

2/

El liberalismo económico “a la Argentina”. Discusiones políticas, 1875-1895

Jimena CARAVACA *

El artículo analiza los debates políticos que tomaron lugar en Argentina entre 1870 y 1895 sobre la industrialización, el desarrollo y el papel del Estado en el impulso de los procesos evolutivos económicos. A través de los debates parlamentarios y en contraste con las discusiones del contenido académico que se enseña en las Universidades, el artículo analiza las particularidades de la economía liberal argentina. Se argumenta que las prácticas económicas locales ajustaron – no explícitamente – el contenido y las evidencias del historicismo alemán con la teoría liberal francés. Esto fue posible además gracias a la inclusión del Estado en el sistema económico internacional y el intento de prevenir las crisis económicas. Se logró un desarrollo que etiquetó al liberalismo económico como "racional", especialmente en la protección del tejido industrial guiado por un Estado que siempre se demostró 'activo' en la búsqueda del crecimiento económico.

1. Introduction

Hacia 1870 la Argentina estaba dando forma al modelo económico agroexportador que fue dominante por más de 50 años. Comenzaba a exportar su producción pampeana, especialmente lanar. El aumento de la producción fue posible entre otras cuestiones a partir del ingreso masivo de inmigrantes para el trabajo rural. Esa misma masa de población se convirtió en un mercado de consumo potencial para la industria de fabricación nacional. Así, en los años de 1870 estaba teniendo lugar un cambio económico y demográfico que fue

acompañado por cambios institucionales también muy importantes. El estado argentino se embarcó en una serie de transformaciones esenciales para el desarrollo del comercio y de la vida moderna: las extensiones de las líneas de ferrocarriles y telégrafos; la ampliación de la frontera cultivable a partir de la denominada conquista del desierto; la sanción de la ley de inmigración en 1876 son todas acciones en el mismo sentido. La llegada de capitales internacionales, especialmente de origen inglés, permitió completar un programa de acciones que el estado nacional no podía afrontar económicamente pero apoyaba políticamente. El estado iba así adquiriendo su forma como autoridad central y única, y asumía entre sus responsabilidades la creación de un clima seguro para la inversión extranjera y la llegada de inmigrantes. Este proceso se acompañó con el diseño de una estructura jurídica que garantizaba y defendía la propiedad privada.

La incorporación de Argentina al comercio internacional y la dependencia del capital extranjero expusieron al país a convertirse en caja de resonancia de lo que sucedía en otras economías. Las crisis internacionales afectaban al comercio y con ello a la producción local pensada para el consumo externo. Pero, a la vez que la Argentina importaba aquello que no producía, importaba también las teorías que le permitían dar cuenta del fenómeno económico, político y social que cambiaba día a día la fisonomía del país. Así, el liberalismo económico fue la teoría explicativa de aquellos años, como en buena parte del mundo occidental¹. Sin embargo, ese liberalismo tuvo en la Argentina características particulares.

Dado que el presupuesto nacional se nutría casi exclusivamente de los ingresos de aduana, y entre ellos especialmente de los derivados de los impuestos a la importación, cualquier cambio en la economía internacional podía tener efectos negativos en el nivel de las importaciones y a través de ello en el presupuesto. A partir de esta constatación comenzaron a ser concebidas localmente políticas económicas y reformas que buscaban dar una mayor estabilidad a la economía local, y con ello redundar en un presupuesto de ingresos nacionales más independiente de los cambios económicos internacionales. La concepción de políticas económicas que atendieran a las particularidades argentinas estuvo basada en un pensamiento económico también local, que adaptó las nociones

¹ Sobre el liberalismo ver, entre otros, JACOBSEN, Nils, "*Liberalismo Tropical*": *The Career of a European Economic Doctrine in Nineteenth-Century Latin America* en FITZGERALD, Valpy, THORP, Rosemary (eds.), *Economic Doctrines in Latin America. Origins, Embedding and Evolution*, Londres, Palgrave Macmillan, 2005, pp. 115-141; MANENT, Pierre, *Les Libéraux*, Paris, Gallimard, 2001 ; KÉVORKIAN, Gilles (dir.), *La pensée libérale. Histoire et controverses*, Paris, Ellipses, 2010.

centrales del liberalismo económico a las características económicas y sociales vernáculas.

Este trabajo analiza el discurso político del liberalismo económico en la Argentina en los años en los que el modelo productivo e institucional del país estaba siendo definido por cuestiones tanto internas como externas. Se sostiene que la particular inserción del país en el escenario económico internacional y su vínculo con economías industriales a las que proveía de materias primas dieron al pensamiento liberal argentino características locales. De este modo, esta corriente de pensamiento es concebida como un fenómeno transnacional, pero cuya recepción en la Argentina le imprimió características particulares. A la vez que estudia el color local del liberalismo económico, este trabajo es también un aporte a la historia política y económica argentina, ya que permite dotar de contenidos al período de 1870 a 1895 que parte de la historiografía tiende a identificar con el liberalismo a secas. El período seleccionado comienza y termina en dos crisis económicas. Este recorte temporal se justifica entendiendo a las crisis como los momentos en los que las opciones teóricas que antes ocupaban un lugar periférico en el mapa de teorías elegibles adquieren centralidad a partir del fracaso de las corrientes teóricas ortodoxas en evitar la crisis o salir de ella. La crisis se entiende aquí como un “momento político”, definido por Jaques Rancière como el momento en el que la temporalidad del consenso es interrumpida².

