

Ciclos en la historia, la economía y la sociedad
Año 24, Nro. 42, enero-junio 2014

Lo que vendrá: las “tres cartas” de Emilio de Alvear y el presagio de los debates proteccionistas de 1875 y 1876

*Juan Odisio**

Resumen

Las dos crisis de Argentina desatadas en 1866 y 1873 dieron origen a un incipiente movimiento a favor del proteccionismo industrial, surgido desde el mismo seno de la clase ganadera, dominante en el momento. Esa tendencia encontró su punto culminante en los apasionados debates parlamentarios de 1875 y 1876 sobre la Ley de Aduanas. En este trabajo intentaremos, en primer lugar, rastrear algunos puntos salientes de esas discusiones, analizando los sectores que impulsaron los planteos a favor de un mayor proteccionismo, los ámbitos en los que se expresaron y las repercusiones que encontraron. De manera accesoria, se pueden vislumbrar los alcances de esas propuestas; tanto como si (a grandes rasgos) respondían a fines solamente fiscales o, por el contrario, intentaban establecer un estímulo a la industria nacional con una visión de más largo aliento. En particular, nos interesa señalar un temprano aporte al respecto, quizá poco conocido, de uno de los miembros de esa elite dominante, Emilio de Alvear. En una serie de cartas de 1869 muestra sugestivos adelantos sobre los que serán, años más tarde, los principales puntos defendidos por el grupo “proteccionista”, personificado en el Parlamento en las figuras de Vicente Fidel López, Carlos Pellegrini, Dardo Rocha, Miguel Cané, Santiago Alcorta, entre otros. Entonces, la segunda cuestión que abordaremos comprende las ostensibles coincidencias entre ambos puntos de vista. Si bien no permiten inferir directamente la influencia directa del primero sobre los segundos, plantean como mínimo, la necesidad de reconocer el surgimiento de un particular “clima de ideas” propicio a una mayor industrialización del país, crítico de una concepción arancelaria meramente “rentística” y un modelo económico basado exclusivamente en la explotación de sus recursos naturales.

Palabras clave: Argentina, proteccionismo, industrialización, debate

Abstract

The two Argentine crises suffered in 1866 and 1873 originated an incipient movement in favor of industrial protectionism, arising from the breeder's class itself, dominant at the time. This trend found its climax in the passionate parliamentary debates of 1875 and 1876 concerning the Customs Act. In this paper, we first try to trace some highlights of those discussions, analyzing the sectors that drove the postures for broader protectionism, the fields in which they expressed themselves and the repercussions they found. Incidentally, a glimpse of the scope of these proposals may be reached; much as if (in broad terms) they responded only to fiscal ends or, conversely, were trying to establish a stimulus to the domestic industry with a long-term vision. In particular, we want to point out an early contribution in this regard, perhaps little known, of one the members of that ruling elite, Emilio de Alvear. In a series of letters from 1869 he shows suggestive advances on what will be, years later, the main points defended by the

* Becario de Posgrado CONICET con asiento en el CEEED (FCE-UBA).

"protectionist" group, personified in Parliament by the figures of Vicente Fidel López, Carlos Pellegrini, Dardo Rocha, Miguel Cané, Santiago Alcorta, among others. Then, the second issue addressed here includes the ostensible similarities between both points of view. While this does not allow us to directly infer the direct influence of the former over the latter, it raises at least the need to recognize the emergence of a particular "climate of ideas" conducive to a further industrialization of the country, critic of a merely "rentist" tariff conception and of an economic model based exclusively on the exploitation of its natural resources.

Keywords: Argentina, protectionism, industrialisation, debates

Las crisis y el surgimiento de los planteos proteccionistas

pero si el mismísimo Bastiat, que es el más frenético librecambista, hubiese escrito para las repúblicas de origen español, habría cambiado de tesis¹

Las dos crisis desatadas en 1866 y 1873 condujeron a la renovación de una cierta conciencia nacionalista en la Argentina, que permitió que algunas propuestas locales que reclamaban el establecimiento de una mayor protección industrial encontraran creciente resonancia². Primero con timidez, luego con más fuerza, esas ideas se fueron abriendo paso hasta llegar a los puntos más altos de exposición entre 1875 y 1876, cuando un grupo de legisladores, bajo el mandato ideológico de Vicente Fidel López³, se declaró abiertamente proteccionista, quebrando el consenso a favor del librecambismo económico, aparentemente unánime hasta ese momento⁴.

La aprehensión de los políticos liberales hacia las barreras aduaneras se vinculaba con el deseo de evitar ser referenciado al régimen rosista⁵, que había dictado una Ley de Aduanas que establecía gravámenes de hasta el 50% del valor de importación en 1833, frente al pedido de defensa de las actividades regionales (sobre todo correntinas)⁶; en contraposición fundamental con los dictados ideológicos a favor

¹ Edición del 1º de noviembre de 1876 de "El Industrial". Citado en José Panettieri, *Proteccionismo, liberalismo y desarrollo industrial*, Buenos Aires, 1983, p. 24.

² Sobre la génesis y el desarrollo de las dos crisis pueden verse los capítulos respectivos en José Carlos Chiaramonte, *Nacionalismo y liberalismo económicos en Argentina*, Buenos Aires, 1971. Sobre la segunda, consúltese Eduardo Martiré, *La crisis argentina de 1873-1876*, Buenos Aires, 1965.

³ Quien, como discípulo de Esteban Echeverría, hizo propias muchas de las ideas de su maestro. Éste, fiel exponente de la generación del '37, había señalado "el embrionario estado de la industria nacional, reducida a exportar materia prima sin elaboración alguna", a la vez que proponía la necesidad de alumbrar "una ciencia económica verdaderamente argentina". Citado en Manuel Fernández López, "Vicente Fidel López, profesor de Economía Política en Montevideo y Buenos Aires", en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política – XXX Reunión Anual*, Universidad Nacional de Río Cuarto, 1995, p. 386.

⁴ Carlos Pellegrini (uno de los posteriores adalides proteccionistas) dirá más tarde que el proteccionismo argentino había nacido durante 1875. Horacio Juan Cuccorese, "El pensamiento económico industrial proteccionista de Carlos Pellegrini", en *Económica*, La Plata, 1968, año 12, n° 35, p. 64.

⁵ Para una apretada síntesis de la evolución de los impuestos aduaneros en nuestro país, véase Adolfo Dorfman, *Historia de la industria argentina*. Buenos Aires, 1970, pp. 157-161. Anotamos por otra parte que la acusación de "rosistas" es de hecho lanzada sobre los diputados proteccionistas por el Ministro Norberto de la Riestra, en el debate parlamentario del 18 de agosto de 1876.

⁶ Esa disputa excedía en mucho el tema arancelario y se refería más bien al papel que le tocaba jugar a la provincia de Buenos Aires en la incipiente organización del país. En 1830, durante las etapas iniciales de ese debate, el Gobernador correntino Pedro Ferré expresó que "si la libre concurrencia mata algunos ramos nacientes de industria nacional, y el mercado ficticio de Buenos Aires daña a la gran mayoría de

del libre cambismo que se había vuelto hegemónico en Europa a partir de 1860. Francia y fundamentalmente Gran Bretaña eran los principales portavoces de esta política, que habían logrado imponer luego de varias décadas de disputas anti-proteccionistas, llevadas a cabo por los representantes de los sectores manufactureros. Así, en esos países “la lucha por el establecimiento del libre cambio fue pues paralela a la de su expansión industrial”⁷.

Por el contrario, las adscripciones al proteccionismo en nuestro país tomaban por lo general (con las excepciones de López, Pellegrini y su grupo) características vergonzantes. En todo caso, sus impulsores cultivaban un cierto “liberalismo nacionalista” por el que entendían que para alcanzar la verdadera libertad económica, era necesario apartarse de ella momentáneamente. Los principios políticos y la ideología de todo el grupo, por otra parte, nunca se apartaron de los dictados del liberalismo típico de la época⁸.

