

**EL IMPERIO DEL PRAGMATISMO:
INTERESES, IDEAS E IMÁGENES EN LA POLÍTICA INDUSTRIAL
DEL ORDEN CONSERVADOR**

Fernando Rocchi*

1. Introducción

En 1944, Américo Guerrero publicaba una *Historia de la industria argentina* con la intención de encomiar a un sector de la economía al que, según él creía, el pasado le había sido poco generoso. Para Guerrero, la industria había sido la Cenicienta de un país liderado por los intereses del agro, una víctima que, para cuando escribía su libro, estaba tan harta de soportar su destino como pronta a encontrar su príncipe salvador. La voz de Guerrero no se lanzaba en soledad en los años cuarenta sino que participaba de un relato sobre el desenvolvimiento económico del país que se estaba convirtiendo en hegemónico. El libro, sin embargo, poseía sus propias características reveladoras, iniciadas ya en un confuso título que encubría bajo la historia del sector el verdadero fin perseguido por el autor: la narrativa de los avatares de los industriales argentinos y de la corporación que había logrado la difícil tarea de abroquelarlos dentro de un mismo discurso, la Unión Industrial Argentina (UIA). Esta simbiosis entre industria e industriales hoy nos puede resultar curiosa o sesgada, pero no lo era para Luis Colombo, a la sazón presidente de la UIA, quien prologó esta obra y la consideró como el marco de una épica que estaba pronta a tener un feliz desenlace. El texto mostraba a los industriales como al Eneas de la épica virgiliana, un sujeto consciente del destino de grandeza que le esperaba a su causa, pero justamente por ello dolido (y enojado) por la ordalía a la que se veía sometido para lograrlo. Como en la epopeya de la cual surge el pueblo romano, la experiencia no había sido inútil. En el libro de Guerrero, los industriales habían salido moralmente fortalecidos de una lucha titánica contra un ambiente hostil cuya encarnación más diabólica era el estado, que había demostrado sobradas veces su enemistad (o, en el mejor de los casos, su indiferencia) frente a la actividad manufacturera. Siguiendo esta idea, las tarifas proteccionistas y los créditos estatales baratos (los dos instrumentos de política económica que, se argumentaba, hubieran posibilitado el desarrollo de la industria)

* PEHESA/Instituto Ravignani, Facultad de Filosofía y Letras, UBA; Universidad Torcuato Di Tella.

habían brillado por su ausencia en los años de la economía abierta, un período en el que las actividades agropecuarias habrían sido las niñas mimadas de la atención gubernamental.¹

Esta narrativa, creada y difundida por la propia UIA desde su creación en 1887, se transformó en la “versión canónica” de la historia de la industria argentina. Para quienes la sustentaban, esta historia debía revertirse, tanto para reparar los sufrimientos de la antigua víctima cuanto para generar las bases de un crecimiento económico autosustentado. La historia ayudaba a encontrar soluciones con bastante facilidad; los instrumentos del cambio debían ser aquellos que, según se creía, nunca habían sido aplicados: las tarifas y los créditos. Los efectos de esta interpretación permearon la política económica argentina durante buena parte del siglo XX, con resultados que (aun en las ópticas más optimistas) terminaron en una frustración. Más allá de un juicio de valor sobre sus consecuencias, el análisis brindado por la versión canónica (sobre el cual se realizaron diagnósticos, elaboraron planes y aplicaron políticas) partía de un diagnóstico histórico cuestionado en las páginas siguientes, en las que se ofrece una visión alternativa.

Para ello, este artículo analiza el significado de las políticas industriales en el período de auge agroexportador que se extiende desde las últimas décadas del siglo pasado hasta la Primera Guerra Mundial y que ha sido llamado, en la esfera de la práctica del poder, el orden conservador². Hablar de políticas industriales durante esa época implica enfrentarse a la mencionada versión canónica, que afirmaba la ausencia del estado en la esfera industrial en aquellos años de economía abierta (un abandono que sólo se quebraba en los casos excepcionales del azúcar y del vino); pero como las interpretaciones son construcciones históricas, sus propios resultados han llevado a la necesidad de revisarla. La perspectiva que por mucho tiempo imperó sobre los estudios de la relación entre el estado y la industria no fue una excepción en la estrecha relación entre las explicaciones y su tiempo. La historia de esta historia ha sido contada en otro lugar y no es aquí nuestro foco de atención.³ Pero resulta imprescindible adentrarnos en la atmósfera en la cual esta perspectiva alcanzó su mayor brillo para poder percibir el poder de su oferta explicativa.

Fue en la década de 1940, un momento en el que se comenzó a escribir con profusión sobre el problema industrial, cuando esta atmósfera alcanzó a cobrar una forma más precisa, que se expresa con claridad en la obra de Guerrero. Lo sucedido en la Argentina a medida que la versión canónica se fue afianzando muestra la eficacia de este discurso en convencer a quienes detentaban el poder. Los políticos, sin embargo, no fueron los únicos creyentes. Surgida desde una corporación para el consumo del público y de los tomadores de decisión, la versión canónica terminó cautivando —en la década del sesenta— al mundo académico, que la tomó como propia y hasta llegó a pensar que salía de sus propias cabezas.⁴ Llegado cierto momento, se transformó en una cuestión de fe y, como una doctrina religiosa, se la llevó a sus extremos (inclusivo se llegó a hablar de un *proteccionismo al revés*, por el cual el estado desprotegía a las industrias pero

¹ Américo Guerrero, *La industria argentina. Su origen, organización y desarrollo*, Buenos Aires, Establecimientos Plantíe S.A., 1944.

² Natalio Botana, *El orden conservador*, Buenos Aires, Sudamericana, 1977.

³ Fernando Rocchi, “Building a Nation, Building a Market: Industrial Growth and the Domestic Economy in turn-of-the-century Argentina”, tesis de doctorado no publicada, University of California, Santa Barbara, 1997.

⁴ Ver, como ejemplo de obras que alcanzaron una amplia audiencia: Aldo Ferrer, *La economía argentina*, Buenos Aires, FCE, 1964; Guido Di Tella y Manuel Zymelman, *Las etapas del crecimiento económico argentino*, Buenos Aires, Eudeba, 1967.

gravaba los insumos que utilizaba).⁵ La mayoría de los estudios realizados sobre los orígenes de la industrialización, entonces, no hicieron más que reinterpretar desde ópticas diferentes aquello que se consideraba una verdad a la que no había que demostrar sino ilustrar con mayor o menor sofisticación.⁶ Esta reinterpretación no implicaba el uso de nuevas metodologías ni de nuevas fuentes; de hecho, los pocos que adoptaron esta última postura –como fue el caso de Javier Villanueva y sus hallazgos sobre una industria de proporciones significativas en la década del veinte– se encontraron con que los cimientos de la interpretación tradicional eran endeble. Más aún, una lectura atenta del prolijo y todavía admirable trabajo de Adolfo Dorfman podía mostrar indicios sobre la falta de veracidad de muchos de los componentes básicos de esta versión, que se iba convirtiendo (cada vez más) en un punto de partida en vez de un objeto de estudio.⁷

En medio de esta aceptación general, un análisis publicado por Ezequiel Gallo en 1970 se convirtió en un hito en los estudios sobre la industria argentina; una de sus mayores virtudes era su originalidad, que derivaba de encender una serie de luces de alerta sobre algunos de los supuestos más fuertes de la versión canónica. Reflexionando sobre algunos aspectos del proceso de industrialización temprana –y de auge de la economía abierta, que iba de 1870 a 1914– Gallo mostraba que el usual escenario de victorias y derrotas de un sector económico frente a otro distaba de ser siquiera un campo de batalla; más bien, presentaba al hoom exportador como un proceso opuesto a un juego de suma cero y cercano a una oportunidad donde diversos sectores –tanto el agropecuario cuanto el industrial– podían beneficiarse al mismo tiempo. Respecto de la supuesta política anti-industrial del período, Gallo señalaba que las leyes proteccionistas habían proliferado justamente cuando –según lo afirmado por la versión tradicional– el libre cambio habría sido más hegemónico.⁸

Parte de los llamados de atención de Gallo derivaban de las investigaciones de Carlos Díaz Alejandro, que estaba lanzando al ruedo una nueva interpretación sobre la historia económica argentina.⁹ Díaz Alejandro señalaba la existencia de una industria nacida en paralelo (y en gran medida como consecuencia) de la expansión agraria; más aún, sugería el carácter no totalmente liberal de la tarifa aduanera a partir del análisis de la ley de aduanas de 1905. Siendo revolucionario en su enfoque y en sus resultados, su estudio se quedó a mitad de camino en cuanto a la definición de la política industrial del período de auge agroexportador. Una de las razones que limitaban las conclusiones de este autor heterodoxo era la falta de investigaciones empíricas, un campo que el propio Díaz Alejandro reconocía como un páramo al que convocaba a ocupar a futuros estudiosos al tentarlos con una presentación del estudio de la tarifa como una de las investigaciones potencialmente más fértiles. Su llamado, sin embargo, no fue seguido con la pasión que hubiera

⁵ José Pancettieri, *Aranceles y protección industrial, 1862-1930*, Buenos Aires, CEAL, 1983 y *La cultura antiindustrialista de la Argentina*, Buenos Aires, CEAL, 1993.

⁶ Para el debate de los orígenes de la industrialización, ver Juan Carlos Korol e Hilda Sábato, "Incomplete Industrialization: An Argentine Obsession", *Latin American Research Review*, vol. 25, n° 1, 1990.

⁷ Adolfo Dorfman, *Historia de la industria argentina*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1942; Javier Villanueva, "El origen de la industrialización argentina", *Desarrollo Económico* (en adelante DE), vol. 12, n° 47, 1972.

⁸ Ezequiel Gallo, "Agrarian Expansion and Industrial Development in Argentina, 1880-1930", en R. Carr (ed.) *Latin American Affairs St. Antony's Papers* n° 22, Oxford University Papers, 1970 (traducido en este número del *Anuario del IEHS*).

⁹ Carlos Díaz Alejandro, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975 (publicado originalmente en inglés en 1970).

querido, tanto por el interés decreciente que ofrecía la historia económica en el campo académico argentino cuanto por la farragosa tarea que implicaba estudiar un conjunto de tarifas que incluía más de 6.000 ítems.¹⁰ La segunda de las razones que limitaron las conclusiones de Díaz Alejandro fueron de raíz ideológica y resultaron de su celo por demostrar —frente a los problemas que el estado intervencionista sufría en la Argentina de entonces— las ventajas que la falta de activismo económico habría traído en los buenos tiempos de la economía abierta. Suponiendo un estado que no intervenía, el estudio de sus políticas se volvía irrelevante, con lo que no ahondó mayormente en la naturaleza de las mismas y nos dejó un sabor a trabajo no concluido.