1. Las crisis, las teorías económicas y el liberalismo “a la Argentina”

Ya en 1866, a partir de una crisis económica originada en la caída de los precios internacionales de los productos agropecuarios, se debatió cuáles eran las formas de crear y proteger una industria nacional que procesara los bienes primarios producidos en la región pampeana.

La idea de fortalecer las industrias “naturales”, derivada de la concepción según la cual cada país debía especializarse en la producción de los bienes para los cuales tuviera ventajas comparativas, tenía origen en el pensamiento del economista inglés David Ricardo. Siguiendo esa teoría, el mercado económico internacional se dividió en países industrializados y en productores de materias primas. El comercio entre ellos se concebía librado de toda interferencia a la introducción de mercaderías de origen extranjero. El librecambio fue así la teoría económica imperante en el siglo XIX en casi todo el mundo occidental. De acuerdo a este criterio, la Argentina, por sus tierras

² RANCIERE, Jacques, *Momentos políticos*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010, pp. 11-12.

fértiles y su clima templado, debía especializarse en la producción natural para la que tenía ventajas comparativas respecto de otros productores internacionales: tierras ilimitadas y de gran productividad, clima ideal y el apoyo político para conseguir por medio de la inmigración la mano de obra que resultaba escasa. Siguiendo esta línea conceptual, la industria nacional era concebida como la continuación de ese proceso de especialización. Correspondía de este modo fortalecer una industria ligada a los bienes primarios, agregándoles valor a través de su procesamiento industrial. Las actividades que se propusieran procesar otros bienes eran consideradas artificiales, sin capacidad de supervivencia, por lo que su protección sería un esfuerzo inútil.

Las formas para fortalecer la industria nacional eran variadas. Incluían el manejo estatal de las tarifas aduaneras para hacer más competitivas las producciones nacionales en el mercado interno, pero también el otorgamiento de créditos especiales para la industria y el diseño de impuestos diferenciales. El denominador común de todas ellas era que el estado debía intervenir para el diseño de la protección.

En 1873 tuvo lugar una crisis económica internacional que limitó por algún tiempo el ingreso de capital externo a la Argentina. La crisis internacional tuvo su origen en la superproducción que fue el resultado de la industrialización mecanizada de la época que aumentó notablemente la capacidad productiva de los países centrales. Los precios se desplomaron y cada país optó por proteger su industria a través de aranceles aduaneros para evitar la competencia con los productos importados.

En la Argentina la crisis tuvo un efecto inmediato, promoviendo la discusión sobre la industrialización. La crisis dejaba en evidencia los peligros derivados de una economía abierta y especializada en la producción de materias primas. Por un lado ante una crisis internacional los canales comerciales para la colocación de la producción en el exterior podían verse debilitados. Además, se restringían los créditos disponibles para un presupuesto nacional que acostumbraba respaldarse en el préstamo internacional. Por último, pero no menos importante, la provisión de bienes importados a nivel local se veía fuertemente limitada si caía la exportación, por lo que el mercado interno era cautivo del ordenamiento económico internacional y sus ciclos. Esta problemática se vio claramente reflejada en los debates legislativos sobre el presupuesto de gastos y recursos para el año 1876, cuando era presidente Nicolás Avellaneda. Allí se encuentran posturas enfrentadas sobre la protección, la industria y el modelo de economía nacional que debía seguirse.

El diputado por Buenos Aires Carlos Pellegrini, quien años más tarde sería presidente de la Argentina, fue un activo participante en ese debate parlamentario y una voz firme en la defensa de la protección industrial. En primer lugar sostuvo "no

admito como argumento ni como autoridad los hechos producidos en otras partes, ni la opinión de aquellos que estudiaban elementos y situaciones distintas a la nuestra”³. Fue así que Pellegrini remarcaba cómo las particularidades locales imponían la necesidad de una aproximación también local a los problemas.

Por otro lado en sus intervenciones Pellegrini desenmascaraba un hecho fundamental: los países centrales mantenían el discurso del librecambio, pero aplicaban medidas proteccionistas para defender sus industrias a través de limitar la competencia con productos importados. La Argentina, sostenía, debía seguir esa idea. Esto no significaba abandonar completamente la idea del librecambio, sino asumir que ese sistema no siempre era adecuado. Cada país debía prestar atención al nivel de su desarrollo industrial y analizar si sus industrias podrían sobrevivir solas. En palabras de Pellegrini:

los proteccionistas no atacan el principio del libre cambio, reconocen que está fundado sobre bases sólidas, en lo único que difieren es en la cuestión de época y lugar. Declaran que a las naciones nuevas, que recién han nacido a la vida de la industria, no puede aplicárseles el sistema del libre cambio y hay que aplicarles el sistema proteccionista. Y al decir esto son lógicos. Todo lo que nace, todo lo que se desarrolla, necesita protección en el momento de nacer, en el momento de crecer, porque la industria no va a producirse en una noche.⁴

Con opiniones como esta Pellegrini inauguraba una línea de pensamiento político que permanecería vigente por décadas: la importancia de prestar atención a las condiciones locales y a la relación entre las economías internacionales. La Argentina debía contemplar cuáles eran sus pérdidas y sus ganancias dentro de ese sistema económico internacional. Aun manteniendo el librecambio como meta, el camino hacia el desarrollo incluía necesariamente al estado interviniendo en el mundo económico nacional para proteger una industria que sería muy difícil de alcanzar sin esa participación estatal. Ya hacia 1870 el liberalismo económico argentino combinaba entre sus argumentos los postulados del historicismo alemán, escuela de pensamiento que sostenía la necesidad de abandonar las posiciones doctrinarias y abstractas en materia económica, para definir a la economía como una ciencia empírica e histórica, que necesariamente debía tomar en cuenta las condiciones de aplicación de cada país. El historicismo era el ingrediente que completaba al liberalismo económico en la Argentina y justificaba las acciones interventoras. Para lograr el desarrollo industrial

³ Diario de Sesiones Cámara de Diputados, sesión del 14/9/1875.