Por el contrario, en el mundo de mediados del siglo XIX, quienes elegían seguir un sendero proteccionista no eran las admiradas potencias europeas sino las naciones (relativamente) rezagadas pero con aspiraciones a desarrollar sus capacidades industriales. Alemania y los Estados Unidos conformaron los casos más notables de ese apartamiento del libre cambio y no casualmente, de esos países surgieron los más conocidos defensores de las tesis proteccionistas de aquél tiempo: Friedrich List y Henry Carey, sostuvieron tenazmente que una política aperturista sólo podía resultar benéfica para el país ya desarrollado (v.gr. Gran Bretaña), perjudicando a las industrias del resto del mundo, que se encontraban aún en edad “infantil”⁹.

De modo que la crisis de 1866 golpeó a una Argentina que había logrado recientemente la centralización del poder, “mediante el fortalecimiento de una de sus provincias, que [impuso] «geopolíticamente» su preeminencia en la medida que [reforzó] su autonomía y en cuanto no [transfirió] a una superestructura nacional los elementos en que [basaba] su supremacía”¹⁰. Buenos Aires, la provincia triunfante, insertó al país en el mercado internacional a través de la exportación de lanas, y en menor medida de cueros. El ciclo del lanar tomaría preponderancia a partir de 1852 y ya muy notoriamente desde 1858, cuando, buscando satisfacer la ingente demanda de las industrias textiles europeas (inglesas, francesas y belgas, especialmente¹¹), se reemplazó en las mejores tierras la cría del ganado vacuno por el ovino¹².

Como adelantamos, frente a la crisis comenzaron a escucharse algunas voces a favor del proteccionismo y de la instalación local de manufacturas, aún de miembros

los pueblos de la República, debe mirarse como indispensable una variación en el actual sistema del comercio” y propuso la prohibición lisa y llana de importación de artículos producidos localmente y la habilitación para comerciar por otros puertos que no fueran el porteño. Citado en el anexo documental de José Carlos Chiaramonte, *Ciudades, provincias, Estados: orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*. Buenos Aires, 2007.

⁷ Ricardo M. Ortiz, *Historia económica de la Argentina, 1850-1930*. Buenos Aires, 1987, p. 34.

⁸ Cfr. Chiaramonte, 1971, pp. 190-191.

⁹ Cfr. Panettieri, op. cit., pp. 8-11.

¹⁰ Oscar Cornblit, Ezequiel Gallo y Alfredo O’Connell, “La generación del ‘80 y su proyecto: antecedente y consecuencias”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, 1962, vol. 1, n° 4, p. 22.

¹¹ Mario Rapoport y colaboradores, *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2000*. Buenos Aires, 2000, p. 64.

¹² En el primer capítulo de Ortiz, op. cit., se encuentra una excelente descripción de ese proceso de reemplazo del ganado vacuno por el ovino. Para un análisis más en detalle del ciclo del lanar véase Hilda Sabato, *Capitalismo y ganadería en Buenos Aires: la fiebre del lanar, 1850-1890*, Buenos Aires, 1989.

dirigentes de la naciente Sociedad Rural Argentina como Olivera, Paz y Jurado¹³. También Emilio de Alvear, en cuyo pensamiento nos detendremos más adelante, era socio de esa institución. Más aún, se ha sostenido que “fue en el grupo de ganaderos que funda la Sociedad [Rural] donde tuvo comienzo el impulso hacia la industrialización que cristaliza en el proteccionismo de la década siguiente”¹⁴.

La crisis de 1866 encontró a los productores argentinos en una situación en la que no podían darle salida a sus productos¹⁵; se suspendieron las compras europeas y se cerró el mercado estadounidense al año siguiente, al dictarse hacia el fin de la Guerra de Secesión la “Ley de lanas y manufactura de lanas”, que sería un emblema de la política proteccionista de la *Unión* (los estados del Norte)¹⁶. El acicate coyuntural al proteccionismo de los sectores ganaderos respondía entonces a la búsqueda de una salida para su producción, propiciando el establecimiento de manufacturas locales que procesaran la lana que ellos proporcionaban y no a consideraciones político-ideológicas más amplias que les llevaran a plantearse la necesidad de contar con industrias en nuestro país.

En ese sentido debe entenderse el apoyo de varios ganaderos al proyecto para levantar una fábrica de paños impulsada por el italiano Francisco Carulla en 1869. La flamante “Sociedad Industrial del Río de la Plata” (con algunos miembros de la Sociedad Rural entre sus accionistas y directivos) pidió auxilio al Congreso para la conformación de su capital y logró entrar en operaciones durante 1873, aunque la suerte le sería esquiva y quebraría pocos años después¹⁷. En 1882, recuperándola del abandono, sería puesta nuevamente en marcha bajo la dirección de Adrián Pratt¹⁸.

Debe recordarse por otra parte, que la primera agrupación industrial se constituiría en el país recién en 1875, con la organización del Club Industrial; primer antecedente de la Unión Industrial Argentina. Aunque debe mencionarse que el Club estaba conformado mayormente por artesanos extranjeros antes que por verdaderos industriales, ya que las industrias que habían logrado cierta importancia en la época (básicamente saladeros, pero también algunas bodegas e ingenios) no formaban parte del mismo¹⁹. De modo que esta entidad “defendió desde el comienzo una alternativa adecuada a la coyuntura que atravesaba el país, en lugar de ubicarse como promotor «a ultranza» de la industrialización”²⁰.

En realidad el Club Industrial era más una plataforma de relaciones políticas (con los medios, el gobierno, los sectores agrarios dominantes) y de debate, antes que

¹³ Oscar Cornblit y Ezequiel Gallo, “El desarrollo argentino y sus etapas”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, 1963, vol. 3, n° 1/2, p. 319. Allí se mencionan también (en la nota al pie n° 18) los artículos de Emilio de Alvear que son el motivo central de este trabajo.

¹⁴ Chiamonte, 1971, p. 73.

¹⁵ Al fenómeno “puramente” económico quizá no resulte impropio adicionarle el efecto inicial negativo de la Guerra con el Paraguay desatada el año anterior (aunque luego serviría como impulso a la economía nacional), la epidemia de cólera del año siguiente y la de fiebre amarilla de 1871.

¹⁶ Panettieri, op. cit., pp. 15-16.

¹⁷ Chiamonte, 1971, pp. 73-74 y Panettieri, op. cit., p. 19. Otros intentos de terratenientes por establecer industrias también fracasaron en la misma época, como el de una fábrica de papel impulsada por Antonio Álvarez de Arenales que no pudo concretar su implantación al no conseguir suscribir su capital social.

¹⁸ Jorge Schvarzer, *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, Buenos Aires, 2004, p. 74.

¹⁹ Panettieri, op. cit., pp. 22-23.

²⁰ Jorge Schvarzer, *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*. Buenos Aires, 1991, p. 22.

una agrupación impulsora de los intereses corporativos industriales²¹. Las tensiones existentes en su interior llevaron a que en 1878 el sector de socios más relacionados a las actividades agropecuarias formara el Centro Industrial, escindiéndose del Club donde predominaba una línea política de pequeños artesanos más cercana a las posturas anarquistas de Proudhon²². Los siguientes años marcarían un acercamiento del Centro a la Sociedad Rural y los elencos gobernantes, desplazando a su antigua institución madre. Finalmente en 1887 las dos agrupaciones se unieron para dar vida a la Unión Industrial Argentina, donde el representación principal quedaría en manos de los grandes industriales de la época y algunos terratenientes de la Sociedad Rural²³.

El fuerte impacto local que tuvo la crisis mundial de 1873 iniciada con la “gran depresión” europea –primera crisis general del capitalismo²⁴-, no haría más que profundizar las inquietudes por el rumbo de la economía nacional. Pero además implicó una fuerte reducción en los ingresos fiscales, de modo que esa “preocupación” se enlazó con la necesidad del gobierno de obtener mayores rentas. Para 1875 los intereses y amortizaciones de la deuda pública representaron un cuarto del presupuesto nacional - también estaban muy endeudados los gobiernos provinciales-, a las que debían sumarse el pago de las “garantías” ferroviarias. Las reservas en oro, que eran de 15 millones de pesos en 1872, habían caído en tres años a un nivel de 2 millones, dada la decisión de mantener en funcionamiento la Caja de Conversión instaurada en 1867 en un contexto fuertemente recesivo y de agudización de la restricción externa. Como el 80% de los préstamos externos dependían del Estado y su capacidad de pago, la elevación de las tarifas aduaneras no resultó una propuesta sorpresiva.

