del pensamiento económico*, Buenos Aires, A-Z, 1998.
- _____, "La ciencia económica argentina en el siglo XX", *An. AAEP*, Buenos Aires, 2001.
- Ferns, H., *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*, Buenos Aires, 1974.
- Ferrer, A., *Nacionalismo y orden constitucional*, Buenos Aires, FCE, 1981.
- Fodor, J. y O'Connell, A., "La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX", *Desarrollo Económico*, (49), abril-junio 1973.
- Gallo, E., *La pampa gringa*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1983.
- Gamboa, E., "Economía, ahorro y cooperación", *Revista de Ciencias Económicas*, (11-12), mayo y junio 1914.
- George, H., *Progress and Poverty*, New York, Schalkenbach Foundation, 1929.
- Gerchunoff, L. y Llach, P., *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Buenos Aires, Ariel, 1998.
- Giberti, H., *El desarrollo agrario argentino*, Buenos Aires, 1964.
- Herzog, J., *Antología del pensamiento económico-social*, México, FCE, 1963.
- Ibarguren, C., *La historia que he vivido*, Buenos Aires, Ed. Peuser, 1955.
- Justo, J. B., *La cuestión agraria. Discursos y escritos políticos*, Buenos Aires, Ediciones Jackson, 1934.
- La Nación*, noviembre de 1915.
- Lewis, C., "Del crecimiento al retraso económico: una revisión de los recientes debates sobre la historia económica y social argentina", *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, (18), 2do. semestre 1999.
- Lobos, E., "Política agraria", *Revista de Ciencias Económicas*, (24), Buenos Aires 1914.
- Máspero, A., "Generalidades del impuesto único", *Revista de Ciencias Económicas*, (31-32), Buenos Aires 1916.
- Nasino, P., *Tratado de economía social y mutualismo argentino*, Buenos Aires, Est. Graf. Franco, 1919.
- Prebisch, R., "Historia monetaria argentina: anotaciones sobre nuestro medio circulante, 1776-1885", en Rapoport, M. (comp.), *Economía e Historia. Contribuciones a la historia económica argentina*, Buenos Aires, Ed. Tesis, 1988.
- Rapoport, M., "El modelo agroexportador argentino, 1880-1914", en Rapoport, M., (comp.), *Economía e Historia. Contribuciones a la historia económica argentina*, Buenos Aires, Ed. Tesis, 1988.
- _____, "El triángulo argentino: las relaciones con EEUU y Gran Bretaña, 1914-1943", en Rapoport, M., (comp.), *Economía e Historia. Contribuciones a la historia económica argentina*, Buenos Aires, Ed. Tesis, 1988.
- _____, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Ed. Macchi, 2000.

- Rock, D., *El radicalismo argentino, 1890-1930*, Buenos Aires, Ed. Amorrortu, 1977.
- Rock, D., Rapalo, M., y Lewis, P., *La derecha argentina. Nacionalistas, neoliberales, militares y clericales*, Buenos Aires, Ed. Javier Vergara, 2001.
- Rodríguez, A., *Documento básico de introducción al mutualismo*, Buenos Aires, Ed. Frente y Dorso, 1987.
- Romero, J. L., *El desarrollo de las ideas en la sociedad argentina del siglo XIX*, México, FCE, 1965.
- _____, *Las ideas políticas en Argentina*, México, FCE, 1969.
- Ruibal, B., “El control social y la policía en Buenos Aires, 1880-1920”, *Boletín*, Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. E. Ravignani”, (2), 1er. semestre 1990.
- Suriano, J., “La cuestión social y el complejo proceso de construcción inicial de las políticas sociales en la Argentina moderna”, *Ciclos*, (21), 1er. semestre 2001.
- Unsain, A., “Nuestro mutualismo”, *Revista de Ciencias Económicas*, (2), septiembre de 1921.
- _____, “Hechos de la Economía Social argentina”, *Revista de Ciencias Económicas*, (3), octubre 1921.
- Vásquez Presedo, V., *El caso argentino. Migración de factores, comercio exterior y desarrollo 1875-1914*, Buenos Aires, Ed. Eudeba, 1971.
- Vitale, F., “La Economía Política y el impuesto único”, *Revista de Ciencias Económicas*, (23), Buenos Aires 1915.
- Wilde, E., *Curso de higiene pública*, Buenos Aires, 1885.
- Zimmermann, E., *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana-Universidad de San Andrés, 1995.