Es allí que el artículo de Gallo ofreció una serie de preguntas que requerían ser contestadas a partir de aquello que Díaz Alejandro había dejado sin explorar: el estudio del mismo estado. Las voces de observadores extranjeros habían sido señaladas como indicativas de un escenario económicamente más cerrado de lo que se suponía, aunque estas fuentes podían ser sospechadas de adjetivaciones exageradas (e interesadas).¹¹ En el análisis de Gallo, estas voces que describían una atmósfera proteccionista se conjugaban con las surgidas en la misma esfera política argentina como resultado de un espacio de conflicto entre quienes defendían a los consumidores y quienes lo hacían con los industriales locales; Gallo observaba tanto las críticas por parte de un seguidor de la ortodoxia económica de la época —como Ricardo Pillado— cuanto la posición del Partido Socialista y la división que se produjo dentro de la Unión Cívica Radical frente a la protección al vino. El trabajo avanzaba sobre un período al que se consideraba particularmente desfavorable para la industria, especialmente porque había frustrado una oportunidad histórica. Para los años previos a 1880, José Carlos Chiaramonte mostraba (en un trabajo casi contemporáneo al de Gallo sobre los fenómenos políticos paralelos a la crisis de 1873-77) el origen de una postura proteccionista que alcanzó cierto éxito cuando su propuesta de generar un mercado interno de demanda de lana a partir de eventuales fábricas textiles locales fue atendida por un grupo exportador temeroso de no vender sus productos en el exterior. El fin de la crisis, sin embargo, habría llevado al retiro de este apoyo y a la muerte del proteccionismo como alternativa viable.¹² La relación entre estado y economía a partir de entonces y hasta los tiempos de la gran guerra europea, que Gallo sugería como un escenario complejo, nos es todavía poco conocida.¹³ Es en

¹⁰ Carlos Díaz Alejandro concluía, después de haber sido el que estudiara el tema en mayor profundidad que "Pocos aspectos de la historia económica argentina están tan envueltos en la confusión como la índole de las políticas arancelarias y relativas al comercio exterior anteriores a la Segunda Guerra Mundial. A causa del gran proteccionismo de las políticas seguidas desde entonces, se tiende a considerar que los cuarenta años de este siglo se caracterizaron por un comercio casi libre." Ver *Ensayos*, p. 272.

¹¹ Vicente Vázquez-Prasedo, "Sobre un período de protección industrial inevitable", *Revista de Ciencias Económicas*, n° 1, Serie V, 1969 y *El caso argentino. Migraciones de factores, comercio exterior y desarrollo 1875-1914*, Buenos Aires, Eudeba, 1971.

¹² José Carlos Chiaramonte, *Nacionalismo y liberalismo económicos en la Argentina, 1860-1880*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1971.

¹³ Eugene Sharkey, estudiando la historia de la UIA, marcaba que "la evidencia documental sobre la lógica que impuso las tarifas antes de 1906 está largamente ausente." (mi traducción FR) Ver su "Unión Industrial Argentina 1877-1920: problems of industrial development", tesis doctoral no publicada, Rutgers University, 1977, p. 104. Una excepción a la falta de investigaciones de la relación entre estado y economía en esos años está dada por el análisis de las política monetaria y bancaria que ofrece, probablemente, los avances más significativos en la historiografía económica argentina. Ver Roberto Cortés Conde, *Dinero, deuda y crisis*, Buenos Aires, Sudamericana, 1989 y Gerardo della Paolera, "How the Argentine Economy performed during the International Gold Standard: A Reexamination", tesis doctoral no publicada, University of Chicago, 1988 y "Experimentos monetarios y bancarios en la Argentina: 1861-1930", *Revista de historia económica*, n° 12, 1994.

ese período en el cual se concentra este artículo, tratando de entender las lógicas que movieron al estado a instrumentar una determinada política industrial. Para ello se analiza de manera particular al Congreso que, por asignarle a la Constitución la tarea de ocuparse de las tarifas aduaneras, cobijó el grueso del debate sobre la protección industrial. Del Congreso argentino se conoce poco por el largo prejuicio que asegura que el poder ejecutivo contenía todas las respuestas posibles ante quien se interrogara sobre los sistemas de poder en la Argentina; en este trabajo, sin embargo, se sugiere como una de las instituciones más ricas para estudiar el entramado político que sólo lograba su textura final con la acción de las diversas agencias del estado.¹⁴

Suponer que existía una política industrial implica, como dije, negar los mismos supuestos de la versión canónica. Las razones heurísticas que la sostuvieron señalaban que un estado controlado por estancieros debió haber sido anti-industrial. Este esquema, endeble desde el punto de vista teórico,¹⁵ también lo es desde el empírico. Los estudios sobre el empresariado argentino —especialmente a partir del realizado por Jorge Federico Sábato— han sugerido (y cada vez más demostrado) la existencia de un empresariado multiimplantado como alternativa a la visión tradicional de sectores en pugna con intereses económicos diferentes.¹⁶ Además, exportadores e industriales no estaban necesariamente —como ha señalado Colin Lewis— ubicados en esferas opuestas al discutir la política económica; la política cambiaria, por ejemplo, iba en el mismo sentido deseado por los exportadores y por los industriales.¹⁷ La misma idea de una política industrial hubiera aparecido, hace algunos años, como poco razonable. La Argentina, siguiendo esquemas teóricos rígidos, debía haber sido proteccionista o librecambista; quienes buscaban una postura proteccionista, lo hacían siguiendo un modelo bien delineado, con contornos claros y objetivos precisos, y al no hallarla llegaron a la conclusión que imperaba el librecambio.¹⁸ No pudieron, o no quisieron, ver que podía existir una posición intermedia entre dos opuestos nítidamente separados. Como este artículo intentará mostrar, las rigideces no suelen ser las compañeras más sabias para interpretar la relación entre estado y economía en la Argentina de la vuelta del siglo pasado.

Los matices en la descripción del estado argentino de esa etapa no son nuevos. En la década del setenta, D.C.M. Platt subrayó que el liberalismo imperante durante la etapa de formación del estado fue seguido por una fase intervencionista —entre cuyas actividades habría estado la protección a la industria local—. Sus conclusiones, sin embargo, no encontraron

¹⁴ Para el papel del Congreso argentino ver L. C. Fennell, "Congress in the Argentine Political System: An Appraisal", en W.H. Agor (ed.), *Latin American Legislatures: Their Role and Influence. Analyses for the countries*, New York, 1971.

¹⁵ Ver, por ejemplo, los trabajos de Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, y Bob Jessop, *State Theory. Putting Capitalist States in their Place*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1990.

¹⁶ Jorge Sábato, *La clase dominante en la formación de la Argentina moderna*, Buenos Aires, CISEA/GEL, 1987; María Inés Barbero, "Grupos empresarios, intercambio comercial e inversiones italianas en la Argentina. El caso de Pirelli (1910-1920)", *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, vol. 5, n° 15-16, agosto-diciembre de 1990 y "Treinta años de estudios sobre la historia de empresas en la Argentina", *Ciclos*, vol. 5, n° 8, Primer semestre de 1995; Jorge Schwarzzer, *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires, Planeta, 1996.

¹⁷ Colin Lewis, "Industry in Latin America before 1930", en Leslie Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984.

¹⁸ Si bien algunos estudiosos reconocían la existencia de algunas tarifas, como ocurría con Carl Solberg, estas interpretaciones continuaban señalando a un estado que seguía sirviendo los intereses del sector agroexportador. Carl Solberg, "The Tariff and Politics in Argentina 1916-1930", *Hispanic American Historical Review*, vol. 53, n° 2, mayo 1973.

demasiado eco en un ambiente intelectual muy poco propicio a aceptar una tesis que sugiriera algún grado de autonomía (aun como resultado de la intervención estatal) en las economías del mundo en desarrollo.¹⁹ Nuevos estudios han cuestionado el carácter librecambista del estado argentino a partir de 1880, entre los que sobresale el análisis de Eduardo Zimmermann señalando el papel que el reformismo habría ocupado –como una “vía media” entre el *laissez-faire* y el “socialismo de estado”– dentro del funcionamiento del último periodo del orden conservador. Más específicamente, Paula Alonso ha mostrado –a partir del análisis de los primeros años del radicalismo– como este partido había convertido al librecambio en una de sus banderas más caras para atacar al proteccionismo que llevaba adelante el Partido Autonomista Nacional (PAN) en su gestión de gobierno. Natalio Botana y Ezequiel Gallo, finalmente, han mostrado los ecos que la discusión entre librecambio y proteccionismo alcanzó en el periodo en que la protección (con sus excepciones regionales) se suponía inexistente; haciéndolo, han transformado un tema ausente en uno de los que permite analizar la política argentina del periodo.²⁰ Estos desafíos ofrecen el marco apropiado para un análisis crítico de la versión canónica de la historia industrial desde una óptica diferente. Hace ocho años, junto con Michael Johns, esbozamos una interpretación de la política industrial del periodo de la vuelta del siglo pasado que –basado en la perspectiva de Juan Alvarez e intentando explicar la relación entre espacio y economía en la ciudad de Buenos Aires– enfatizaba el carácter instrumental de un estado que se veía constantemente sometido a la presión de los industriales. Cambios en las miradas y un mayor trabajo de investigación me han llevado a revisar esta perspectiva que, siendo útil, es parcial y no revela el grado de complejidad que caracterizaba las relaciones entre la política y la economía.²¹

El incremento en el nivel de tarifas a la importación y el crecimiento de la demanda agregada se conjugaron para que surgiera, por entonces, una industria local que, aunque aún tímidamente, comenzó a producir una serie de bienes de consumo de manera estandarizada. El grueso de estas fábricas no estaba instalado ni en Tucumán ni en Mendoza sino en la ciudad de Buenos Aires, que llegó a emplear (alrededor de 1913) un tercio de su población económicamente activa en la manufactura²². Este fenómeno fue paralelo al triunfo de un discurso que convertía a la protección industrial (o, más bien, de cierto tipo de protección a las industrias, como veremos más adelante) en uno de sus emblemas. El siguiente artículo se centra en la formación y desarrollo de este discurso para mostrar, más allá de la protección efectiva que se haya logrado (sobre todo en relación con otros países del mundo), el papel que cumplía dentro del espectro político argentino. Trabajando con fuentes que van más allá de las generadas por la misma corporación industrial –como usualmente se ha hecho– así como realizando una nueva interpretación de las mismas, el estado se muestra como más favorable a la protección industrial de lo que

¹⁹ D.C. Platt, *Latin America and British Trade 1806-1914*, London, Adam & Charles Black, 1972, cap. 5.