Por otra parte, pueden encontrarse algunos proyectos legislativos presentados desde 1874 más específicamente relacionados con la promoción de industrias. Uno de ellos solicitaba un préstamo estatal para una empresa textil entrerriana, a cambio de la garantía de proveer telas militares a un precio muy bajo y la devolución a largo plazo de la deuda a contraer. El proyecto fue rechazado y sufrió la oposición de Carlos Pellegrini (que sería un contendiente “proteccionista” en debates posteriores²⁵) al marcar los intereses espurios que se podrían generar entre el gobierno y la firma privada en caso de ser aprobado. La otra iniciativa fue presentada el 27 de junio por Vicente Fidel López y proponía el otorgamiento de una ganancia asegurada del 7% por el lapso de una década para las industrias que se dedicaran al procesamiento de ciertas materias primas locales y que tuvieran un capital de entre cien mil y dos millones de pesos fuertes²⁶. El proyecto no recibió debate parlamentario, fue girado a la Comisión de Hacienda y nunca se lo volvió a tratar²⁷.

²¹ Dado que “la casi inexistencia de partidos políticos y de otros órganos de opinión alentaba la formación de este tipo de organismos”, Jorge Schvarzer, 2004, pp. 76-77.

²² Jorge Schvarzer, 1991, p. 23.

²³ Además del ya citado trabajo de Schvarzer de 1991, puede consultarse Chiaramonte, 1971, pp. 213 y ss. o el capítulo cuarto de Adolfo Dorfman, op. cit., para mayores detalles sobre el proceso conducente a la creación de la Unión Industrial Argentina.

²⁴ Rapoport, op. cit., p. 2.

²⁵ Su padre, el ingeniero Carlos Enrique Pellegrini, fue otro temprano defensor de la protección y del desarrollo industrial del país, tanto en la función pública como desde las páginas de “La Revista del Plata”, por él fundada en 1853. Cfr. Dorfman, op. cit., pp. 151-152 y Noemí Yunes Zajur, “Proteccionismo y libre cambio en la historia argentina”, en *Revista de Economía Política*, Madrid, 1973, n° 63, p. 155.

²⁶ Los productos alcanzados eran nueve: algodón, añil, azúcar, café, lana, madera, maíz, pieles y trigo.

²⁷ Un interesante análisis sobre el proyecto puede encontrarse en Cuccorese, op. cit., pp. 51-53. La alocución de López en esa ocasión, por otra parte, fue reproducida en las ediciones del 17 y 20 de

Por el contrario, dos proyectos de favorecimiento industrial efectivamente aprobados por el Congreso de la Nación fueron, también en 1874, la estipulación de otorgar veinte mil pesos fuertes (provenientes de los fondos públicos) a la primera fábrica que se instalase en el país con la intención de obtener tinte añil y, al año siguiente, la autorización del proyecto que proponía destinar la misma suma (además de dos leguas de tierra) a la empresa que se interesara en destilar aguardiente y producir azúcar en territorio chaqueño, sobre el margen derecho de los ríos Paraguay y Paraná²⁸.

Otro importante antecedente proteccionista puede hallarse en los debates que se venían realizando en la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires desde 1874, “tendencia apoyada por los gobernadores Álvaro Barros y sobre todo por Carlos Casares”²⁹, que llegó a ser prácticamente unánime en la Cámara de Diputados Provincial. Sin embargo, el gabinete nacional nunca acogió esa postura, adoptando más bien la línea de acción contraria. Esa situación condujo al periódico *El Nacional* a decir que “serían efímeros los esfuerzos de un Colbert en el gobierno provincial mientras hubiese un Louvois en el de la Nación”³⁰.

Los debates parlamentarios de 1875 y 1876 referidos a la Ley de Aduanas han sido largamente estudiados. La circunstancia que les dio inicio fue la presentación de un proyecto impulsado por el Poder Ejecutivo, proponiendo un *aumento general* del 5% sobre los derechos aduaneros de importación con el objeto de apuntalar las rentas nacionales, muy afectadas como consecuencia de la crisis³¹. Pero “a ese criterio meramente financiero [contrapusieron] los paladines de la industrialización, encabezados por el anciano López y el joven Pellegrini, una enmienda de claros ribetes proteccionistas y de fomento, basada en la introducción de derechos diferenciales”³². Se despertó un fuerte debate en el Parlamento, en el que los ya aludidos diputados López y Pellegrini, fueron secundados por varios otros legisladores, como Miguel Cané y Dardo Rocha (desde el Senado)³³. Este grupo impulsó, y logró que se aprobara, una suba en la protección arancelaria aún mayor a la incluida en el proyecto original del Ejecutivo; en general toda mercancía introducida del exterior debería pagar un impuesto del 20%. Para algunos productos (desde bebidas alcohólicas y tabaco hasta armas y carruajes) se fijó un gravamen más elevado, para otros se disminuyó (alhajas, arados, entre otros) y se exceptuó para unos pocos bienes de consumo o maquinarias necesarias para “establecer industrias nuevas”³⁴.

Al año siguiente, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto que reducía esos gravámenes, iniciando durante el mes de agosto el segundo de los *grandes debates proteccionistas*. En primer lugar la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados (encabezada por Pellegrini) planteó que la reforma no era pertinente, ya que la aplicación de los aranceles dictaminados durante el año anterior tenía sólo seis meses

diciembre de 1875 por el diario *El Nacional*, como una forma de apoyar y difundir sus ideas en el momento en que la discusión sobre el proteccionismo tomaba mayor trascendencia.

²⁸ Panettieri, op. cit., p. 50.

²⁹ Chiaramonte, 1971, p. 181. Para el análisis del proteccionismo en la Legislatura bonaerense de esos años, véanse las págs 182 a 186 del mismo libro.

³⁰ Citado en Chiaramonte, 1971, p. 200.

³¹ Para mejorar la situación externa, se proponía al mismo tiempo una rebaja del 3% sobre las tarifas de exportación.

³² Dorfman, op. cit., pp. 153-154. En el siguiente apartado se encontrarán mayores referencias sobre la postura “proteccionista” específicamente.

³³ Una penetrante interpretación de las opiniones vertidas por Pellegrini al respecto se puede hallar en Cuccorese, op. cit., 55-59.

³⁴ Un resumen de las cargas impuestas se encuentra en Panettieri, op. cit., p. 53.

en vigencia, lo que impedía formar un criterio consistente acerca de sus efectos. Se sostuvo además que la política tarifaria debía considerar la obtención de recursos fiscales, pero también el modo en que establecía el país sus relaciones con el extranjero (o el carácter de su comercio), lo que fue uno de los principales puntos de discusión, ya que la opinión contraria sostenía que la Constitución y sus principios (liberales) estaban en contra de dar ese tratamiento a la Ley de Aduanas.

La antedicha Comisión resolvió rechazar el proyecto del Ejecutivo³⁵. La Cámara de Diputados mantuvo los lineamientos generales de la Ley del año anterior, elevó la tarifa un 5% más y aceptó algunas modificaciones en el tratamiento particular³⁶. La Comisión de Hacienda del Senado, en cambio, tomó la postura del Poder Ejecutivo y propuso moderar las subas tarifarias, incluyendo más productos dentro de las excepciones para la imposición del arancel a la importación³⁷. Estas modificaciones al texto aprobado por la Cámara de origen eran defendidas -en clara contraposición al criterio de la otra Cámara- mediante razones eminentemente fiscales. La Ley finalmente sancionada fue el resultado de un punto intermedio entre la postura del gobierno y la de los diputados proteccionistas; el arancel general se estableció en 25% y se ampliaron las excepciones, tanto de bienes que debían pagar una sobretasa como de los que resultaban beneficiados con una rebaja de la tarifa.