⁴ Diario de Sesiones Cámara de Diputados, sesión del 21/8/1876.

era necesaria una protección inicial por parte del estado. El liberalismo seguía siendo el norte que guiaba a la acción estatal, pero el pragmatismo interventor era el camino para lograrlo. Una vez que las industrias lograran el desarrollo deseado el estado les retiraría el apoyo.

Sobre la base del historicismo los liberales argentinos sostenían que el país no estaba en la misma etapa del desarrollo que las potencias centrales. Si ellas, como Inglaterra, podían ser librecambistas sin sufrir perjuicio por ello, la Argentina no podía darse ese lujo.

Esta concepción ubicaba a la Argentina en una etapa inicial del progreso, proceso que debía ser respaldado por medio de la protección del estado a sus industrias infantiles. Una vez logrado el avance deseado esa protección se haría innecesaria, y allí, nuevamente, surgiría el librecambio como horizonte. La protección propuesta se traducía en el aumento diferencial de las tarifas aduaneras sobre algunos productos importados, medida que lograría tornar a la producción nacional más competitiva en el mercado interno.

Como podemos inferir de las palabras de Pellegrini, el liberalismo económico y su prédica librecambista estaban tan arraigados por entonces que quienes se llamaban a sí mismos proteccionistas en el contexto de la crisis debían explicar el por qué del cambio de actitud. Así lo hacía el diputado Santiago Alcorta en el mismo debate sobre el presupuesto para 1876:

Yo soy libre cambista, como son todos los Sres. diputados que han hablado. Yo he hecho mis estudios de Economía Política con [el profesor francés] Garnier que es el más furioso librecambista que pueda encontrarse entre los economistas del día. Formado en esta escuela vine a mi país profesando en absoluto el librecambio. Sin embargo, observando aquí los fenómenos económicos, he llegado a pensar como pienso hoy, que íbamos en mal camino practicando ese sistema.⁵

El liberalismo era la doctrina económica que marcaba el rumbo de la economía mundial. A pesar de que las crisis económicas iban minando su reputación, identificarse retóricamente con el liberalismo económico era el camino ortodoxo, incluso cuando las propuestas en el debate reclamaran abiertamente intervenciones del estado para proteger la industria nacional a través de aranceles aduaneros.

⁵ Diario de Sesiones Cámara de Diputados, sesión del 24/8/1876.

Proteger a la industria a través de aumentar los impuestos a la importación tenía, y aún tiene, un doble propósito. Por un lado suministraría mayores ingresos al presupuesto nacional; por otro, a más largo plazo, se daba un apoyo a la actividad industrial local. Este objetivo se relaciona con la idea de que era necesario un cambio en la política productiva nacional. La industria se asociaba con el progreso nacional. Se creía que ese era el camino hacia el desarrollo.

Vicente Fidel López fue otro de los personajes destacados en las discusiones parlamentarias de aquellos años. Diputado y profesor de Economía Política en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, López fue un encendido defensor en el Congreso de la protección industrial por parte del estado.

Si bien la participación de López en el debate legislativo de 1875 sobre la conveniencia de la protección aduanera seguía claramente la línea de pensamiento manifestada por el Diputado Pellegrini, resulta interesante contrastar esos pensamientos políticos con la economía teórica que enseñaba en sus clases de economía política. Allí López se inclinaba más abiertamente por la defensa de la libertad comercial sosteniendo:

Hace poco que el trabajo no era libre. Los gobiernos protegían a los industriales con enormes privilegios, y como esa protección era acordada para que ganasen con su industria, iba necesariamente contra todos los que deseaban ganar en ella, y tenía por base la opresión del consumidor. Favorecer el capital es perjudicar al provecho mecánico, y favorecer al provecho mecánico es perjudicar al capital. En uno y otro caso la protección es un peso ficticio puesto en un lado de la balanza contra el otro lado: y así es que el sistema más sano es el de la libertad, porque con él se balancean los provechos de cada agente particular de producción.⁶

Un año más tarde, el mismo Vicente Fidel López era un encendido defensor de la protección industrial en el Congreso nacional. Como representante de la provincia de Buenos Aires, cargo que ocupó entre 1873 y 1880, López sostenía “Yo no conozco una doctrina mas odiosa ni mas impía que la del librecambio, aplicada en países nuevos, en países pastoriles y de un trabajo rudimentario como el nuestro”⁷. La diferencia que marca López entre la economía política teórica surgida en Europa y las condiciones particulares de la Argentina hacía imposible pensar en que esas prescripciones fueran aplicables con éxito al contexto nacional.

⁶ LÓPEZ, Vicente Fidel, Prontuario de economía política 1875.

⁷ Diario de Sesiones Cámara de Diputados, sesión del 21/8/76.