²⁰ Paula Alonso, “The Origins of the Argentine Radical Party, 1888-1898”, tesis doctoral no publicada, St. Antony’s College, Oxford, Trinity, 1992; Eduardo Zimmermann, *Los liberales reformistas*, Buenos Aires, Sudamericana, 1995; Natalio Botana y Ezequiel Gallo, *De la república posible a la república verdadera*, Buenos Aires, Sudamericana, 1997. Ver también el sugerente trabajo de Tim Duncan “Government by Audacity: Politics and the Argentine Economy, 1885-1892”, tesis doctoral no publicada, University of Melbourne, 1981.

²¹ Michael Johns y Fernando Rocchi, “Capital industrial y espacio urbano: Buenos Aires durante el auge del proceso agroexportador”, *Buenos Aires moderna. Historia y perspectiva urbana (1870-1914)*, Jornadas del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas Mario J. Buschiazzo, 1990.

²² Fernando Rocchi, “La armonía de los opuestos: Industria, importaciones y la construcción urbana de Buenos Aires en el periodo 1880-1920”, *Entrepassados*, año IV, n° 7, fines de 1994.

tradicionalmente se había pensado. La posición del estado, sin embargo, era más compleja que la simple protección de toda la industria como alternativa frente al libre comercio. Como dije anteriormente, las discusiones sobre la política industrial han tenido en cuenta marcos opuestos, como los de un proteccionismo o un libre comercio completos, a los que debían asimilarse las evidencias. La política industrial se desplegó, sin embargo, sobre un camino más indefinido pero que implicaba una verdadera política, que se imbricaba con el conjunto de las que se elaboraban en la práctica concreta del orden conservador y que aquí me dedicaré a desentrañar.

2. La irrupción del proteccionismo

La crisis de 1890 desencadenó una serie de fuerzas (algunas adormecidas por la fortaleza del estado central en los ochenta y otras inauguradas por el cuestionamiento de su legitimidad) que modelaron por casi una década un escenario donde el desequilibrio y la inestabilidad parecían ser la moneda corriente. En la esfera de la política, tanto las revoluciones cuanto una renovada lucha electoral resucitaban (para satisfacción de los nostálgicos que habían visto en el estado roquista-juarista algo similar a una figura hobbesiana) un mundo al que la victoria del ejército nacional sobre las milicias de Buenos Aires en 1880 parecía haber enterrado para siempre.²³ En el ámbito de la política económica, por otro lado, la administración de Carlos Pellegrini combinaba un uso más intenso de viejos instrumentos con prácticas más novedosas. Entre las primeras, aplicaba tarifas a la importación sobre un abanico más amplio de bienes y con niveles cuantitativamente más altos que aquella practicada por Nicolás Avellaneda para enfrentar la crisis iniciada en 1873. Entre las segundas, aparecía la idea de crear instituciones públicas —como el Banco de la Nación Argentina— que mostrarán un inusual grado de distancia respecto de la práctica política concreta y siguieran la lógica de un estado que intentaba aparecer como cada vez más independiente de la esfera privada.²⁴

Los primeros años de la década de 1890 fueron seguidos, en gran medida por la señalada crisis de legitimidad que vivía el régimen político instaurado en los ochenta, por un período en el cual los organismos que tejían el entramado institucional argentino se encontraron presos de un conflicto por definir cuál era su papel en la esfera de poder gubernamental. Así como en el poder ejecutivo se intentaba la experiencia de un primer ministro; en ambas Cámaras se discutía qué funciones le cabían al Congreso dentro del nuevo reordenamiento. En medio de la indefinición reinante, no resulta sorprendente que la apelación a prácticas pasadas se convirtiera en uno de los anclajes simbólicos que prometían alguna estabilidad y, por lo tanto, en una de las estrategias discursivas más utilizadas.²⁵ En medio de esta atmósfera, la protección industrial irrumpió como un tema de debate. En 1894, el diputado por Tucumán Eliseo Cantón, un defensor fanático del proteccionismo, trataba de alinear a su Cámara con su pensamiento señalando que:

²³ Botana, *El orden*; Ezequiel Gallo, "Un quinquenio difícil. Las presidencias de Luis Sáenz Peña y Carlos Pellegrini," en Ezequiel Gallo y Gustavo Ferrari, *La Argentina del ochenta al centenario*, Buenos Aires, Sudamericana, 1980.

²⁴ Donna Guy, "Carlos Pellegrini and the Politics of Early Industrialization in Argentina, 1876-1906", *Journal of Latin American Studies*, vol. 11, n° 1, 1979; para la política bancaria ver Roberto Cortés Conde "Money and Banking in XIX Century", Serie Seminarios, Instituto y Universidad Torcuato Di Tella, 1995 y Uella Paolera "How the Argentine" y "Experimentos monetarios".

²⁵ Alonso, "The Origins".

“El país no puede vivir eternamente en la incertidumbre y en la duda, sin saber si las ideas librecambistas triunfarán al fin en el parlamento argentino, o si éste, haciendo honor a su tradición, experiencia y previsión, continuará siempre desarrollando una política protectora de las industrias.”²⁶

La tradición a la que se refería Cantón era lo suficientemente confusa como para que el diputado pidiera una definición. Después de la independencia, la tarifa aplicada a los productos importados había sufrido una historia de vaivenes, que se vuelven todavía más difíciles de describir a partir de la formación de entidades provinciales autónomas que desarrollaban sus propias instituciones y sus propias aduanas.²⁷ Como la mayoría de las mercancías destinadas a la Confederación Argentina entraban por el puerto de Buenos Aires, la política de esta provincia era la que tenía efectos más concretos sobre las artesanías que (aunque con menos fuerza que en otros escenarios latinoamericanos) se habían ido desplegando desde los tiempos de la colonia, sobre todo en el interior. En medio de su “feliz experiencia”, en 1822 Buenos Aires estableció tarifas que podrían ser consideradas como liberales. Desde entonces, la provincia –que tenía pocas artesanías para defender– se embanderó en la causa del librecambismo y tensó las cuerdas de un conflicto con el interior, que ha sido ampliamente estudiado y descrito desde los más variados enfoques a que ha dado lugar la historiografía argentina. En 1835, el gobernador Juan Manuel de Rosas pareció privilegiar las buenas relaciones con el resto de las provincias por sobre los intereses particulares de Buenos Aires al propiciar una ley de aduanas que prohibía las importaciones de varios ítems producidos en la confederación y aumentaba hasta un 50 % los derechos sobre otros artículos.²⁸ Los efectos de esta protección, así como su escaso tiempo de aplicación debido a la complicada situación vivida por los bloqueos británico y francés, han sido recientemente puestos en duda como parte de un programa alternativo al librecambio. Sea cual fuere su resultado, la caída de Rosas dio lugar a un renovado deseo por establecer un más claro liberalismo económico, especialmente en el entonces triunfante mitrismo, que resultó en una tarifa general del 15 % en 1862.²⁹

La crisis de 1873 tuvo lugar en una atmósfera diferente, en la cual los gobernantes tenían menos vehemencia por defender ortodoxias económicas a las que tenían, además, una confianza limitada. Con la idea de eliminar el déficit del balance comercial, la administración de Nicolás Avellaneda elevó las tarifas en 1876. Al contrario de lo ocurrido en las discusiones previas (como durante el debate de la ley de aduanas de 1835), los diputados de la provincia de Buenos Aires –sea por defender los intereses laneros, sea por cierta adhesión a ideas en boga en ese momento– se transformaron en los defensores más ardientes del proteccionismo frente a las opiniones más medidas de los representantes del interior.³⁰ Lo sucedido después de los setenta años resulta, como ya dije en la introducción, casi desconocido.

²⁶ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (en adelante DSCD), 9 de noviembre de 1894, p. 491.

²⁷ José Carlos Chiaramonte, *Ciudades, provincias, estados: Orígenes de la nación argentina*, Buenos Aires, Ariel, 1997.

²⁸ Miron Burgin, *The Economic Aspects of Argentine Federalism 1820-1852*, New York, Russel & Russel, 1971.

²⁹ María Alejandra Irigoin, “Inconvertible Paper Currency and Economic Performance in Early Nineteenth Century Argentina: The Political Economy of Inflation and Currency Stabilisation in Buenos Aires, 1820s-1850s”, tesis no publicada, London School of Economics and Political Science, 1998; José María Mariluz Urquijo, *Estado e industria, 1810-1862*, Buenos Aires, Macchi, 1969; Juan Carlos Nicolau, *Industria y aduana, 1835-1854*, Buenos Aires, Devenir, 1975 y *Proteccionismo y librecomercio en Buenos Aires (1810-1850)*, Córdoba, Centro de Estudios Históricos, 1995; Platt, *Latin America*, p. 76.

³⁰ Chiaramonte, *Nacionalismo y liberalismo*.