Con respecto al carácter de la aparición de este grupo proteccionista, Chiaramonte ha indicado que tenían como objetivo la necesidad de promover en el país un pleno despliegue capitalista buscando la consecución de un régimen moderno de gran industria³⁸. Sin embargo, no debe dejarse de notar que las repercusiones que alcanzaron sus ideas -que excedían el peso político que podía tener el grupo en sí- se basaban en la (momentánea) adscripción de los ganaderos, asociada a su mala situación económica. Si se adopta una perspectiva más amplia puede notarse que la discusión arancelaria de la época fundamentalmente tenía menos que ver con intereses de fomento a la industria nacional que con cuestiones fiscales, más allá de algunos casos puntuales³⁹. En esa dirección, Schvarzer ha expresado que “el debate concreto en la Argentina sobre el proteccionismo a fines del siglo XIX era un debate en torno de la política macroeconómica y su contenido reflejaba dilemas totalmente ajenos a la problemática industrial”⁴⁰.

Pero si bien ello puede ser cierto para la mayoría de los debates de la época (y sobre todo para la situación imperante entre 1880 y 1930), en lo tocante específicamente a la de estos años previos, aquí reseñados, esa imputación merecería ser matizada. Valga además añadir a esa consideración el hecho de que las tarifas aduaneras en los Estados

³⁵ Lo que tuvo como efecto secundario la renuncia del Ministro de Hacienda, Norberto de la Riestra, asediado por el peor momento de la crisis.

³⁶ En el anexo documental de Panettieri, op. cit., puede leerse un resumen de los proyectos en pugna en el debate de 1876 (tanto del Ejecutivo, como los de las Cámaras de Diputados y Senadores) y también de la Ley sancionada.

³⁷ Algunas propuestas en el Senado llegaron a sugerir que se rebaje la tarifa a un nivel general del 10%, causando alarma en el Club Industrial. Panettieri, op. cit., pp. 108-109.

³⁸ Chiaramonte, 1971, p. 187.

³⁹ Muchos trabajos que resaltan el “proteccionismo” de las tarifas aduaneras durante el modelo agro-exportador suelen obviar que el análisis económico (de elasticidades-precio) indica que “una estrategia arancelaria cuyo objetivo sea maximizar los recursos para el fisco no resulta automáticamente la más adecuada desde el punto de vista de la política industrial”, Jorge Schvarzer, “Política industrial y entorno macroeconómico. Apreciaciones sobre la política arancelaria argentina a comienzos del siglo XX”, en *Boletín Informativo Techint*, Buenos Aires, 1993, n° 275, p. 76.

⁴⁰ Jorge Schvarzer, “Terratenientes, industriales y clase dominante en el ya antiguo debate sobre el desarrollo argentino”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, 2001, vol. 41, n° 161, p. 123.

Unidos (ejemplo largamente reiterado por el grupo industrialista local) se impusieron de hecho en la época de Lincoln con el imperioso objetivo de enfrentar los gastos de la Guerra Civil y no como una medida destinada a fortalecer las manufacturas del país⁴¹.

En definitiva, la alternativa por el proteccionismo argentino no logró cuajar en un movimiento con peso específico real como para imponer un cambio en el rumbo económico del país. La polémica no había logrado salirse del “mundo político-cultural” para irrumpir con fuerza en el “político-organizativo”⁴². Probablemente su significación histórica radique en evidenciar la persistencia de ciertos conflictos político-económicos subyacentes, como los asociados al agotamiento del ciclo del lanar y la presencia permanente de pugnas entre Buenos Aires y el resto de las provincias aún sin solución⁴³.

Políticamente ese proteccionismo tuvo como marco más general la emergencia en 1870 de un grupo de jóvenes reformistas (intelectuales y universitarios mayormente) dentro del alsinismo. Reunidos como fracción del Partido Autonomista en el Club “25 de Mayo”, se propusieron transformar las condiciones económico-sociales del país merced a la elaboración de un proyecto político alternativo, teniendo como objetivos políticos el establecimiento de una estrategia principista (en contraposición al caudillismo reinante) y la conformación de un partido verdaderamente orgánico. Entre los líderes reformistas estaban Carlos Pellegrini, Miguel Cané, Lucio Vicente López (hijo de Vicente Fidel), Aristóbulo del Valle y Leandro Alem, varios de ellos enrolados directamente en los debates por la Ley de Aduanas durante 1875 y 1876. Las grandes aspiraciones de su programa incluían “la reforma del sistema político, la transformación del régimen agrario y la *instalación de una gran industria nacional* como base de la independencia económica que [fundamentara] la independencia política del país”⁴⁴.

En 1879 se volvió a discutir la Ley de Aduanas en términos que recordaban las discusiones antes aludidas⁴⁵. Los principales contendientes serán Bartolomé Mitre y Miguel Cané en la Cámara de Diputados⁴⁶. A pesar de la oposición que había despertado previamente el incipiente proteccionismo, ya para ese año “la elevación de los derechos aduaneros era un hecho consumado, difícil de modificar”⁴⁷. Sin embargo, tales medidas no fueron complementadas con otras igualmente necesarias (apoyo crediticio, por ejemplo) que pudieran cimentar un proceso de industrialización local más profuso.

La instauración del “proyecto del '80” y la firme supeditación de la economía argentina a la británica saldarían toda disputa al respecto⁴⁸; el éxito del modelo agro-exportador acallaría cualquier voz que portase una propuesta alternativa. En 1876 con el

⁴¹ “En el proceso, sin embargo, los industriales, deseosos de proteger sus productos de la competencia extranjera, encontraron su oportunidad gracias a las necesidades fiscales del gobierno. Se aseguraron un alto grado de protección”, Reinhard H. Luthin, “Abraham Lincoln and the tariff”, en *The American Historical Review*, Bloomington, 1944, vol. 49, n° 4, p. 628 (traducción propia).

⁴² Parafraseando a Cornblit, Gallo y O’Connell, op. cit., p. 29.

⁴³ Rapoport, op. cit., pp. 11-12.

⁴⁴ Chiamonte, 1971, p. 171 (subrayado nuestro).

⁴⁵ Un resumen de los gravámenes aduaneros implementados entre 1875 y 1882 para algunos productos seleccionados, puede encontrarse en Chiamonte, 1971, p. 225.

⁴⁶ Cfr. Panettieri, op. cit., capítulo VII. El gobierno presentó un proyecto incrementando las tarifas aduaneras que sufrió la oposición de Mitre y la propuesta de elevarlas aún más por parte de Cané.

⁴⁷ Chiamonte, 1971, p. 203.

⁴⁸ “El comercio, las finanzas y las armas constituyeron las herramientas que sujetaron desde el vamos a la economía argentina a la metrópoli británica, hasta convencer (a quienes podían haber imaginado otra alternativa) que esa supeditación era buena: la mejor frente a las dificultades planteadas por otros modelos de desarrollo para los cuales faltaban las bases materiales espontáneas”, Jorge Schwarzer, 2004, p. 60.

arribo al puerto de Buenos Aires del *Frigorifique*, seguido al año siguiente por el *Paraguay* (buques franceses con cargamento de carne congelada en buen estado⁴⁹), se comenzaría a vislumbrar un nuevo ciclo que suplantaría al lanar como centro de la actividad exportadora de la pampa argentina⁵⁰. Sobre todo a partir de 1883, ese sitio sería ocupado por la carne y, a ella asociados, los cereales⁵¹.

Por lo demás, el debate sobre el peso de la industria de la época, las posibilidades concretas de expansión que poseía, la actitud de los sectores dominantes para con ella, la presencia de una clase capitalista moderna e innovadora, la (in)existencia de medidas realmente tendientes al desarrollo industrial, son todas cuestiones que han sido ya discutidas y el intento de reproducirlas aquí excedería ampliamente el espacio que disponemos⁵². En cambio nos dedicaremos a mostrar las notables coincidencias que se pueden hallar entre las intervenciones de 1875 y 1876 de los legisladores “proteccionistas” y las ideas difundidas previamente por Emilio de Alvear en 1869.