En este punto queda en evidencia una tensión entre el liberalismo económico que era la doctrina dominante y el historicismo que permitía adaptar sus contenidos pragmáticamente a una realidad política como la Argentina. Lo que resulta al menos paradójico es el hecho de que el historicismo no era enseñado como corriente de pensamiento económico en la Argentina. La formación universitaria en economía, que se daba por entonces únicamente como parte de la carrera de Derecho⁸, se basaba por aquellos años casi enteramente en los autores clásicos del liberalismo económico de la época: Henry MacLeod, a través de la traducción del francés Henri Richelot, J.G Courcelle- Seneuil, F. Bastiat. En los años siguientes Paul Leroy-Beaulieu fue profusamente citado, ya que se convirtió en la máxima referencia académica. Su presencia trascendió al mundo universitario para ser citado como autoridad en los debates parlamentarios y políticos, aunque en algunas ocasiones su nombre fue referencia para justificar medidas, como el socialismo de estado, que iban en el sentido contrario de lo que el autor francés divulgaba⁹.

Surge así una clara distinción que se mantendrá en el tiempo: por un lado estaba la economía teórica y conceptual, la que marcaba cómo debía funcionar el sistema económico. Por el otro la práctica económica, la actividad política real, que debía mirar más allá de la biblioteca. La economía combina el ser un saber teórico con el hecho de tener una operatividad implícita que apunta a cambiar la realidad. Por eso aunque el liberalismo fuera la teoría económica imperante en el mundo occidental, no siempre sus preceptos guiaron a las políticas económicas de los países.

2. Crisis local, teoría local

Hacia 1890 la Argentina había terminado el proceso de consolidación del estado central como autoridad única frente a los poderes locales. Este proceso de pasos combinados e interdependientes llevó lógicamente varias décadas, en las que las luchas, conflictos y crisis fueron una constante. Mientras se engrosaban los gastos militares para contener la conflictividad interna y externa, crecía la deuda pública. La gradual y exitosa inserción argentina en el comercio internacional y el pago a tiempo de

⁸ La Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires fue creada en 1913. Para más información ver, por ejemplo, PLOTKIN, Mariano, CARAVACA, Jimena, «Crisis, ciencias sociales y elites estatales: la constitución del campo de los economistas estatales en la Argentina, 1910-1935», in *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, 47, 187, Octubre-Diciembre 2007, pp. 401-428.

⁹ PLOTKIN, Mariano, CARAVACA, Jimena, «A economía entre crisis: economía política e finanzas na Universidade de Buenos Aires (1870-1900)», in *Tempo Social, Revista de sociologia de UP*, 21, 2, noviembre 2009, pp. 87-108.

las obligaciones previas mantuvo un constante flujo de ingresos a préstamo que fue durante años la base que permitió la consolidación del estado nacional. El otro pilar presupuestario fueron los ingresos derivados de los impuestos de la aduana, y dentro de ellos muy mayoritariamente los que gravaban a las importaciones que eran los más importantes. Estos impuestos a la importación generaban más de la mitad de las rentas ordinarias, mientras que los préstamos internacionales tendían a solventar los gastos extraordinarios originados en grandes obras públicas y en el pago de las deudas contraídas tras las décadas de conflictos.

La crisis económica de 1890, la primera de origen argentino y trascendencia internacional, fue en buena medida el resultado de las políticas implementadas por el presidente Miguel Juárez Celman, quien en 1886 había asumido su mandato por seis años en representación del Partido Autonomista Nacional (PAN). Se sostenía que el presidente usaba la política económica guiado por el amiguismo político. La ley de bancos garantidos de 1887, por ejemplo, permitía la emisión monetaria a los bancos privados, lo que llevó a la impresión descontrolada y con ello a la devaluación de la moneda nacional. El amplio programa de obras públicas de Juárez Celman había sido financiado por créditos de origen europeo. Por la devaluación las deudas contraídas en el exterior se tornaban cada vez más difíciles de pagar. Los acreedores internacionales perdieron la confianza y dejaron de conceder préstamos a la Argentina para afrontar sus deudas. La cesación de pagos terminó con la quiebra de la casa Baring, de Londres, uno de los principales acreedores de la Argentina. El aumento del precio del oro llevó también a la desconfianza interna, provocando corridas bancarias de particulares que querían recuperar sus depósitos. El presidente renunció tras una revolución comandada por la Unión Cívica, que luego se reconvertiría en un partido político. Carlos Pellegrini, el vicepresidente, asumiría en agosto de 1890. Vicente Fidel López fue nombrado Ministro de Hacienda.

El ahora presidente Carlos Pellegrini¹⁰ había compartido con Vicente Fidel López mucho más que el debate legislativo de 1875 sobre las tarifas de aduana. Compartían también la convicción sobre la necesidad de protección a la actividad industrial, no solamente con fines fiscales sino como forma de favorecer el desarrollo nacional. Así fue como durante la corta presidencia de Pellegrini se crearon la Caja de Conversión y el Banco de la Nación y se fijó un valor de cambio para el peso que buscaba favorecer la industria nacional.

¹⁰ Pellegrini había sido diputado nacional y provincial, senador nacional y Ministro de Guerra durante la presidencia de Julio A. Roca (1880-1886).

La idea sobre la particularidad del sistema económico argentino fue una constante en los años de 1890 y continuaba las discusiones parlamentarias que tuvieron lugar en la crisis anterior. Aún en un contexto que mantenía al liberalismo económico como horizonte, la necesidad de protección inicial a la industria era sostenida aún por quienes se declaraban abiertamente liberales.