Aunque generalmente se ha pensado que el fin de la crisis llevó, a partir de la década del ochenta, a un reverdecer del librecambio, lo que ocurrió fue precisamente lo contrario. Como Ezequiel Gallo señalara en su artículo, industria y agro convivían y podían crecer de manera paralela, aun sin una crisis de por medio. En realidad, en muchos aspectos ambos sectores buscaban la aplicación de políticas similares, como ilustra el acontecimiento fiscal de 1884. Desde la formación del estado argentino, la estructura impositiva se había basado en los impuestos a las importaciones, aunque los cobrados a las exportaciones tuvieron un peso nada despreciable en los orígenes de la organización nacional.³¹ Aunque la incidencia de éstos resultó cada vez menor, en los ochenta todavía quedaba un remanente. Con el objetivo de promover las exportaciones, el gobierno decidió, por entonces, abolir los que todavía se aplicaban y que incluían una serie de productos derivados de la ganadería, el renglón casi excluyente de las ventas al exterior.³² Con todas las ventajas estructurales que este cambio podía significar, implicó en su momento un agujero fiscal de \$ 1.000.000 m/n que un estado en plena expansión se negaba a solucionar con la reducción en sus gastos; un impuesto alternativo se volvía necesario. La idea de aplicarlo al ingreso o al capital fue descartada ante la fuerte oposición tanto de los mayores poderes económicos cuanto de los principales políticos.³³ Pronto surgió la idea de aumentar los impuestos a ciertos artículos importados, como los elaborados a partir del tabaco, los licores, la cerveza y el vino. Su conveniencia resultaba, según decía el senador por Jujuy Carrillo, en que “El adoptado es [...] el medio más sencillo porque ofrece menos dificultades para su percepción y al que está más acostumbrado también el pueblo: el impuesto de importación”.³⁴ El incremento en la tarifa llevó a la protesta de los importadores que expresaban ante el Congreso, por intermedio del *Centro de Comercio* —la corporación que los agrupaba junto con otros mercaderes— su indignación ante un “régimen fiscal prohibitivo” que sólo había tenido efectos negativos pues:

*«desde 1876 rigen altísimos derechos de Aduana, derechos que en cualquier otra parte del mundo que no fuese un país con escasa población como el nuestro, habrían bastado para desarrollar vigorosa y activamente la fabricación nacional. Con excepción de unos cuantos ramos de manufactura, V.H. lo sabe bien, en todos los demás la producción nacional no ha conseguido, a pesar de esos altos derechos, dominar por completo el mercado en sus necesidades de consumo.»*³⁵

El conflicto que la tarifa generaba, aunque no convertía a la Argentina en una excepción dentro del mundo capitalista, cobraba matices propios por la forma en que era implementada. Las tarifas a la importación, en efecto, resultaban de una compleja conjunción de necesidades

³¹ María Alejandra Irigoin, “Moneda, impuestos e instituciones. La estabilización de la moneda corriente en el estado de Buenos Aires durante las décadas de 1850 y 1860”, *Anuario del IEHS*, 10, 1995, pp. 189-218.

³² *Petición de la Cámara de Comercio al Honorable Congreso de La Nación con motivo del proyecto de ley de Aduana para 1884 presentado por el Poder Ejecutivo*, Buenos Aires, Imprenta La Nación, 1883, p. 8.

³³ Francisco Seeber se quejaba amargamente de la oposición a su proyecto de un *impuesto progresivo limitado* para gravar a los más pudientes. Ver sus *Apuntes sobre la importancia económica y financiera de la República Argentina*, Buenos Aires, Imprenta de Pablo Coni e Hijos, 1888, p. 163.

³⁴ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores* (en adelante *DSCS*), 2 de octubre de 1884, p. 687.

³⁵ *Petición de la Cámara de Comercio*, p. 12.

fiscales y de defensa de intereses, así como encontraban terreno propicio en un Partido Autonomista Nacional con dogmas económicos borrosos, mucho más que los del mitrismo casi condenado a vivir en la oposición.

A pesar de las quejas de la Cámara de Comercio, la atmósfera iba tornándose favorable al proteccionismo. En 1885, durante la exhibición industrial en la ciudad de Mendoza —provincia que ya estaba inclinándose a la producción de vinos para abastecer al mercado nacional, hasta entonces provisto por mercancías francesas y españolas— el presidente Julio A. Roca recibió una entusiasta acogida cuando “fue la exposición de las ideas económicas del Gefe de Estado...declarándose partidario abierto y decidido del sistema proteccionista a los productos de la industria nacional”.³⁶ El pronunciamiento de Roca a favor de la manufactura local infundió temor entre algunos diplomáticos extranjeros, como el cónsul francés, que se acercó al presidente para conocer sus ideas más de cerca. Como resultado de esa charla, el diplomático señalaba que:

«Al abrir la Exposición de Mendoza, él [Roca] ha abandonado el terreno político para esgrimir neta y francamente la bandera proteccionista en materia económica... si se siguieran los principales pasajes de ese discurso, se paralizarían nuestras transacciones con este país. El General Roca me ha dicho confidencialmente que él no creía que el programa que había trazado pudiera ser aplicado hasta dentro de muchos años, pero que siendo la protección tan popular, había querido crear una suerte de plataforma electoral sobre esta idea para reorientar los espíritus de las preocupaciones políticas que actualmente lo dominan... En efecto, es difícil proteger una industria que no existe: sería necesario, entonces, que ella al menos hubiera nacido. Sin embargo, no es posible disimular que las ideas proteccionistas son cada vez más firmes en la República Argentina.»³⁷

La popularidad del proteccionismo, juzgada tanto por Roca cuanto por el cónsul francés como significativa para las elecciones de renovación presidencial de 1886, revela que el tema se había convertido en lo suficientemente importante como para asegurar unos cuantos votos en el Colegio Electoral. Mientras tanto, la industria local continuaba su crecimiento; a fines de los ochenta, un número pequeño de actividades industriales desarrolladas principalmente en la ciudad de Buenos Aires a partir de la tarifa —como la producción de cerveza, cigarrillos, galletitas, alpargatas, dulces, sombreros, fósforos, licores y papel para embalar— pudieron lanzarse, gracias al aumento de la demanda, hacia una cierta maquinización y al reemplazo de los trabajos a pedido por la producción en serie. La atmósfera en favor del proteccionismo, sin embargo, tomó forma más acabada en la década del noventa, cuando el escenario industrial irrumpió con renovado vigor a partir de la crisis. Las tarifas implantadas por Carlos Pellegrini se sumaron a la depreciación del peso para hacer que las industrias ya existentes pudieran continuar con su expansión (aunque de manera todavía limitada dada la recesión económica) y que otras se plegaran al escenario manufacturero a partir de la sustitución de importaciones de artículos de consumo de factura simple y bajo precio, como confecciones de ropa de vestir y de ropa interior, clavos, tornillos, alfileres, envases de vidrio y una incipiente industria de tejidos de lana. De esta manera, se implantaron tarifas que se mantuvieron, con algunas variantes, por varias décadas y cristalizaron

³⁶ *La Prensa*, 11 de abril de 1885.

³⁷ *Archive de Ministère des Affaires Étrangères*. 58, DP 19, 26 de enero de 1885, Rouvier to Ministro, fs. 109-114 (mi traducción FR). Le agradezco a Karen Mead el haberme provisto este material.

en 1905, cuando se votó una ley general que le dio a las mismas una estabilidad duradera. La Tabla nº 1, que señala la evolución de algunas de estas tarifas, sólo puede mostrar su significado de manera muy parcial. Por un lado, su verdadero nivel nos es desconocido pues se aplicaban sobre valores de aforo (es decir, representativas de los de mercado) que podían falsearse a discreción de la autoridad gubernamental que las aplicaba y sobre el cual no se va a profundizar aquí. Por otro lado, tenían un significado político que iba más allá de los números, que es lo que aquí se trata de investigar.

El proteccionismo gubernamental encontró su mayor apoyo en el Congreso, donde se formó una “coalicción” (si es posible utilizar este término para alianzas coyunturales formadas ante la discusión de la tarifa), que se desplegó en un amplio abanico de esferas donde los intereses, las ideas y los temores de los legisladores estaban en juego. El análisis de esta coalición nos permite desentrañar las formas en que los legisladores —y en general el poder— se relacionaba con la esfera de la economía e intervenía en la misma aplicando políticas. Esta relación, cuya complejidad aparecerá en las próximas páginas, alcanzó un especial protagonismo en los noventa, especialmente a partir del momento en que la debilidad y la incertidumbre del Poder Ejecutivo alcanzaron su clímax durante el gobierno de Luis Sáenz Peña y se conjugaron para darle al Congreso un rol mayor dentro del arreglo institucional argentino.³⁸ Eran estos los tiempos en que el diputado Cantón pedía a su cámara una definición más clara.

3. El proteccionismo como interés y como idea

El Congreso era visto por los defensores del librecambio como la encarnación misma de los intereses particulares en las instituciones de gobierno argentinas. Una de las voces librecamblistas, el periódico *El Diario*, publicaba en 1894 con desazón que “el Congreso no se ha de convertir en un sindicato de fabricantes, en una gerencia de gremios industriales” y veía con simpatía la carta de un lector que cuestionaba si “¿pueden lealmente dar su voto en varias partidas de la ley de aduana, algunos legisladores que al mismo tiempo que ocupan una banca en el Congreso están asociados a un establecimiento industrial cualquiera?” A pesar del énfasis del periódico y aunque hubo varios industriales que ocuparon bancas como legisladores, incluyendo a los presidentes de la UIA Antonio Baibiene y Francisco Seguí, el Congreso estaba objetivamente lejos de ser una asociación de industriales.³⁹

Una versión más sofisticada de quienes sostenían al librecambio como bandera era la de considerar al Congreso como el locus preferencial de la política de presión ejercida por los industriales. Así lo hacía el periódico *El Argentino*, al señalar:

«No hablamos hipotéticamente sino basados en hechos que se realizan a diario, en los pasillos y salones del Congreso, en el domicilio particular de los miembros del Parlamento; en todas partes, en fin, donde se reúnen, colectiva o aisladamente, los diputados o senadores de la nación.»⁴⁰

³⁸ Gallo, “Un quinquenio”.

³⁹ *El Diario*, 7 y 8 de octubre de 1894, p. 1; 13 de octubre de 1894, p. 1; Darío Cantón, *El Parlamento Argentino en épocas de cambio: 1890, 1916 y 1946*, Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1966, pp. 93-110.

⁴⁰ *El Argentino*, 21 de agosto de 1894, p. 1.