El precursor “olvidado”

*Todo nuestro progreso consiste en el lujo, en la molicie, en las fiestas, y en mascaradas de todo género; es la civilización del Bajo Imperio aplicada a un pueblo joven, viril y que tiene que desarrollarse todavía*⁵³

Emilio de Alvear nació en 1817 en Guanabara (territorio portugués), sin embargo se le otorgó la nacionalidad argentina admitiendo el *ius sanguinis*⁵⁴. A los veinte años recibió su título de abogado en la Universidad de Buenos Aires y partió en seguida (en 1838) hacia los Estados Unidos para desempeñarse como secretario de la Legación Argentina. Recordamos que su padre, Carlos María de Alvear, era el embajador de la Confederación Argentina en aquel país. Al morir éste en Nueva York en 1852, Emilio emprendería el retorno al país. Recién llegado a Buenos Aires tomó partido -como sus dos hermanos Diego y Torcuato- por Urquiza pero la revolución del 11 de septiembre lo obligó a emigrar a Montevideo. Vuelto al país, se desempeñó como Juez en lo Civil y Comercial en Entre Ríos, a partir de 1856 representó en la Cámara de Diputados a la provincia de Corrientes y durante un breve período de la Presidencia de Santiago Derqui, fue designado Ministro de Relaciones Exteriores. Luego de Pavón se afincó definitivamente en Buenos Aires, donde continuó con la labor parlamentaria (como Senador y luego nuevamente Diputado) hasta su muerte en abril de 1885, habiéndose volcado en sus últimos años al roquismo.

⁴⁹ El método utilizado en el primero de esos barcos, que permitió “conservar los alimentos mediante una temperatura inferior a 0° fue logrado por el ingeniero francés Carlos Tellier, quien usó amoníaco”, Yunes Zajur, op. cit., p. 157. Fue mejorado por el método Carré-Julien, aplicado en el segundo barco, con mejores resultados de conservación y gusto de la carne.

⁵⁰ Rapoport, op. cit., p. 38.

⁵¹ Jorge Schvarzer, 1991, p. 21.

⁵² La literatura al respecto es más que profusa. Por citar algunos de los trabajos más conocidos (principalmente de puesta a punto del debate) puede mencionarse Juan Carlos Korol e Hilda Sábato, “Incomplete industrialization: an Argentine obsession”, en *Latin American Research Review*, Pittsburgh, 1990, vol. 25, n° 1; la recopilación de artículos de “Perspectivas sobre la historia de la industrialización argentina” en *Anuario IEHS*, Tandil, 1998, n° 13 o (el ya mencionado) Schvarzer, 2001.

⁵³ Emilio de Alvear, primera carta al Dr. Quesada.

⁵⁴ Isidoro J. Ruiz Moreno, “Emilio de Alvear: un argentino de la patria vieja”, en *Fundación (Política y Letras)*, Buenos Aires, 1994, año II, n° 3, p. 81. Seguimos ese artículo para trazar los principales momentos de la apretada biografía de Emilio de Alvear que exponemos en los subsiguientes párrafos.

Paralelamente a su actividad política, de Alvear se dedicó intensamente al periodismo. Hacia finales de la década de 1860 intentó difundir localmente las ideas proteccionistas, inspirado por la experiencia de lo que había visto en el país del Norte. No es improbable que antes de regresar a la Argentina se hubiese topado con los primeros trabajos de Henry Charles Carey, impulsor -como ya dijimos- de políticas abiertamente proteccionistas⁵⁵. Ya en nuestro país, afirma de Alvear que han caído en sus manos “las cartas de Mr. Carey al Presidente de los Estados Unidos, y en cada página que recorro me sorprende la exactitud de sus apreciaciones, y más que todo, la *similitud y fácil aplicación a nuestras circunstancias*”⁵⁶. En igual sentido, el grupo reformador local que enarbolará poco después las banderas proteccionistas absorberá “la influencia del ejemplo norteamericano, recibido sobre todo a través de las teorías de Carey [...], dada la simpatía de gran parte de los hombres de entonces por el progreso económico *yankee*”⁵⁷.

Como apuntamos, para los liberales el ejemplo a seguir será el camino tomado (y divulgado) por Inglaterra y Francia. Si en cambio para los proteccionistas lo será principalmente Estados Unidos, ello se referirá en lo fundamental al aspecto económico⁵⁸. Por otra parte, de Alvear, en su tercera carta, rechazará la política exterior expansionista que comienza a vislumbrar en el país del Norte que –sostiene- estaban conduciendo a aquél país “sobre la resbaladiza pendiente de Cartago y Roma”.

De modo que en 1869 de Alvear hizo públicas en *La Revista de Buenos Aires* sus “Tres cartas dirigidas al Dr. Quesada”. Éstas fueron reproducidas al año siguiente en *El Río de la Plata* y también por los *Anales* de la Sociedad Rural, donde despertarían cierta controversia y traerían aparejadas la publicación de una serie de cinco artículos escritos por Mariano Pelliza, intentando rebatir sus ideas⁵⁹. Se pueden encontrar en esas cartas numerosos conceptos y ejemplos que serán expuestos varios años más tarde (muchas veces con notable parecido) en el Congreso por los miembros del grupo “proteccionista” encabezado por Vicente Fidel López y Carlos Pellegrini.

Como marco general, puede notarse que a partir de ese año de 1869 comenzarán a expresarse veladas críticas hacia el orden económico vigente desde sectores reformistas, que se volverán más radicales y abiertas hacia 1873 y tocarán su punto más álgido en los debates parlamentarios de 1875 y 1876⁶⁰. Consideramos que las cartas de de Alvear son un importante antecedente en ese sentido. Citaremos a continuación párrafos de esas “Tres cartas” donde se sintetiza su pensamiento “proteccionista”,

⁵⁵ “*The past, the present and the future*”, y sobre todo, “*Harmony of interests: agricultural, manufacturing & commercial*”, vieron la luz –respectivamente- en 1848 y 1851. Desde el fin de la guerra de Secesión hasta su muerte, Carey sería una figura pública de primer nivel. Sin embargo antes de alcanzar ese predicamento había tenido que dar una insistente lucha para que el partido Republicano adoptara posturas proteccionistas (cfr. Arthur M. Lee, “Henry C. Carey and the republican tariff”, en *The Pennsylvania Magazine of History and Biography*, Filadelfia, 1957, vol. 81, n° 3). Más detalles sobre la influencia que alcanzó Carey en su país se pueden hallar en Rodney J. Morrison, “Henry C. Carey and American economic development”, en *Transactions of the American Philosophical Society, New Series*, Filadelfia, 1986, vol. 76, n° 3.

⁵⁶ Segunda carta de Emilio de Alvear en la *Revista de Buenos Aires* (subrayado nuestro). Como dijimos, en los Estados Unidos la tarifa proteccionista se impuso a partir de la presidencia de Lincoln, quien era “un lector de las obras de economía política de Carey”, Luthin, op. cit., p. 628 (traducción propia).

⁵⁷ Chiaramonte, 1971, p. 176.

⁵⁸ Por ejemplo, Carlos Pellegrini al ver el impresionante crecimiento alcanzado por la industria alemana y estadounidense hacia finales del siglo XIX “reafirmó su convicción proteccionista”. Cuccorese, op. cit., p. 75.

⁵⁹ Panettieri, op. cit., p. 95.

⁶⁰ Chiaramonte, 1971, p. 181.

contraponiéndolos con fragmentos de los discursos parlamentarios de los legisladores reformistas, artífices de una política aduanera menos favorable a la importación⁶¹.

Apenas comenzada su primera carta, Emilio de Alvear afirma que *“el espíritu imprevisor y exageradamente liberal de nuestra legislación mercantil e industrial, ha hecho su tiempo: y es necesario reformarlo si aspiramos a salir de una infancia demasiado prolongada y a emanciparnos de una tutela bochornosa”*. En el mismo sentido Pellegrini indicará en 1876 que *“si estudiamos nuestros antecedentes económicos e industriales, vamos a sacar como consecuencia, la condenación más completa a los sistemas económicos existentes, y que han sido malas las leyes de aduana vigentes”* y Alcorta agregará por su parte que *“si los que hicieron nuestra Constitución tuvieron el propósito de hacer de este país, un país poblado, no se conseguiría llenar este propósito poniendo en práctica las teorías del librecombio”*.