Poco antes de la crisis de 1890 el por entonces Ministro de Hacienda de la Nación, Rufino Varela, presentaba en el Congreso el proyecto de presupuesto. Allí tuvo lugar una acalorada discusión con el Diputado Wenceslao Escalante, quien criticaba al Ministro por no seguir los parámetros de la ciencia económica a la que consideraba universal. Ante el intento del Varela de explicar cuáles eran las particularidades del momento económico argentino el diputado retrucó "la ciencia económica es universal, como las matemáticas. La ciencia económica no es pampa, guaraní o tehuelche. Y si ella tiene aplicación en Europa también la tiene en América"¹¹. En un debate que se prolongó en varias sesiones el Ministro criticaba a su adversario el hecho de apoyar su postura en teóricos extranjeros, que poco tenía para aportar sobre el problema local.

El Ministro Varela fue acusado por Escalante de inventar las cuatro etapas económicas por las que atraviesan los países. La idea de las etapas económicas era, antes que un invento del ministro, una teoría económica proveniente del historicismo alemán, con una recepción importante en el ambiente intelectual y político argentino. Si a partir de la crisis de 1873 se extendió entre los economistas locales la importancia de tener en cuenta las particularidades del caso argentino, la nueva crisis venía a fortalecer este argumento. Esto implicaba darle lugar a la protección industrial y a la intervención estatal en materia económica y social. Esta postura deriva de otra más general, la que establecía la relación entre la economía y el orden social. La libertad debía estar supeditada al orden y al interés común. Como señaló Oscar Oszlak, la consigna de "orden y progreso" debe ser entendida más bien como "orden para el progreso", donde lograr el orden interno era precondition necesaria para alcanzar el progreso¹².

Vicente Fidel López, quien había sido diputado en el contexto de las discusiones parlamentarias de 1875, había participado en la revolución de la Unión Cívica en 1890 que llevó a la renuncia de Juárez Celman y a Pellegrini a ocupar la presidencia. De todos modos fue convocado por Pellegrini como Ministro de Hacienda de un país económica y políticamente convulsionado. Se reconocían en López aptitudes científicas

¹¹ Debate parlamentario citado en *La Nación*, 1/8/1890.

¹² OSZLAK, Oscar, *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, Ariel, 2004, p. 29.

y un sólido manejo de ideas económicas que le permitirían atender a los genuinos intereses de la nación. Marcando una tendencia que se repetiría en el tiempo, no importó la identificación política de López al momento de convocarlo. Se valoraba su capacidad técnica, y se entendía que su ideología quedaba de lado al momento de la acción. Ambos, un presidente del PAN y un participante de la revolución que intentó derrocar a su predecesor, podían estar de acuerdo en cuestiones económicas. La política era pensada como un espacio separado e independiente del mundo económico¹³.

En agosto de 1890 asume su mandato Vicente Fidel López. Su propuesta para la recuperación económica estuvo fundada en la creación de los impuestos internos, que se discutieron en las sesiones extraordinarias de ese año, sancionándose finalmente el 15 de enero de 1891.

Cuando López presentó el proyecto al Congreso de la Nación lo justificó en la necesidad de aumentar la renta nacional para conseguir cuanto antes la liquidación de la deuda ocasionada tras la caída de la casa Baring en 1890. La necesidad de seguir pagando a los acreedores internacionales y mantener así su confianza justificaba la creación de los impuestos internos indirectos sobre el consumo. Este tipo de impuesto se caracteriza por presentarse como parte del precio de venta de las mercancías. La ley sancionada en 1891 gravaba el consumo de alcohol, tabaco y fósforos; todos elementos no esenciales y con un consumo parejo a lo largo del año. De esta manera se intentaba evitar la emisión monetaria a la que se consideraba causa central de la crisis.

Una industria que había crecido a la luz de la protección estatal restituía por medio de los impuestos específicos los cuidados dispensados por el estado. Por otro lado, el pronóstico de una industria nacional cada vez más fuerte llevaba como contrapartida la creciente independencia de las mercancías importadas. De concretarse ese augurio, las rentas nacionales enfrentarían una caída en sus ingresos por la baja de las importaciones. Los impuestos internos buscaban compensar esa pérdida en el largo plazo. Es decir que el progreso fabril que se asociaba con el desarrollo nacional tendría como efecto no deseado una baja en las rentas nacionales que debía suplirse. La creación de los impuestos internos, de este modo, no sólo venía a cubrir el déficit post

¹³ Albert O. Hirschman indaga en el proceso por el cual la idea de interés individual como motor de la acción social, se convirtió en la voz dominante en la defensa del capitalismo, en contraposición a las pasiones que, asociadas a la imprevisibilidad y el desconcierto, podían guiar la acción humana hacia el conflicto social. El triunfo del interés -y por lo tanto de la predictibilidad- es el triunfo de la economía y sus valores por sobre los de la política, ámbito que desde entonces fue catalogado como el lugar de concreción posible de los componentes malignos de la naturaleza humana. Ver HIRSCHMAN, Albert, *Las pasiones y los intereses. Argumentos políticos a favor del capitalismo previos a su triunfo*, Barcelona, Península, 1999.

crisis. Venía también a plantear una nueva forma de fiscalidad que debía seguir al nuevo modelo económico que se buscaba proteger. De otro modo proteger a la industria nacional era igual a desproteger a las rentas nacionales.