Para estos voceros, la industria había formado un poderoso *lobby* que nunca dejaba de hacerse escuchar cuando se discutía el tema de las tarifas. Como describía *The Review of the River Plate*:

*«El período de ansiedad se acerca cuando el Ministro de Hacienda recibe sugerencias de los industriales interesados, concertados con las fábricas que están mayormente en estado embrionario, para alterar la tarifa que desean, especulando con aquellos que están en los despachos internos del gobierno y en los círculos legislativos.»*⁴¹

Los industriales, sin duda, hacían uso del *lobby* como instrumento de presión para hacer valer sus intereses. El senador por Catamarca Francisco Figueroa, describía cómo “La Comisión de Hacienda, generalmente se ve asediada por los fabricantes, por estos proteccionistas, de la misma manera que la Comisión de peticiones y la militar se ve por las pensiones. No hay un solo fabricante que no venga buscando protección”.⁴² Lejos estaban los industriales, sin embargo, de ser los únicos que practicaran esta forma de influenciar las decisiones gubernamentales. La *Cámara de Comercio Española* presionaba igualmente al Congreso para conseguir que la introducción de vinos de la península no fuera dañada; *El Correo Español*, que reproducía la voz de esta cámara, señalaba:

*“votos son triunfos [...] Este es el momento de obras [...] Los productores nacionales trabajan sin descanso; nos consta que preparan una exposición al Congreso, en la que probablemente abundarán los datos erróneos y los conceptos equivocados con respecto a lo que son los vinos españoles; es preciso, pues, contrarrestarla, porque ya se sabe que la opinión se tuerce fácilmente.”*⁴³

Las presiones de industriales y comerciantes aparecían como entronizando un nuevo instrumento político que operaba en la relación entre la sociedad y el estado: el *lobby*. Aunque las presiones habían existido desde siempre, la actividad organizada de un grupo con intereses comunes para lograr torcer la voluntad del estado asomaba como un fenómeno novedoso que ofrecía interpretaciones dispares. Mientras para muchos miembros del PAN no generaba ningún conflicto con el ordenamiento constitucional, para el mitrismo era francamente ilegítimo. *La Nación* era especialmente ácida al criticar una forma de relación entre la economía y la política que veía como destructora de la misma esencia de la representación genuina, que era la de los mítines y los actos electorales que se habían visto perdidos de significación desde 1880 y que los noventa parecían poder revivir. La congregación de ciudadanos pidiendo favores a la industria en la plaza pública, en efecto, era saludada como una muestra de salud republicana (como ocurrió con los mítines de la industria y del comercio en 1899). Pero no ocurría lo mismo frente al *lobby*, que caracterizaba una relación del mundo de los intereses con el estado al que el PAN

⁴¹ *Review of the River Plate* (en adelante *RRP*), 26 de septiembre de 1896, p. 7 (mi traducción FR).

⁴² *DSCS*, 25 de noviembre de 1893, p. 737.

⁴³ *El Correo Español*, 10 de octubre de 1894, p. 1. El *lobby* a favor de los vinos españoles puede ser visto también en 15 y 16 de octubre de 1894, p. 1 y 20 de octubre de 1894, p. 1; *La Prensa*, 15 de octubre de 1894, p. 4; *El Diario*, 20 de octubre de 1894, p. 1.

se mostraba tan afecto y que parecía decidido a usar abiertamente después que la política cerrada de los ochenta mostrara sus grietas. Así se había formado, para el diario de Mitre, una “Tercera Argentina” (después de la ganadería y la agricultura) que había tenido un particular éxito en crear un “oficialismo industrial” en la década del noventa. El instrumento utilizado habría sido justamente esa actividad casi ilegal llevada adelante por:

“los gremios industriales que cortejan al gobierno y se hacen retribuir su cortesía con la complacencia de la complicidad fiscal [...] Conocíamos y nos quejábamos del mal de la burocracia, de la empleomanía, que aparecía como el síntoma más ruinoso del oficialismo; pero éste queda reducido a infima gravedad al lado del oficialismo industrial.”⁴⁴

El Congreso, sin embargo, estaba en manos de un PAN que, viendo en la crítica al *lobby* otra verborragia extemporánea de los nostálgicos mitristas, posibilitó y propició las coaliciones proteccionistas; estas coaliciones se nutrían de adherentes por varias razones, entre las cuales los intereses ocupaban un lugar destacado pero no exclusivo. Dentro de la esfera de los intereses, además, la forma en que éstos se urdían tampoco se mostraba como lineal. En parte, la coalición fue el resultado de un consenso regional en el que las provincias productoras de bienes industriales protegidos, como Tucumán y Mendoza, ejercieron una importancia clave a través de un sistema de alianzas que indignaban por igual a los periódicos librecambistas y al cónsul británico.⁴⁵ *La Nación* señalaba que, para la elección de diputados nacionales de 1894, se había llegado,

“al punto de que algunas provincias han influido para que la elección de sus representantes recayera en ciudadanos reconocidamente proteccionistas. Los hijos de Tucumán, como que ella es la más interesada, son los que han puesto en juego mayores influencias, buscando adhesiones para el triunfo de las tarifas que los favorecen.”⁴⁶

Imponer el proteccionismo como discurso suponía, sin embargo, algo más que la defensa de los intereses regionales; implicaba mostrar que toda la nación se beneficiaba con este sistema. La nacionalización de ciertos intereses regionales se vio ayudada en los noventa al crecer el polo de crecimiento industrial en la ciudad de Buenos Aires. A diferencia de Tucumán o Mendoza, la industria no representaba en la capital argentina el brazo salvador que la insertaba en el mapa económico, por lo que sus representantes ofrecían una variedad de aproximaciones hacia el tema que no se encontraba en otros distritos y entre las cuales la defensa de intereses (por demás, muy

⁴⁴ *La Nación*, 22 de marzo de 1902, p. 4. Sobre la “Tercera Argentina” y sobre los lobbies industriales ver 12 de junio de 1899, p. 4 y 19 de septiembre de 1899, p. 3.

⁴⁵ Reino Unido, Public Record Office, Foreign Office, 6/437, *Commercial*, n° 19, Buenos Aires, 20 de septiembre de 1894, Pakcnham, p. 169; *El Argentino*, 16 de agosto de 1894, p. 1. Sobre el rol ejercido por estas provincias en la política del período ver Donna Guy, “La política azucarera tucumana y la Generación del 80”, *DE*, vol. 16, n° 61, abril-junio de 1976; Jorge Balán y Nancy López, “Burguesías y gobiernos provinciales en la Argentina. La política impositiva de Tucumán y Mendoza entre 1874 y 1914”, *DE*, vol. 17, no 67, octubre-diciembre de 1977; Jorge Balán, “Una cuestión regional en la Argentina: burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador”, *DE*, vol. 18, n° 69, abril-junio de 1978.

⁴⁶ *La Nación*, 31 de agosto 1894, p. 5. *La RRP* veía a Tucumán como el eje de la coalición, 13 de junio de 1896, p. 6.

variados) era sólo una parte de ellas. Sin embargo, algunos representantes porteños, e inclusive de la provincia circundante que veía surgir las primeras chimeneas industriales en los suburbios del Gran Buenos Aires, sintieron que también ellos estaban sentados en sus bancas para defender a las fábricas de los territorios en que habían sido elegidos. De esta manera se producía, según la óptica de *El Diario*, una coalición proteccionista como resultado de un *compañerismo criollo* en donde los representantes de cada distrito se intercambiaban favores,

*"los gremios interesados en su sanción [de la ley aduanera] empiezan a maniobrar activamente en el seno del Congreso, cruzándose las influencias, las peticiones y poniendo en juego todos los recursos que en estos casos sugiere la celosa inventiva del interés particular. Los azucareros y vinicultores son los que presiden esta cruzada proteccionista, y tras de ellos se han enancado todos los fabricantes que aspiran a acojerse a los beneficios y regalías fiscales del monopolio industrial, que alevosa e impunemente esquilma al consumidor [...] Los gremios protegidos, están ya en tren y con todo el bagaje de influencias en movimiento para asediar al Congreso."*⁴⁷

No fue una sorpresa, entonces, que en 1899 las manifestaciones más grandes en defensa de la protección industrial tuvieran lugar en Mendoza, Tucumán y... Buenos Aires;⁴⁸ ni tampoco lo era que los diputados Agustín Alvarez, de Mendoza, y Eliseo Cantón, de Tucumán, se embanderaran en la causa de las fábricas porteñas mientras que el senador Rafael Igarzábal, de la Capital Federal, defendiera la producción industrial de las provincias.⁴⁹ El diputado por la provincia de Buenos Aires y miembro conspicuo del PAN, Rufino Varela, describía esta alianza de la que él formaba parte:

*"Y admítame la cámara que a estas industrias primordiales incorpore yo... todas estas otras, que no especificaré siempre -curtiembre, zapatería, etcétera- porque todas ellas son también industrias que transforman productos de nuestro suelo... Admítaseme pues, que cuando hable de estas industrias grandes -vinos, azúcares, etc.- vayan como incorporadas esas otras [...] al hablar de azúcar, como al hablar de vinos, he hablado del sistema económico que debe primar en la nación."*⁵⁰

⁴⁷ *El Diario*, 13 de octubre de 1894, p. 1.

⁴⁸ *Boletín de la Unión Industrial Argentina* (en adelante BUIA), 20 de agosto de 1899, págs. 6-7. Ni es sorprendente que el proteccionista extremo Eliseo Cantón (de Tucumán) fuera elegido diputado por la Capital Federal en 1904. Ver *Album biográfico en homenaje de los nuevos representantes del pueblo de la Capital elevados por la voluntad nacional al Honorable Congreso de La Nación*, Buenos Aires, Imprenta J. Tragant y Cía, 1904, p. 6.

⁴⁹ *DSCD*, 31 de diciembre de 1894, p. 1281; 20 de julio de 1891, pp. 340-2; 13 de noviembre de 1895, pp. 236-7; 22 de diciembre de 1894, p. 994. En 1898, una reforma constitucional le dio al Litoral mucho más peso en la Cámara de Diputados que el que había tenido hasta entonces. Sin embargo, esto no se tradujo en una transformación respecto de la cuestión del proteccionismo.

⁵⁰ *DSCD*, 14 de noviembre de 1894, págs. 535-6 y 541. La misma posición era esgrimida por el diputado Enrique Berduc cuando hablaba del azúcar, muebles, calzado, ropa y sombreros. Ver *Ibid.*, p. 541. Para *El Diario* y *La Nación*, Rufino Varela era quien representaba fielmente a esa alianza. Ver *El Diario*, 17 de noviembre de 1894, p. 1; *La Nación*, 14 de noviembre de 1894, p.4.