Luego señala de Alvear que *“nosotros somos todavía pastores. Con el solo producto de nuestros ganados no podemos llegar nunca a ser una nación importante; - con lanas y cueros no se podrá establecer el equilibrio comercial de la exportación con la importación. Y si se considera que estas materias primas dependen todavía del consumo externo, y que ni aún después de cosechadas con el mayor esmero y felicidad podemos estar seguros de su precio cuya tarifa la da necesariamente el consumidor, tendremos que convenir en que, de nada somos dueños ni aún del valor de los dos y únicos productos del país”*. Un longevo Vicente Fidel López ampliará el concepto siete años después, en una de sus intervenciones, al decir que *“tenemos que ponernos en estas condiciones: o dejamos de ser un país reducido a las materias primas, o persistimos en no producir materias primas, para llegar a ser ricos”*. Mientras que Pellegrini expresará que *“en la provincia de Buenos Aires, lo que menos se hace es trabajar, lo último que entra en el cálculo del hombre es la industria, haciendo excepción a la gran industria pastoril que tenemos.”*

Emilio de Alvear vuelve sobre el punto para interrogarse si *“un pueblo que no es sino meramente pastor y cuya agricultura es embrionaria, ¿es un pueblo del siglo en que vivimos?”* y Pellegrini, al calor del debate, hará la siguiente interrogación, del mismo tenor: *“es evidente que hoy somos simplemente un pueblo pastor, que nuestra única riqueza se reduce al pastoreo y en pequeñísima parte a la agricultura; entonces, en nombre de la experiencia, preguntaría a los librecombistas ¿Cuál es la nación del mundo que ha sido grande y poderosa, siendo únicamente pastora?”*.

Con respecto a la inmigración, afirma de Alvear que *“si este año la inmigración ha sido tan numerosa, en el próximo será mayor y así gradualmente. ¿Cuál será su colocación entonces? Para changadores, criados, puesteros y verduleros muy pronto tendremos bastantes. Y entonces sucederá que, o el jornal bajará tanto que la inmigración cese o ésta cesará por falta de ocupación: nadie se expatría para empeorar”*. Poco más adelante insiste: *“¿Y para qué han de venir si no tenemos talleres, ni fábricas, ni industria? Así sucede que, en vez de que la inmigración europea nos civilice propagando sus industrias y artes, nosotros la embrutecemos rebajando su escala industrial”*. Dardo Rocha en su discurso de 1875 retomará la idea, *“¿Por qué se va la inmigración de otro tiempo? Se va por el abatimiento en que se hallan las*

⁶¹ En lo que sigue, las citas de Emilio de Alvear provienen de su “Reforma Económica. Tres cartas dirigidas al Dr. Quesada”, en *La Revista de Buenos Aires*, Buenos Aires, 1869, t. 21. Por otra parte, las intervenciones legislativas se tomaron de los Diarios de Sesiones parlamentarios de los años 1875 y 1876. Dejamos constancia de que en vez de utilizar la grafía original, optamos por modernizar la escritura y la gramática en aras de una mayor claridad expositiva (“extranjero” por “extrangero”, por caso).

pequeñas industrias y desde que entre nosotros no encuentran ocupación lucrativa, se vuelven a sus hogares". Siendo un tema tan sensible para los dirigentes de la época, no es de extrañar las alusiones de Pellegrini y Alcorta al año siguiente. Dirá el primero que *"esa inmigración que acudía a nuestras playas a buscar trabajo ¿Qué se le ofrece? Un órgano, una canasta para vender naranjas, a lo más, ser peón de albañil [...], era en vano que trajera en su industria, en su arte, en la habilidad de sus manos, un capital inmenso. Ese capital tenía que perderse, no había donde aplicarlo y ese hombre tenía que hacerse jornalero o volver a emigrar"*. El segundo, por su parte, expondrá que *"la inmigración no se radicará entre nosotros si no le ofrecemos más ocupación que la de criar ganado, pues ni la agricultura puede desarrollarse a causa de la competencia que se le hace con los productos del extranjero [...]. Los inmigrantes se volverán a su país como se están volviendo ahora, porque vienen de allí con industrias que aquí no pueden ejercer. Al artesano más hábil, sólo podemos ofrecerle el oficio de empedrador de calle, u otro semejante en trabajos públicos; que cuando cesen, por una situación como la que atravesamos, lo obligan a dejar el país"*.

Adentrándose en la misma cuestión, de Alvear interpela: *"¿Quién duda que conviene dar ensanche a esos capitales y a esa inmigración ensanchando la esfera de su colocación y del trabajo?"* y luego será nuevamente Pellegrini quien admita que *"los argentinos tienen el deber de procurar por todos los medios posibles, que nuestro país deje de ser simplemente una nación de pastores, seamos también una nación de obreros"*. Continúa aquél estableciendo que *"el país más rico no es el más barato sino aquél en que se vive más caro. La moneda es el mejor barómetro. En Inglaterra no se habla sino de guineas y libras esterlinas. En Francia de francos; en España de reales de vellón, y aquí de pesos de papel"*; el Diputado Marengo en 1876 confirmará que en ese momento *"el trabajo escasea indudablemente, los salarios han disminuido a la mitad, y estos se pagan en una moneda depreciada, que apenas le permite al trabajador vivir miserablemente"*.

Apuntando al centro de la cuestión, de Alvear vuelve hacia la crítica de la que partió su primera carta, planteando que la penuria que ha descrito *"es el resultado en gran parte de la imprevisión de una legislación que tiende a que un pueblo lleno de vigor y juventud, pase por la humillación de renunciar a los trabajos e industrias que constituyen la riqueza y la verdadera civilización del siglo XIX"*, lo que Pellegrini abonará al decir que *"en todas las ramas de la legislación se nota este desdén con que la industria ha sido mirada, este poco aprecio que se ha hecho de la industria"*.

En relación a las industrias del interior, se lamenta de Alvear: *"Yo, no soy muy viejo, y sin embargo, recuerdo que la calle denominada hoy de Rivadavia, estaba poblada de talleres, platerías y talabarterías, de artefactos y tejidos fabricados en Buenos Aires y en las provincias"*. Alcorta hará más tarde un recuento similar: *"yo he alcanzado el tiempo en que ciertas calles de la ciudad, la de Rivadavia, por ejemplo, estaba llena de tiendas de tejidos del país, y de objetos de plata y cuero, igualmente hechos aquí, y una porción de cosas que daban lugar al trabajo en el país. Ahora todo ha desaparecido"*. Y lanzarán ambos una acusación que no parece ser sino la misma; dice el primero que *"hasta el indio pampa contribuía con sus mantas y riendas y otros artículos de trabajo industrial: hoy no sabe sino robar"* y reafirmará el segundo que *"se ha muerto nuestra industria de tejidos de lana, que hasta a los indios daba ocupación. A los indios no se les ha dejado otra ocupación que la que ejercen con tanto éxito, robar"*.

La discusión debe centrarse entonces en la (insuficiente) capacidad manufacturera del país. Continúa de Alvear apelando a la retórica: *"sin agricultura, sin*

fábricas, sin talleres, sin industrias, sin oro, sin fierro, sin carbón, y sin plata, sin marina y sin ejército propio, ¿Se puede creer seriamente que seamos una nación verdaderamente independiente porque hayamos ganado las batallas de Maipú y Chacabuco? Y cuando desde el calzado hasta el sombrero, todo lo recibimos del extranjero ¿en qué consiste esa independencia sino es en el derecho de exterminarnos fraternalmente?”. Vicente Fidel López parecerá responderle al apuntar por su parte que “es preciso tener materia prima, señor Presidente, no para mandarla a Europa y sacar dinero por ella, porque ese dinero se va irremediabilmente en los consumos; es preciso tener materia prima para elaborarla”.

Se explaya de Alvear sobre el punto, y lo relaciona sagazmente con la situación del balance exterior del país, escribiendo que *“reciprocidad y libre cambio son cosas sin significado para nosotros. Con lanas y cueros no equilibramos la balanza”*. López dirá posteriormente que *“no es el cuero mismo no trabajado el que nos ha de dar la suma de riqueza que necesitamos; y tan no nos lo ha de dar, que hoy, en este año de 1876, después de dos siglos que producimos cuero, le estamos debiendo a la Europa de diez a doce millones de patacones, porque no somos manufactureros del cuero, porque nos llevan de aquí los cueros y nos los devuelven manufacturados, porque tenemos que pagar a los manufactureros extraños, por los cueros, mucho más del valor que tenían antes cuando lo mandamos [...], la importación ha sido mucho más grande que la exportación, es decir, que todo el dinero que formaba nuestro capital circulante, ha sido necesario, convertirlo en oro y pagar la importación, y entonces nos hemos quedado [...] con el papel de deudores”*. Miguel Cané aportará lo suyo también, al opinar que *“se ha introducido en los últimos años una cantidad tal de mercaderías, señor Presidente, que para poder pagarlas con nuestra producción ha sido necesario forzar, ha sido necesario empezar a sacar las fuentes de nuestra producción”*.