El plan se completaba con un recorte de los gastos en los sueldos y jubilaciones del estado y con la reposición de los impuestos a la exportación sobre productos agropecuarios (aceites, carnes de tasajo, pieles, plumas y cueros) que habían sido suspendidos desde 1888. El proyecto sostenía que:

ese ramo de la producción puede y debe soportar ese gravamen, no solo por estar en manos de ricos hacendados que gozan de sus frutos en grandes proporciones y buenos precios, sino porque, constituye también una aplicación de capitales que no corre riesgo de perecer¹⁴

Aplicar impuestos sobre la exportación es una manera de distribuir más equitativamente la carga impositiva ya que recaen sobre los productores y exportadores, a los que en general podemos suponer en mejores condiciones económicas. Aquí se puede ver el inicio de un debate que permite nuevamente poner en discusión al liberalismo argentino de fin de siglo XIX. Fue entonces cuando se cuestionó qué son los impuestos, para qué sirven y cuál es el rol del estado en la distribución de la riqueza.

3. La protección racional, o la racionalidad de la protección

En 1894 tuvo lugar otro importante debate parlamentario sobre tarifas aduaneras. En esa ocasión fue José Terry quien defendió el proyecto en tanto Ministro de Hacienda de la Nación.

Al momento de presentar el presupuesto para el año 1895 Terry anunció que el Poder Ejecutivo había pedido a una comisión especial de expertos el estudio de un proyecto que ubicaba a los impuestos a la importación en el 60% del valor de las mercaderías. Es decir que cada producto importado debería abonar en impuestos el 60% de su valor al ingresar al país. La comisión modificó levemente el monto, proponiendo gravar impositivamente con el 50 y no el 60% del valor. El largo debate suscitado al respecto resulta muy representativo para analizar un clima de época. Allí se discutieron abiertamente los riesgos y beneficios del tipo de modelo proteccionista, y a

¹⁴ Diario de Sesiones Cámara de Diputados, sesión del 22/1/1891.

través de ello se pusieron en cuestión los modelos de estado sustentados por cada sector político.

Para entonces, la Unión Cívica Radical había logrado institucionalizarse y alcanzar representación parlamentaria. Una vez en el Congreso Nacional- a partir de los comicios legislativos de 1894 - fue la voz en defensa del libre cambio, mientras que el PAN y las otras manifestaciones conservadoras mantenían una visión positiva de la protección industrial. Es posible ubicar este argumento librecambista de la UCR en un contexto de diferenciación ideológica y política respecto de sus adversarios. El nuevo partido representaba políticamente a las clases medias urbanas; defender el ingreso de mercaderías importadas libre de impuestos (o con tarifas reducidas) era defender el consumo barato en comparación de lo que podrían costar las producciones locales.

El proyecto oficial, y el revisado por la comisión examinadora, se autodefinían como orientados hacia un “proteccionismo racional”.

Resulta paradójico que los argumentos presentados a favor y en contra del proteccionismo recurrieran a los mismos justificativos. Unos y otros apelaron a la historia: para unos (PAN) la Argentina siempre había sido proteccionista, para otros (UCR) librecambista. Para unos la experiencia internacional marcaba que el éxito económico de las potencias se asociaba al libre cambio, mientras que los otros sostenían que las potencias habían llegado al libre cambio después de aplicar durante años medidas proteccionistas en la etapa inicial de sus industrias. Más paradójico aún es el hecho de que uno y otro bando ideológico recurriera a las mismas “autoridades” científicas internacionales para validar su postura. Había sin dudas un acuerdo en cuanto a la teoría económica, en lo que diferían los sectores políticos era en cuanto aplicable consideraban esos conceptos a la realidad e idiosincrasia argentinas.

El radicalismo y el socialismo compartían un argumento central: la protección a la industria implicaba la aplicación de tarifas, favoreciendo una producción local más cara y de menor calidad, afectando de forma directa el poder de compra de las clases trabajadoras. Otro motivo en contra del proteccionismo se justificaba en la potencialidad de una guerra de tarifas internacional que podría impedir la colocación de la producción argentina en los mercados europeos. De todos modos, la crítica se presentaba como una cuestión de constitucionalidad. La libertad de comercio estaba, sostenían, avalada y consagrada constitucionalmente. La aplicación de impuestos a la importación, decía el diputado Barroetaveña, el radical más activo en este debate, iba contra esa libertad. Hay dos cuestiones importantes y relacionadas entre sí tras el argumento de los representantes radicales. Por un lado sostenían que la protección aduanera favorecía el desarrollo de industrias “artificiales”, que no podrían sobrevivir

en un clima de competencia comercial abierta. Esa producción sería más cara que la importada y con menores estándares de calidad.

Pero por otro lado, tras la denuncia de inconstitucionalidad el radicalismo no negaba la posibilidad de otras formas de intervención. Sólo discutía que fuera la cuestión aduanera la forma de hacerlo. El estado podía favorecer a las industrias a través de obras públicas, de la creación de organismos de crédito y de escuelas industriales, «medios todos que no exigen el sacrificio del pueblo consumidor para garantizar con eficacia la protección industrial», como decía Barroetaveña¹⁵. Este límite que marcaba el radicalismo respecto de lo que el estado debía hacer da cuenta de un temor manifiesto hacia la potencial intromisión del estado en espacios que no se consideraban propios de su actividad. Durante el mismo debate sobre las tarifas, que se extendió por varias sesiones, el radicalismo denunciaba otras acciones estatales a las que también creía impropias. Antes que pensar en nuevos impuestos, sostenía desde su banca el Diputado Barroetaveña, el estado podría suprimir una buena cantidad de empleados públicos que apenas trabajaban unas horas por día. La crítica hacia la ineficiencia del estado y hacia el uso del empleo público con fines electorales ha sido recurrente a lo largo de la historia argentina¹⁶. Frente a este pedido de economía en los gastos públicos el Ministro Terry respondía «las economías que el Poder Ejecutivo propondrá serán dentro de los límites necesarios para no atacar el desarrollo, la existencia y la vida de nuestro país»¹⁷.