La alianza entre intereses reales se ampliaba con los deseos potenciales de ciertas provincias por tener en el futuro algo que defender. Pensando en un destino similar al de Tucumán, defendían al proteccionismo como un instrumento que iba a favorecerlas con el surgimiento de industrias en sus distritos. Los diputados Eleodoro Lobos y Andrés de Ugarriza, de San Luis y de Salta respectivamente, defendían la protección soñando con hilanderías de algodón en sus provincias.⁵¹ Algo similar ocurría con Catamarca, cuyo gobernador Guillermo Correa se transformó en uno de los campeones de la protección industrial, con la ilusión que su provincia pudiera alcanzar cierto crecimiento económico. Los tesoros mineros que guardaban las montañas de los Andes eran una de las posibles tablas salvadoras pero, en las palabras de Correa, “Se puede considerar un crimen industrial no abrirle las puertas con la protección que le debe el país por su progreso y su riqueza. Catamarca minera es nada al lado de su capacidad como textil, pues que en el chaguar [una fibra que podía reemplazar al yute de las alpargatas] solamente tiene bastante para entregar lo que pida el más exigente intercambio”.⁵²

La historia del debate sobre las tarifas, sin embargo, revela que la discusión iba más allá de los intereses regionales. En un Senado que se había convertido en abiertamente proteccionista ya a principios de los noventa, la industria encontró un abultado número de voceros que no podía entenderse por clivajes regionales, incluidos el senador Absalón Rojas –de Santiago del Estero–, Dardo Rocha –de la provincia de Buenos Aires–, Carlos Rodríguez –de San Luis– y Manuel Pizarro –de Santa Fé– (este último un caso paradigmático por tratarse de la provincia que tenía menos intereses que defender con la protección industrial).⁵³ El apoyo de la mayoría de los senadores al proteccionismo se desarrolló en diferentes grados y derivaba de una variedad de razones; el senador Pizarro, por ejemplo, defendía a la industria local como una estrategia para volverse económicamente independiente de las fábricas europeas.⁵⁴ Junto con los intereses, que incluían realidades y fantasías, el proteccionismo encontró otros apoyos en la esfera de las convicciones.

Legisladores de provincias que no tenían (ni planeaban tener) industrias en el futuro próximo se convirtieron en defensores acérrimos de las fábricas surgidas en Buenos Aires.⁵⁵ Así ocurrió con los senadores por Jujuy, Domingo Pérez y Eugenio Tello, en los casos de la producción de jabón y de *puntas de París* (alfileres). Su defensa llegaba a tal grado que ante un proteccionismo más tímido esbozado por un senador por la provincia Buenos Aires, Tello le respondía:

“Vale la pena conocer un establecimiento de esta clase; pero sucede, desgraciadamente, que los que han nacido en Buenos Aires no se preocupan de ir al Sur...[por los barrios de la capital]. No conocen ni los paseos públicos.

⁵¹ DSCD, 10 y 13 de noviembre de 1899, pp. 229-267; 21 de diciembre de 1899, pp. 763-772; *Ibid.*, 14 de octubre de 1903, p. 16 y 5 de septiembre de 1900, p. 1130.

⁵² *El País*, 30 de noviembre de 1901, p. 5. Ver también *BUJA*, 15 de noviembre de 1916, pp. 33-4.

⁵³ DSCS, 29 de mayo de 1890, p. 28; 16 de octubre de 1890, p. 369; 26 de enero de 1891, p. 551; 9 de noviembre de 1891, p. 810.

⁵⁴ DSCS, 9 de noviembre de 1891, p. 814.

⁵⁵ Lo mismo que los diputados de Corrientes Mantilla y Gómez apoyaban la metalurgia y las hojalaterías, el senador por Catamarca Del Pino los pickles y el senador por Jujuy Domingo Pérez los sombreros y las hojalaterías de la ciudad de Buenos Aires. Ver DSCD, 30 de noviembre de 1894, p. 831 y 1 de diciembre de 1894, p. 844; DSCS, 22 de diciembre de 1894, p. 1005; 26 de diciembre de 1894, p. 1027; 27 diciembre de 1894, p. 1041.

*Nosotros que venimos del interior, tratamos de darnos cuenta de todo, y así ha sucedido que dos veces he ido a ver esa fábrica [de alfileres].*⁵⁶

El diputado por San Luis, B. Rodríguez Jurado, se comportaba de la misma manera y explicaba su actitud señalando:

*“Yo no tengo por qué embanderarme en la cuestión industrial que se ha traído a la cámara. Represento como diputado de la nación, los intereses nacionales. Elegido por el distrito de San Luis, mis vínculos con esa provincia no me obligan a sostener las conveniencias de industrias que no la afectan localmente, si bien para ella son comunes los intereses de toda la nación, que como estado federal está dispuesta a salvaguardar, así como están sus hijos dispuestos siempre a defender la integridad nacional (Demostración de aprobación).”*⁵⁷

Estas actitudes no resultan sorprendentes si consideramos el rol que varios legisladores le otorgaban al proteccionismo industrial como un instrumento que podía ayudar a enfrentar con mayor esfuerzo la cuestión nacional, la cuestión urbana y, sobre todo, la cuestión social que, surgidas a fines de la década de 1880, irrumpían a principios del siglo XX con un aire de creciente peligrosidad. Entre los más expuestos al peligro estaban los grupos considerados como “débiles” en la sociedad de entonces y hacia los que se requería un cuidado tutelar: las mujeres y los niños. Para muchos legisladores, un poco de proteccionismo podía evitar los peligros más temidos de la cuestión social a través del empleo (y del control) de estos grupos más débiles, a los que no se deseaba ver en el mundo del trabajo fuera del ámbito familiar, pero sobre quienes pesaba un destino aun más fatídico si quedaban desocupados. Los industriales conocían este temor y lo explotaban a su gusto realizando peticiones ante el Congreso que señalaban el peligro de un eventual cierre de las fábricas a partir de la disminución de la tarifa. La tragedia a lo que esto podía llevar en el caso de no atenderse su solicitud, sin embargo, se mostraba de manera más visible con las visitas que los empresarios organizaban a las fábricas con el fin de impactar a los legisladores frente a la potencial conversión de los obreros desocupados en anarquistas (y, además, en prostitutas en el caso de las mujeres). Si bien en las visitas se mostraba lo mejor de la maquinaria, con la idea de lograr la asociación con una modernidad que alcanzaba por entonces gran popularidad, los industriales se manejaban con mayor soltura con la estrategia del miedo. Para ello, llenaban las fábricas con una cantidad de trabajadores que superaba largamente el número de obreros conocido, incluidos aquellos a domicilio. Entre esa multitud, los patronos se ocupaban —con especial fruición— de mostrar muchas mujeres y niños, una buena parte de los cuales parecen no haber sido trabajadores habituales de los establecimientos (y quizá hayan sido contratados o invitados para la ocasión). Por ejemplo, la textil Enrico Dell’Acqua, que no empleaba más de 500 personas (y otro tanto a domicilio) había incrementado su personal a 2.600 en una de estas visitas; entre los obreros —para sorpresa, y temor, de los legisladores— sobresalían “desde las niñitas de 10 a 12 años [...] hasta las obreras prácticas que vigilan las grandes máquinas.”⁵⁸

⁵⁶ DSCS, 9 de noviembre de 1891, p. 810.

⁵⁷ DSCD, 24 de noviembre de 1894, p. 727.

⁵⁸ BUIA, 20 de octubre de 1899, 370, p. 16. Otras visitas similares en *La Nación*, 16 de octubre de 1894, p. 4; BUIA, 20 de noviembre de 1899, 371, p. 11; 15 de junio de 1900, p. 1.

El senador Pérez era un asiduo concurrente a estos eventos y así lo dejaba saber: “me he tomado el trabajo de visitar las fábricas, y, declaro que, cuando yo he formado mi criterio, es porque he visto las fábricas”. Pérez quedó impactado en su visita a uno de los talleres de la Compañía General de Fósforos donde “Se encuentran allí trabajando hasta mil personas, 600 mujeres, niños, muchachas jóvenes; presentando un espectáculo moralizador.”⁵⁹ El diputado por La Rioja Adolfo Dávila, por otro lado, se refería al peligro potencial que el desempleo ofrecía para estos grupos humanos:

*“téngase presente, las industrias de que se trata ocupan una cantidad inmensa de mujeres y niños, concurriendo así a resolver uno de los problemas de mayor trascendencia social, cual es el de dar ocupación a la mujer y al niño, porque la mujer y el niño con trabajo son una garantía contra la inmoralidad.”*⁶⁰

Reconociendo el impacto emocional de las visitas a las fábricas, el senador por Santa Fe Lorenzo Anadón, defensor acérrimo del librecomercio, prefería no asistir a ninguna,

*“Indudablemente hay un gran número de estos establecimientos que predispone al que los visita en favor de ellos. Yo por eso, estudiadamente, no quiero visitarlos, porque el espíritu se siente como obsesionado, si se me permite la expresión, cuando ve una vasta fábrica, con muchas máquinas, con grandes motores, en que trabajan trescientas mujeres y cuatrocientos niños.”*⁶¹

Atacando las fibras más íntimas del temor y de la culpa, la protección a los niños y las mujeres iba más allá de la esfera de los intereses y contribuyó a darle al proteccionismo una legitimidad mayor, que ayudó a cimentar su triunfo sobre el librecomercio.

4. Pasión y muerte del librecomercio

Mientras el Congreso, y especialmente el Senado, se inclinaba hacia el proteccionismo en los noventa, la elección del senador Anadón en 1892 abrió paso a un pequeño incendio verbal en este cuerpo legislativo. Anadón tenía tres ideas rectoras en su pensamiento político: la defensa del orden (que él creía lograr apoyando al PAN), de la fe católica y del librecomercio. Las dos últimas formaron parte de una verdadera cruzada, que inició en el mismo momento en que reemplazaba a su antecesor –Manuel Pizarro–, cuando dirigió su vista a la sala para anunciar que había llegado hasta allí “reaccionando por fin alguna vez contra esta tendencia proteccionista que cada día se acentúa más en nuestra legislación aduanera” y se lanzó a un acalorado debate contra las industrias con el senador Pérez.⁶²

⁵⁹ DSCS, 25 de noviembre de 1893, p. 737.

⁶⁰ DSCD, 3 de enero de 1898, p. 775. En una visita a una fábrica de botones, el diputado Manuel Gálvez de Santa Fé hacía comentarios similares sobre el empleo de mujeres y niños. Ver DSCD, 26 de agosto de 1892, p. 707. Los diputados Varcla Ortiz y Amuchástegui, se referían con frecuencia a las mujeres y los niños en sus discursos para obtener apoyo a su posición proteccionista. Ver DSCD, 4 de noviembre de 1892, p. 155; 28 de agosto de 1905, pp. 511-2; 1 de septiembre de 1905, p. 596.

⁶¹ DSCS, 25 de noviembre de 1893, p. 739.

⁶² DSCS, 6 de diciembre de 1892, p. 436.