Emilio de Alvear lanza su propuesta novedosa, postulando que es indispensable establecer *“una escala móvil de tarifa y un sistema gradual de compensación según el desarrollo de la industria argentina. La ropa hecha, el calzado, los sombreros, los carruajes, la madera y el hierro fabricados, todo eso deberían sujetarlo a derechos fuertes, porque todo eso puede fabricarse inmediatamente en el país y con los mismos operarios extranjeros; al mismo tiempo que debían admitirse sin derechos las materias primas para su fabricación”*. La Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados marcará en 1876 que *“hay que tener presente que no nos es dado ni suponer que sea posible la competencia entre nuestra producción y la inmensa mayoría de los artículos que se importan en el país”* y luego Pellegrini, frente a las acusaciones del Ministro de Hacienda contra esa Comisión, dirá que *“el aumento de impuestos sobre el calzado, la ropa hecha, los fideos y las galletas, si bien limitará la introducción, no afectará el consumo, porque esa disminución será compensada con la producción del país”*.

Como ya dijimos, para los proteccionistas el liberalismo era un objetivo deseable a largo plazo, pero no resultaba conveniente postularlo en el nivel de desarrollo que tenía la economía nacional en ese momento⁶². de Alvear dirá que *“cuando nuestra agricultura y fábricas estén a la altura de las de Inglaterra, entonces haremos como*

⁶² Aquí puede entrecerse la influencia de los economistas proteccionistas como List, pero especialmente de Carey. Véase el prefacio de su “Harmony of interests”, donde establece que su objetivo es “demostrar por qué es necesaria la protección; cómo opera promoviendo la prosperidad, armoniosa, de las distintas porciones de la sociedad; y qué tan cierto es que *el verdadero, el más provechoso y el único medio de alcanzar la perfecta libertad de comercio, debe hallarse en la protección eficiente*”, Henry Charles Carey, *Harmony of interests: agricultural, manufacturing & commercial*, Filadelfia, 1868, p. iv (traducción propia, subrayado en el original).

ella la propaganda del libre comercio y el libre cambio". Alcorta indicará en 1876 que *"la Inglaterra necesita materias primas para dar trabajo a sus obreros y proclama a grandes voces el librecambismo, porque a ella le conviene éste, y que otros países se conserven únicamente como productores de materia prima, consumiéndole en cambio sus artículos industriales"*, a la que se sumará la intervención de Miguel Cané con mayores detalles: *"recién en 1823, Huskisson fue el primero en el Parlamento inglés que se atrevió a decir: «Ahora somos fuertes, podemos cambiar, podemos exigir la reciprocidad, el inundar el mundo entero con los productos de nuestras manufacturas. Pero antes no; era necesario que utilizasen todos las materias primas, que se transformaran en el país, antes de admitir el libre cambio». Reconozco que se debe principiar por ser proteccionista para ir al libre cambio"*. Nuevamente Pellegrini participará del debate, al enunciar que *"la protección no es un sistema permanente sino transitorio, que todas las naciones sin excepción han adoptado en la infancia de su industria"*. Madero, por otra parte, recordará que para List *"siempre se debe hacer sentir a la industria nacional el aguijón de la concurrencia extranjera. La protección no debe extenderse más que a las industrias naturales y de fácil desarrollo en el país"*.

de Alvear se adelanta en plantear también otro de los que serán los puntos de disputa posteriores, el papel económico que debe jugar la Aduana. Acusa a *"los gobiernos [que] no buscan sino rentas y cuando son amovibles como los nuestros, no se ocupan sino en percibir mucho y pronto"* y luego indicará que *"nuestra tarifa dirán algunos es ya demasiado alta; sí, pero disparatadamente y con tendencia solo a dar fondos al gobierno, no a proteger el desarrollo de la riqueza y prosperidad del país, que sino el principal, es uno de los objetos de la creación de los gobiernos"*. En 1876 la Comisión de Hacienda del Senado confirmará sus apreciaciones, al establecer que *"cree, como el Poder Ejecutivo, que la Aduana no debe ser sino instrumento o medio de renta"*. Dardo Rocha en cambio, se había pronunciado el año anterior en sentido contrario, manifestando que, en función de la verdadera capacidad económica del país, la reciente Ley de Aduanas poseía nuevas consideraciones que resultaban ya insoslayables, dado que *"la cuestión de protección a la industria, que [...] se refiere a la otra faz de la ley, es importantísima"*.

de Alvear toma el ejemplo de lo que ha visto en su juventud: *"Los Estados Unidos son el único país que nos debe servir de modelo, porque es el que más se asimila a nosotros en su punto de partida y su misión de porvenir"*. Pregunta nuevamente: *"hemos aceptado las instituciones políticas de los Estados Unidos, ¿Por qué no aceptamos también sus principios económicos? ¿Hay un país donde afluya más la inmigración y que goce de una reputación más alta, como liberal y republicano? ¿Por qué no seguimos su ejemplo en todo? ¿Tendríamos la pretensión de ser más liberales que ellos?"*. Afirma entonces que no puede pretenderse el absurdo de querer ser más católicos que el mismo Papa y que por lo tanto *"como liberales bastaría con serlo tanto como los americanos del norte"*. Años más tarde, López se expresará sobre la cuestión argumentando similarmente que *"por muy adelantadas que crea el Sr. Ministro sus teorías en esta materia, debe reconocer que no están por ellas los hombres de Estado de ninguna parte del mundo, y lo cierto es que semejante aspecto de la cuestión no ha sido aceptado por el pueblo más adelantado y más democrático de nuestra época, en los Estados Unidos ya no tienen valor nuestros cueros ni nuestras lanas. Ellos se han propuesto hacer valer los suyos, y lo cierto es que nuestras lanas no han encontrado valor allí porque ellos se han propuesto proteger las suyas, lo cierto es que no tienen valor los algodones de Inglaterra allí, porque se propusieron proteger sus tejidos y lo cierto es que hasta en las colonias inglesas se ha hecho esto"*.

Respecto a las “ventajas” del librecambio y los artículos de importación europeos, de Alvear sostiene que *“nuestra condición es tan precaria que no solo no fabricamos lo más indispensable al consumo, sino que ni de nuestras lanas nos vestimos; puesto que nuestros trajes son hechos con los harapos europeos, y sin embargo, pagamos los precios más elevados de las mercaderías de primera clase”*. En el debate de 1876 el diputado Alcorta denunciará que ese tal beneficio *“no se ve en ciertas materias, en ciertos productos, por ejemplo en las telas, en los artículos de lana que nos envía tan barato la Europa [...]. Lo que sucede es que la tela hecha allí para el consumo interior dura un año para el que la usa, aquí solamente resiste un uso de tres meses [...]. Este es el abaratamiento que en esos productos ofrecen nuestros librecambistas al consumidor, y de lo cual hacen tanto alarde”*. A pesar de ello, la industria nacional sufrirá el descrédito frente a la competencia extranjera. Tanto es así que el hecho de que Pellegrini y sus amigos se presentasen a una fiesta vestidos con trajes, zapatos y sombreros de hechura nacional mereció la especial atención de la prensa⁶³.

de Alvear carga las tintas contra los gobiernos que -continúa diciendo- *“se suceden y todos claman su derecho a la gratitud pública, y mientras tanto no tenemos una fundición, una maestranza, un puerto, un colegio militar, un cuerpo de ingenieros, una escuela náutica, un observatorio, un liceo, un jardín de aclimatación, una casa de sellar moneda; nada absolutamente de lo que constituyen los elementos rudimentales de una nación medianamente organizada”*. Pellegrini apuntará en igual dirección, al lamentar que *“tenemos universidades, Facultad de Derecho, de Medicina, de Ciencias Exactas, colegios secundarios, escuelas de música y declamación, eso lo tenemos desde Buenos Aires hasta Jujuy, y sin embargo, en la República Argentina, no hay una Escuela de Artes y Oficios”*.