Las economías que podían hacerse no podían atentar contra la función que el ministro Terry le daba al estado dentro del desarrollo. Había también una justificación del empleo público y privado que apelaba al orden social y que permanecerá vigente a lo largo de muchos años. El ahorro en algunos empleos públicos o el cierre de algunas industrias sin protección generarían una masa de obreros y empleados sin medios para sobrevivir. Tras la crisis obrera se veía el peligro de la "cuestión social".

Quienes se inclinaban en el Congreso por la opción proteccionista invertían muchas de las justificaciones presentadas por el radicalismo: para ellos la Argentina siempre había sido proteccionista. El artículo 67 de la Constitución Nacional le daba al Congreso la facultad de proveer lo conducente a la prosperidad del país, fomentando las industrias y procurando radicar otras nuevas. Apoyados en ese artículo se declaraban

¹⁵ Diario de Sesiones Cámara de Diputados, sesión del 21/11/94, palabras del diputado radical Barroetaveña.

¹⁶ De hecho el mismo radicalismo haría años más tarde una defensa abierta del empleo público cuando se los acusó de usar los puestos de trabajo como herramienta electoralista durante la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen, el primer radical en llegar a ese cargo.

¹⁷ Diario de Sesiones Cámara de Diputados, sesión del 8/6/94, palabras de Terry

abiertamente proteccionistas, en algunos casos, o más tímidamente racionales o medidos, en otros. Lo cierto es que podían discutirse los montos del impuesto a la importación, pero no el hecho de fondo: había que legislar la protección a la industria nacional. Y como Vicente Fidel López años antes, ahora era Terry el encargado de mostrar los límites de la teoría económica. No es cuestión de doctrina, decía en la sesión del 9 de noviembre de 1894, «es cuestión de necesidad. Una cuestión que se liga íntimamente con las condiciones de cada país y con las condiciones que cada país ejecuta dentro del camino del progreso». Este pragmatismo que definió Fernando Rocchi¹⁸ marcaba el límite a la aplicación de las reglas del libre comercio. En el contexto de 1890 ya no era necesario adherir retóricamente al liberalismo económico, se sobreentendía que era el sistema de ordenamiento internacional ideal. Pero mientras el desarrollo industrial y económico no llegaba sólo, se discutían no solo en el ámbito parlamentario las intervenciones del estado en la economía que podrían acelerar el ritmo del crecimiento.

La «Revista Económica del Río de la Plata», por ejemplo, mostró muy claramente la racionalidad con la que se justificaba el proteccionismo. Luego de definirse como liberal en los años de 1870, a partir de 1892 se declaró proteccionista. Guiada desde entonces por una concepción basada en las etapas nacionales que seguía a lo indicado por la Escuela Histórica Alemana, la revista sostuvo que Inglaterra y Francia, si por entonces eran librecambistas, lo hacían después de haber sido proteccionistas por muchos años: «No alcanza con copiar los sistemas actualmente en funcionamiento en países europeos. Tomemos el modelo de Inglaterra, pero de las épocas en las cuales sus circunstancias hayan sido semejantes a las nuestras»¹⁹. Tras esta declaración, la Revista, a través de su director Domingo Lamas, reclamaba por una intervención activa del estado para promover la industrialización, no sólo para abastecer el consumo interno, sino también pensando en la exportación. Luego de la protección y una vez que las industrias hubieran alcanzando cierto desarrollo, recién ahí vendría el liberalismo.

La teoría económica liberal que enseñaban los profesores de la Facultad de Derecho poco explicaba de la crisis económica argentina. Si la crisis era local, la respuesta también debía ser local. El deber imponía el abandono de los ideales personales, aún cuando esos ideales fueran compartidos por la mayoría de los representantes en el parlamento. Intentar aplicar el libre comercio era considerado por muchos un “pecado de juventud”. Decía el diputado Eliseo Cantón «todos los abogados cuando dejan las aulas

¹⁸ ROCCHI, Fernando, «El imperio del pragmatismo: intereses, ideas e imágenes en la política industrial del orden conservador», in *Anuario IEHS*, 13, 1998, pp. 99-130

¹⁹ *Revista Económica del Río de la Plata*, segunda época, 3, 1/6/92, p. 70.

son librecambistas, cuando llegan al gobierno, cuando llegan a la edad madura, se hacen proteccionistas»²⁰.

Tal había sido el cambio de mirada en pocos años que en el año 1984 la inclusión de librecambistas en la comisión dedicada al estudio de tarifas generó cierto revuelo. El diputado por la provincia de Entre Ríos, Enrique Berduc, sostuvo que esas presencias daban fe de la apertura ideológica al momento de la discusión cuando dijo en la sesión del 24 de noviembre de 1894 «Si bien ella (la Comisión revisora) ha podido tener librecambistas en su seno, eso prueba que se hizo muy bien al designarla, porque de ese modo estaban representadas allí todas las tendencias económicas». Esta expresión deja en evidencia que para entonces el librecombaio parecía una opción pasada de moda y que la inclusión de sus partidarios en el debate respondía más a una apertura al diálogo que a una necesidad. El mismo Ministro Terry hizo referencia al tema cuando se criticaba la presencia de los partidarios del librecombaio en el debate al sostener que «una cosa es ser librecambista en la calle, en los clubs o en las academias y otra cosa es ser librecambista cuando se echa encima el peso de la responsabilidad de las tareas que se van a desempeñar»²¹.