Los esfuerzos de Anadón por imponer el librecambio fueron vanos, aunque no le impidieron desarrollar una larga y no siempre lineal trayectoria que, después de su paso por un Senado al que llegó a impactar aunque no a cambiar de orientación, se iba a deslizar por el ministerio de Hacienda durante el gobierno de Roque Sáenz Peña, la presidencia de los “Círculos Católicos de Obreros” en 1917 y de la “Unión Popular Católica” en 1919.⁶³ Viendo que su posición en el Senado a favor del librecambio era una causa perdida, su estrategia se limitó a vociferar (cuantas veces podía) contra lo que consideraba un engendro de la política económica pero a abandonar en la práctica las posiciones más extremas, tratando de encontrar aliados frente a quienes querían un proteccionismo moderado –como el senador Tagle, por Córdoba– y llegando a conceder que “si en algún país del mundo se impone el libre cambio, es en el nuestro [pero] yo debo transar con las preocupaciones de mi país y de mi tiempo.”⁶⁴ El desafío, iniciado con su incorporación, le había consumido suficientes energías como para darlo por terminado en 1896, año en que reconoció su derrota en ese campo.⁶⁵ La incorporación de Carlos Pellegrini al senado en este año fue el golpe de muerte a los esfuerzos de Anadón, cuyos ataques fueron rebatidos con fuerza y éxito por el ex presidente, que había hecho de un moderado proteccionismo una de sus banderas más preciadas.⁶⁶ La cruzada antiproteccionista de Anadón tuvo mucho de quijotesca; en un mundo donde primaba la negociación, no tenía problemas en involucrarse en una causa perdida, como ocurrió en una verborragia verbal con los representantes de Cuyo al tratar de disuadirlos (con las reacciones y resultados esperados) de eliminar la protección al vino. El senador católico encontró, entonces, un clima menos hostil como el primer decano de la facultad de Filosofía y Letras de la UBA recientemente creada.⁶⁷

El fervor proteccionista era menos claro en la Cámara de Diputados, donde los defensores del librecambio eran más numerosos que la figura solitaria de Anadón en el Senado. Los restos del Juarismo, renacido como *Modernismo*, se encontraron divididos frente al tema, lo que no resulta sorprendente al tener en cuenta que la audacia en la política económica de Miguel Juárez Celman (así como su activismo) había permeado varias esferas de la economía –como la bancaria– pero sin llegar a alcanzar la industrial.⁶⁸ Las reformas fiscales de Carlos Pellegrini, sin embargo, no encontraron mayor resistencia entre los diputados, mientras el proteccionismo continuaba fortaleciéndose;⁶⁹ en 1892 casi todo el cuerpo podía decir que el diputado por Buenos Aires Manuel Gonnet los representaba al decir: “Yo participo, como creo que participa toda la honorable cámara, de las ideas proteccionistas a las industrias nacionales.”⁷⁰

⁶³ Vicente Cutolo, *Diccionario biográfico argentino*, p. 159.

⁶⁴ *DSCS*, 25 de noviembre de 1893, p. 739 y 30 de noviembre de 1893, p. 788.

⁶⁵ *DSCS*, 4 de enero de 1896, p. 1035; 19 de mayo de 1896, pp. 25-27 y 49-53.

⁶⁶ Ezequiel Gallo, *Carlos Pellegrini*, Buenos Aires, FCE, pp. 34-45.

⁶⁷ *DSCS*, 31 de diciembre de 1897, pp. 589-590.

⁶⁸ Antiguos juaristas, como G. Larsen del Castaño y Osvaldo Magnasco, diputados por Buenos Aires y Entre Ríos respectivamente, dividieron sus opiniones; el primero apoyaba un retorno a la tabla de salvación de 1876 mientras el segundo prefería el natural arreglo de la economía sin intervención estatal. *DSCD*, 21 de mayo de 1890, pp.43-57; Tim Duncan, “Government”, pp. 382 y 385.

⁶⁹ “Proyecto de ley de aduanas enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo”, *DSCD*, 19 de septiembre de 1890, pp. 533-6.

⁷⁰ En 1891 la comisión, dirigida por Hector Qucsada, un Juarista de la Capital Federal Capital, decidió proteger a la industria. Ver *DSCD*, 15 de junio de 1891, p. 160; 7 de noviembre de 1892, p. 183; y Tim Duncan, “Government”, p. 134.

El surgimiento de la Unión Cívica, sin embargo, iba a generar nuevos conflictos en torno a la tarifa en la Cámara de Diputados. *El Diario*, que había tomado al librecomercio como una de sus banderas, se esperaba con la idea que la nueva agrupación –que representaba, en gran medida, las fuerzas de la tradición perdida por la victoria del estado central en 1880– reinstaurara el liberalismo que en política económica había terminado con el ascenso del PAN al poder. El periódico no se equivocaba; las dos fracciones en las que se dividió la *Unión Cívica* –la Nacional y la Radical– tomaron esa tarea con entusiasmo.⁷¹

Como con la incorporación de Anadón al Senado, la elección de diputados radicales en 1894 llevó al proteccionismo a convertirse en un tema de discusión en la Cámara baja. Los debates de ese año encontraron a un PAN defendiendo la protección industrial y a los representantes de la naciente UCR, especialmente a través de su diputado Francisco Barroetaveña, atacándola y propiciando un retorno al librecomercio; para los radicales, en efecto, el PAN encarnaba los intereses de un grupo minúsculo de industriales que se beneficiaba a costas del pueblo que debía pagar más por los bienes que compraba localmente.⁷² Los mitristas también apoyaron, como era esperable, el librecomercio, aunque su entusiasmo por defenderlo disminuía cuando se hallaba inmerso en una de las alianzas coyunturales que mantenía con el PAN.⁷³ Cuando se encontraban en la oposición, el celo doctrinario del que ha sido llamado con cierta razón “el partido de los comerciantes” reverdecía, como cuando Emilio Mitre le ofreció una oposición tan cargada de ferocidad verbal como carente de efectos concretos al proteccionismo extremo del diputado Eliseo Cantón.⁷⁴ Esta estrategia continuó, para el hijo de Bartolomé, cuando en 1904 enfrentó con su Partido Republicano (también sin éxito) a los candidatos del dividido PAN –Benito Villanueva y Carlos Pellegrini– en la elección de un senador por la Capital Federal.⁷⁵ En este mismo año, los republicanos realizaron un llamado público a los comerciantes intentando obtener su voto demostrando cuán proteccionista era el PAN.⁷⁶

El librecomercio que el radical Francisco Barroetaveña sostenía en la Cámara de Diputados tuvo todavía menos vida que el que Anadón propiciaba en el Senado; aunque resurgiría en otras bocas años más tarde, el camino del éxito le continuó quedando vedado a la práctica del *laissez-faire*. En 1895, la Cámara Baja era considerada como una institución completamente ocupada por los sostenedores del proteccionismo; como resultado, el debate se centraba en qué niveles debía tener la tarifa protectora y no si ésta debía existir o no.⁷⁷ En 1900, el otrora verborágico Barroetaveña había seguido la estrategia de Anadón de conceder y negociar, por lo que pedía

⁷¹ BUIA, 26 de febrero de 1891, p.1.

⁷² Alonso, “The Origins” y “Los orígenes ideológicos de la Unión Cívica Radical”, Universidad Torcuato di Tella, Working Paper n° 12, Buenos Aires, Diciembre de 1994; Botana y Gallo, *De la república posible*.

⁷³ Como ocurrió en 1894. *La Nación*, 27 de diciembre de 1894. Más tarde, el diario pro-industrial *El País* consideraba a los mitristas como “sectarios del libre cambio”. Ver *El País*, 2 de junio de 1903, p. 4.

⁷⁴ DSCD, 22 de diciembre de 1897, pp. 513-518.

⁷⁵ *El País*, 6 de marzo 1904, p. 4. Cuando el PAN se dividió entre seguidores de Roca y Pellegrini, ambos grupos tomaron al proteccionismo como bandera. Con la reforma de 1904 fue elegido Francisco Scguí, presidente de la ULA, como diputado por la provincia de Buenos Aires. Ver *El País*, 14 de marzo de 1904, p.4.

⁷⁶ *El País*, 9 de enero de 1904, p. 4 y 13 de enero de 1904, p. 4.

⁷⁷ *La Nación*, 30 de marzo de 1895, p. 4; 23 de octubre de 1901, p. 6.

una poco ambiciosa reforma de ciertas ordenanzas de la Aduana, en vez de discutir la tarifa.⁷⁸ La llegada de Alfredo Palacios en 1905 como el primer diputado socialista hizo que el debate protección-librecambio volviera a tener una cierta densidad. El Partido Socialista, nacido a partir de una peculiar evolución en la Argentina que lo alejaba de la poderosa base obrera y sindical que tenía en varios países europeos, se abroqueló en la definición de “partido de los consumidores” declarando que “El proteccionismo es un nuevo método de estafar al pueblo.”⁷⁹ Pero ni este partido, con su programa y sus definiciones relativamente tajantes en un escenario lábil, se vio libre de la furia proteccionista que invadía la política; en la década de 1910, Manuel Ugarte consideraba a la defensa de las fábricas locales como una de las herramientas más eficaces para su programa de independencia económica latinoamericana.⁸⁰ Mientras tanto, los reformadores del orden conservador (en gran medida influenciados por la tónica modernizadora al estilo de Carlos Pellegrini) veían en el proteccionismo una bandera de transformación a la que se debía profundizar, como remarcaba el Partido Demócrata Progresista en su plataforma electoral para las elecciones de 1916.⁸¹

La agrupación política que más transformaciones experimentó en torno al tema fue la UCR, aunque los límites difusos de su dogma convertían cualquier cambio en un mero engranaje de una tradición que se estaba construyendo. La indefinición en torno a temas económicos podía notarse en sus mismos orígenes; si bien Barroetaveña defendía el librecambio, un diario que apoyaba a los radicales se confesaba, en medio de los álgidos debates de 1894, como “LA PRENSA, amiga entusiasta de la industria nacional... y de la escuela proteccionista contemplada en su más genuino concepto”.⁸² El librecambio, sin embargo, imperó entre los dirigentes radicales hasta que Hipólito Yrigoyen se hizo cargo de la dirección del partido. El cambio fue lo suficientemente dramático para que en 1909 el líder radical Pedro Molina se lanzara a un debate con Yrigoyen a propósito de la protección a la industria de vinos en Cuyo, y lo llevara a renunciar a un partido que (según creía) ya no representaba los valores que originalmente le habían dado nacimiento.⁸³ Cuando los radicales llegaron al poder en 1916, su principal vocero en la prensa —el periódico *La Epoca*— inició a una abierta defensa de la industria nacional, que coincidía con el nombramiento de Javier Padilla, un declarado proteccionista, como Director de Comercio e Industrias, una oficina que desde su creación había sido ocupada por funcionarios con menor apego a esta posición.⁸⁴

⁷⁸ DSCD, 5 de enero de 1897, p. 828.