Por último, de Alvear remarca la importancia que encierran las consideraciones proteccionistas propuestas: *“mis ideas no son nuevas y no faltará quien las considere retrógradas; pero ellas son las que han servido para el engrandecimiento de todas esas grandes naciones de quienes hoy dependemos, y admiramos”*. El Senador Cortez dirá en 1875 que *“no ha habido ni hay nación que no haya pretendido favorecer su propia industria y la historia nos presenta hechos muy prometedores e innegables, lo que nos manifiesta bien a las claras los grandes resultados que puede producir la producción”*. Para terminar, recordaremos el sombrío vaticinio que Pellegrini formulara ese mismo año, reconociendo que *“somos y seremos por mucho tiempo, si no ponemos remedio al mal, la granja de las grandes naciones manufactureras”*. Seguramente el futuro Presidente no podía imaginar la extensión que alcanzaría su augurio apenas un lustro más tarde.

A modo de epílogo

Como hemos visto, hacia finales de la década de 1860 una triple coincidencia de intereses permitió la emergencia (temporaria) de algunas propuestas proteccionistas en la Argentina⁶⁴: en primer lugar, la manifestación de intereses de sectores económicos locales, tanto de aquellos que veían peligrar su situación frente a la competencia externa o el cierre de los mercados (los “intereses corporativos” de los ganaderos) como de quienes buscaban fortalecer su incipiente posición productiva (el “interés de clase” de

⁶³ Dorfman, op. cit., p. 136.

⁶⁴ Chiamonte, 1971, p. 15.

los pequeños industriales); en segundo lugar la emergencia de un discurso “liberal nacionalista” de algunos intelectuales reformadores, reproducido y amplificado desde la prensa y el accionar legislativo y por último; la presencia de funcionarios en el gobierno dispuestos a establecer esta política económica, aunque no fuera por lo general con el mismo objetivo que perseguían los proteccionistas (sino más bien por motivos fiscalistas).

El inicio de ese nuevo proteccionismo puede vislumbrarse hacia 1866, cuando la “crisis del lanar” afectó la rentabilidad de las explotaciones ganaderas. Lentamente se fue fortaleciendo y hacia 1875-1876, frente a las crecientes dificultades de la economía nacional, tocó su punto más alto. Sin embargo, como hemos señalado, más allá del impulso momentáneo que pudo haber tenido el discurso de los proteccionistas dentro del alsinismo, la Aduana (siendo la fuente principal de recursos fiscales) nunca dejó de verse simplemente como el mecanismo del Estado para captar renta dentro de los círculos decisores, en especial del Poder ejecutivo Nacional⁶⁵. Esa discusión, como vimos, fue planteada por López y sus seguidores en el Congreso, pero no logró modificar el enfoque del gobierno como para transformar la política arancelaria en un verdadero instrumento de fomento industrial.

Para entender esas limitaciones se debe considerar el papel central que jugó en sus comienzos el apoyo de los ganaderos, que luego se apartaron rápidamente de esta propuesta al ver las posibilidades que les ofrecía la llegada del frigorífico durante la segunda mitad de la década del setenta. Más aún, en tanto lograron transitar la nueva crisis (posterior a 1873) de manera más holgada que los demás sectores, su influencia probablemente haya comenzado a perder peso aún antes de los “grandes debates”⁶⁶. La posta como principal portavoz del proteccionismo la tomó el grupo de legisladores encabezados por López y Pellegrini, quienes incluso lograron ubicarse en el centro de la discusión poco después. Sin embargo, con la desaparición de los soportes que el discurso había establecido previamente, se volvió claro también cuál era su mayor debilidad. Sin el apoyo de una clase con verdadero poder económico sus planteos no podían prosperar mucho más.

Desde un punto de vista más general, las tensiones sobre las cuentas públicas y el resultado externo comenzaron a menguar en el mismo momento en que se producía el debate de 1876 y con ello decayó la imperiosa necesidad del Poder Ejecutivo por obtener mayores rentas. Entre agosto y septiembre el gobierno nacional obtuvo un préstamo del Banco de la Provincia por 15 millones de pesos y la imposición de que ese Banco emitiera también 10 millones de pesos suplementarios para suministrárselos a los gobiernos provinciales en problemas⁶⁷. En conjunción con el hecho de que por primera vez desde Caseros resultó positivo el saldo de la balanza comercial, se puede entrever el comienzo de salida de la crisis. Específicamente, entre 1878 y 1880 el comercio exterior

⁶⁵ El pleno funcionamiento del modelo agro-exportador profundizaría esa situación, en tanto “el predominio de los recursos aduaneros en las cuentas del presupuesto generó una elevada y continua dependencia de este último respecto del ciclo importador”. Schvarzer, 1993, p. 74.

⁶⁶ Chiaramonte, 1971, pp. 238 y ss.

⁶⁷ Esas maniobras implicaron no pocos conflictos entre los funcionarios de la Provincia y la Nación, como asimismo entre el Banco Provincia y el Banco Nacional; Chiaramonte, 1971, pp. 115-116. Dicha emisión del banco provincial nos advertiría por otra parte sobre “la situación de subordinación del gobierno nacional” frente al de Buenos Aires; Cornblit, Gallo y O’Connell, op. cit., p. 23.

argentino se incrementó un 60%, donde además debe notarse que desde 1875 habían comenzado a crecer notoriamente las ventas de cereales, especialmente de trigo⁶⁸.

A partir de entonces, y por más de una década, los problemas que se habían discutido en ocasión de los “grandes debates” quedarían opacados por el éxito del modelo agro-exportador. Las “tradiciones” producciones exportables (lana y cuero) se fortalecerían nuevamente, junto a la de productos novedosos, como cereales, azúcar, vino y madera. Con respecto a las importaciones, perderían creciente peso los textiles y se fortalecerían las de combustibles y manufacturas, especialmente de metal. Comenzaban a delinearse así los rasgos más salientes que la economía argentina mostraría hasta la Primera Guerra Mundial⁶⁹, en un mismo proceso que explica en última instancia por qué “aquellas proposiciones de la «elite» tendientes a desviar el proceso de los cauces tradicionales fracasaron en su gran mayoría”⁷⁰.

Más allá de estas consideraciones, creemos que Emilio de Alvear jugó un papel previo muy significativo en aquellos debates, asumiendo abiertamente una postura proteccionista en un momento en que cualquier apartamiento de los dictados del liberalismo económico constituía poco menos que una herejía. Probablemente sus ideas “novedosas” se puedan explicar, en parte al menos, por la experiencia realizada en su larga estancia (de catorce años) en los Estados Unidos, coincidente con el momento en que las discusiones sobre la industrialización de ese país se encontraban en auge.

Concretamente, nos ha interesado señalar los conceptos que de Alvear expone en 1869 en defensa de un incremento tarifario que resultara favorable a una mayor industrialización nacional y hostil a la libre importación, en contra de una Ley de Aduanas puramente “rentística” o más en general, de un andamiaje legal excesivamente liberal, donde plantea además de manera muy perspicaz la relación entre los problemas del sector externo y el insuficiente desarrollo de las manufacturas locales, entre otros temas centrales para la época (como la inmigración y su objeto).

Si bien no es posible establecer una relación unívoca entre estos argumentos y los vertidos años más tarde en el Congreso en ocasión de los *grandes debates proteccionistas*, creemos que tampoco debe atribuirse enteramente esa concordancia a la casualidad. En todo caso las “Tres cartas” de Emilio de Alvear constituyen un antecedente relevante para comprender una particular coyuntura en la historia de nuestro país, en que las ideas proteccionistas lograron alcanzar un mayor predicamento y llegaron a plantear –poco antes del auge agro-exportador- los límites intrínsecos de un modelo económico basado exclusivamente en la explotación de las riquezas de la pampa húmeda.

⁶⁸ John Williams, *Argentine international trade under inconvertible paper money 1880-1900*, Londres, 1920, p. 30.

⁶⁹ Henry Stanley Ferns, *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*, Buenos Aires, 1968, pp. 372-375.

⁷⁰ Cornblit, Gallo y O’Connell, op. cit., p. 43.