En este punto resulta nuevamente necesario marcar la distancia entre la economía práctica y los contenidos académicos que se impartían en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Tal como había hecho Vicente Fidel López años antes, Terry mantenía una postura divergente en sus clases universitarias respecto de lo que hacía en tanto Ministro. Fue nombrado docente suplente de la Cátedra de Finanzas en 1896, y se convirtió en su titular en 1899. Por entonces sus materiales universitarios eran la traducción del Manual de Economía Política del profesor francés Paul Leroy-Beaulieu, signado como el padre del liberalismo francés. El mismo Leroy-Beaulieu reconocía en sus trabajos la universalidad de la ciencia económica, y desaconsejaba alterar sus contenidos por consideraciones locales²².

Como vemos cada quien, como el mismo Terry, podía apoyar teóricamente al liberalismo económico. La obligación política llevaba, sin embargo, a que esa ya no fuera una opción elegible en la práctica.

5. Conclusion

²⁰ Diario de Sesiones Cámara de Diputados, sesión del 22/1/94, palabras del diputado Eliseo Cantón.

²¹ Diario de Sesiones Cámara de Diputados, sesión del 9/11/94.

²² LEROY-BEAULIEU, Paul, *Précis d'économie politique*, Paris, Librairie Ch Delagrave, 1889, p. 8.

El repaso por algunas discusiones parlamentarias y académicas en los años comprendidos entre la crisis económica de 1873 y la de 1890 nos permite un punto de partida para analizar el derrotero del liberalismo económico en la Argentina.

En primer lugar vemos cómo una doctrina de pensamiento económico trascendió su lugar de origen para ser aplicado a nivel internacional. La especialización productiva que pregonaba el liberalismo económico no podía sobrevivir sin el intercambio a gran escala. Lo que no siempre sucedió fue un intercambio libre de impuestos aduaneros. Tal como se criticaba en la Argentina, las potencias económicas mantenían retóricamente el apoyo al libre comercio, mientras que en situaciones críticas tendían a imponer tarifas que protegían su producción.

Por otro lado, a partir del análisis del caso argentino es posible vislumbrar la forma siempre creativa y plástica en la que los saberes transnacionales son implantados en contextos diferentes a los que le dieron origen. Para el caso bajo estudio en estas páginas, el liberalismo argentino del último cuarto del siglo XIX supo combinar un apoyo teórico a los planteamientos liberales con la constatación de que esas premisas no eran necesariamente las que mejores se adaptaban a la realidad vernácula. A partir de esta combinación el liberalismo económico argentino tuvo características particulares que lo definen y diferencian de otros modelos: fue, por ejemplo, ampliamente interventor. Aún en un contexto políticamente conservador el estado nacional tomó entre sus responsabilidades el desarrollo de la industria nacional ligada al procesamiento de los bienes primarios. Así, la política y la academia ofrecieron sus versiones de esta adaptación, sin alejarse de los lineamientos básicos de la teoría internacional, o al menos utilizándola como herramienta legitimante para, en algunos casos, sostener posiciones marcadamente diferentes a lo que proponían los autores citados.

Esta sistematización teórica y práctica política “a la Argentina” inició una tendencia de reinterpretación nacional de las teorías económicas que terminará por imponerse a mediados del siglo XX. Fue entonces que, a partir del trabajo de Raúl Prebisch, el pensamiento económico – argentino en particular pero latinoamericano en general – tuvo su versión local.

*** L'autore**

Jimena Caravaca es investigadora y docente universitaria. Este trabajo forma parte de su investigación doctoral que realiza en conjunto entre la Universidad de Buenos Aires y la de Paris 7. Ha publicado artículos sobre la constitución del campo económico en la Argentina, entre 1870 y 1930, y sobre el pensamiento económico liberal argentino y sus influencias.

URL: < <http://studistorici.com/progett/autori/#Caravaca> >

Per citare questo articolo:

CARAVACA, Jimena, «El liberalismo económico "a la Argentina". Discusiones políticas, 1875-1895», *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea: Storia transnazionale e prospettive transnazionali nell'analisi storica*, 29/04/2011, URL:< http://www.studistorici.com/2011/04/29/caravaca_numero_6/ >

Diacronie Studi di Storia Contemporanea  www.diacronie.it

Risorsa digitale indipendente a carattere storiografico. Uscita trimestrale.

redazione.diacronie@hotmail.it

Comitato di redazione: Marco Abram – Giampaolo Amodei – Jacopo Bassi – Luca Bufarale – Alessandro Cattunar – Alice De Rensis – Barbara Galimberti – Deborah Paci – Fausto Pietrancosta – Martina Sanna – Matteo Tomasoni – Luca Zuccolo



Diritti: gli articoli di *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea* sono pubblicati sotto licenza Creative Commons 2.5. Possono essere riprodotti a patto di non modificarne i contenuti e di non usarli per fini commerciali. La citazione di estratti è comunque sempre autorizzata, nei limiti previsti dalla legge.