⁷⁹ *La Vanguardia*, 12 de octubre de 1901, p. 1. Este periódico socialista hizo del librecambio una de sus banderas, lo que lo llevó a una disputa con *La Razón*, muy defensora de la industria. Ver *La Vanguardia*, 10 de septiembre de 1909, p. 1. Para la posición socialista en el Congreso ver DSCD, 28 de agosto de 1905, pp. 544-555; 1 de septiembre de 1905, p. 599; y 7 de septiembre de 1905, pp. 693-4; DSCD, 25 de septiembre de 1907, p. 1357; 22 de julio de 1912, p. 668.

⁸⁰ BUJA, 15 de diciembre de 1915, pp. 1-2.

⁸¹ Gallo, Pellegrini; Carlos Ibarguren, *La historia que he vivido*, Buenos Aires, Eudeba, p. 286.

⁸² *La Prensa*, 13 de octubre de 1894, p. 3. Para la historia del radicalismo ver David Rock, *El radicalismo argentino, 1890-1930*, Buenos Aires, Amorrortu, 1977.

⁸³ BUJA, 15 de agosto de 1909, p. 1; Ley 12.839, *Documentos de Hipólito Yrigoyen. Apostolado Cívico. Obra de Gobierno. Defensa ante la Corte*, Buenos Aires, Talleres Gráficos de la Dirección Nacional de Institutos Penales de la Nación, 1949.

⁸⁴ Javier Padilla, *Fomento y protección industrial. Un proyecto de ley, estudios y antecedentes*, Buenos Aires, 1925, pp. 27-8.

Mientras tanto, a principios del siglo XX y en medio de una atmósfera relativamente propicia para el reformismo hubo intentos por redefinir el mapa político argentino con clivajes diferentes a los del pasado y en los que las ideas de protección y libre comercio ocupaban un espacio relevante.⁸⁵ En este intento, los viejos aparatos políticos facciosos y personalistas debían ser reemplazados por partidos económicos. Entonces, el libre comercio se presentó ya no como una vuelta a las tradiciones del pasado (como ocurría con los mitristas y, en parte, con los primeros radicales) sino como el marco de ideas de una Argentina moderna, políticamente más democrática, económicamente más eficiente y socialmente más organizada. La vieja política caudillesca, que se cerraba en sí misma con el fraude, debía dar lugar a otra donde los propios actores económicos se vieran directamente involucrados y representados. En esta atmósfera de pocas mediaciones aparecían nuevos actores realizando viejas prácticas, como la de movilizarse a favor de un reclamo, tan común en la política de Buenos Aires antes de 1880.⁸⁶ Obreros y estudiantes se volvieron, a principios del siglo XX, grupos especialmente visibles en una ciudad que parecía que iba a hacer estallar el país entero con sus conflictos.⁸⁷ José A. Terry, un profesor de economía de la Universidad de Buenos Aires, había prendido la chispa de la movilización estudiantil con una protesta contra la negociación de la deuda externa que terminó con la relación amistosa y política entre Julio A. Roca y Carlos Pellegrini, así como dividió en dos grupos irreconciliables a los elementos que, por entonces, ya podrían empezar a ser llamados conservadores.⁸⁸ Alejandro Gancedo, un colega de Terry en el mundo universitario, intentó repetir la experiencia. En un panfleto titulado *Argentina. Despierta!*, proclamaba que la verdadera división política entre los argentinos debía ser entre un proteccionismo que representaba la economía cerrada de la colonia y un libre comercio que auguraba los tiempos modernos. El eco que Gancedo intentaba convertir en un apoyo en el largo plazo que fuera más allá de la violencia callejera, sin embargo, fue mucho menor que el esperado.⁸⁹

La práctica de la movilización, por otro lado, mostraba más éxito en otras ocasiones. En medio del florecimiento de mítines, los industriales organizaron uno que alcanzó *grandiosas proporciones*, de acuerdo con *La Nación*.⁹⁰ La mayoría de los asistentes eran obreros de las empresas convocantes que se reunieron para reclamar (e infundir tanta lástima como temor) por el eventual perjuicio a sus fuentes de trabajo de no continuarse con la tarifa protectora. Esta estrategia, que indignó a los socialistas pero que para los industriales no era más que sacar a la calle el mismo espectáculo que ofrecían en las visitas de legisladores, llevó a algunos a pensar que se había inaugurado una nueva forma de representación del pueblo ante el poder. Frente a la multitud, Emilio Mitre, a la sazón vicepresidente de la Cámara de Diputados, se refería a los asistentes como ciudadanos que lograban la categoría de tales por su rol de contribuyentes, tanto como por el de votantes, con lo que el mitrismo le daba a las siempre bienvenidas marchas callejeras un significado de mediación política diferente que podía reemplazar al tan odiado *lobby*:

⁸⁵ Gallo, Pellegrini; Zimmermann, *Los liberales*.

⁸⁶ Hilda Sabato, *La política en las calles*, Buenos Aires, Sudamericana, 1998.

⁸⁷ Tulio Halperín Donghi, *Historia de la Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Eudeba, 1962, pp.104-119.

⁸⁸ Gallo, Pellegrini, pp. 67-69.

⁸⁹ Alejandro Gancedo, *Despierta Argentina! Guerra a la decadencia*, Buenos Aires, 1903.

⁹⁰ El mitin congregó entre 20 y 40.000 personas. Ver *La Nación*, 29 de junio de 1899, p. 5; 27 de julio de 1899, p. 5.

«no son ni las antiguas congregaciones deliberativas de la plaza pública [sino] ciudadanos en la acepción más moderna del concepto, que tienen la noción exacta del estado y que están bien penetrados de la relación de necesidad y de justicia que liga a estos dos factores de las sociedades modernas: contribución y renta, renta y existencia misma del estado [...] marcan una feliz evolución en la vida nacional, un verdadero progreso de nuestra educación como pueblo civilizado y de nuestra organización como fuerza capaz de sacar triunfante la esencia de nuestros destinos nacionales en la contienda universal de los intereses económicos.»⁹¹

En la misma época en que los intereses parecían poder canalizarse hacia el poder de una manera que fuera más allá del *lobby*, desde el propio estado se favorecía la constitución de partidos económicos, como lo hacía el ministro Martín García Merou.⁹² En ese momento, los industriales sintieron que el país estaba listo para la creación de un partido político que apoyara sus necesidades y que formara parte de la esfera de la nueva política. El esfuerzo más grande por lograrlo fue el *Gran Comité de la Producción Nacional*, nacido en noviembre de 1899 cuando un grupo de industriales se reunió para defenderse frente a la campaña de los sostenedores del librecambio y “contrarrestar el movimiento que se pretendía iniciar contra la política proteccionista que, desde hace quince años, ha sido la que ha dominado en nuestra legislación.” En enero de 1900, el Gran Comité tenía una serie de seguidores expresando que “La formación de este nuevo partido es la señal de una revolución en las divisiones políticas que aspiran al poder: los viejos partidos desaparecerán y los nuevos, los del porvenir, los partidos económicos, serán los que dividirán la opinión pública.”⁹³

El *Gran Comité* convocó *Al Pueblo de la República* para que cortara sus vínculos con la vieja política; seleccionó una *junta ejecutiva* —en la que predominaban conocidos industriales— y comenzó a organizarse sobre la base de redes ya existentes a nivel municipal. El lugar de mayor movimiento fue el barrio de Villa Crespo, en la Capital Federal, donde las compañías Enrico Dell’Acqua y la Fábrica Nacional de Calzados (cuyos dueños eran miembros de la nueva agrupación) ejercían una significativa influencia. El eco del Gran Comité, sin embargo, fue escaso y terminó desapareciendo por falta de apoyo. Los límites que el Gran Comité enfrentaba quedaron simbolizados en el hecho que el diario pro-industrial *El País* fuera el único que se ocupara con seriedad de su existencia.⁹⁴ Pero el deseo se mantuvo latente. En 1908, durante una profunda crisis en el PAN por el enfrentamiento entre el presidente Figueroa Alcorta y el aparato político controlado por Roca, algunos industriales pensaron que el colapso de los viejos partidos finalmente había llegado.⁹⁵ El fabricante de calzado Luis Pascarella lanzó un manifiesto para crear un partido industrial pues: “La política del presente, y con mayor razón la del porvenir,

⁹¹ BUIA, 20 de agosto de 1899, p. 3.

⁹² Discurso del Ministro de Agricultura, Comercio e Industria, Sr. Martín García Merou. Presidente Honorario del Congreso Industrial Argentino, Buenos Aires, Imprenta L. Mortlock, 1900, pp. 1-14.

⁹³ *El País*, 1 de enero de 1900, p. 4. La idea era crear un partido por el cual los industriales se iban a librar de la “tutela” de los partidos políticos. Ver *Ibid.*, 1 de noviembre de 1900, p. 5; 16 de enero de 1900, p. 5.

⁹⁴ *El País*, 5 de enero de 1900, p. 6; 9 de enero de 1900, p. 6; 13 de enero de 1900, p. 8; 16 de marzo de 1900, p. 6; 8 de abril de 1900, p. 6; 18 de abril de 1900, p. 6; 28 de octubre de 1901, p. 5.

⁹⁵ Donald Peck “Las presidencias de Manuel Quintana y José Figueroa Alcorta”, en Gallo y Ferrari, *La Argentina*.

será la que ponga en movimiento las fuerzas económicas en las distintas formas que la economía las presenta.⁹⁶ Pero la voz de Pascarella, y en gran medida de la propia UIA, quedó aislada ante la falta de eco, aun menor que el logrado por el Gran Comité. La vieja política se mostraba, en verdad, más resistente de lo pensado.

El cambio finalmente llegó, pero no de la mano de los partidos económicos sino de la reforma electoral. Los intentos por cambiar el significado de la representación a favor de las ideas o de los intereses que surgían en la esfera de la economía se desvanecieron ante la falta de éxito y sólo resurgieron años más tarde (y con otras implicancias) de la mano del corporativismo. Mientras tanto, los sostenedores de la nueva política debían convivir con la vieja, ahora reformada. En 1914, la UIA enfrentó un dilema. El Partido Socialista había alcanzado una victoria electoral en la Capital Federal que pareció en su momento preanunciar una nueva época en la historia argentina.⁹⁷ Para la UIA, el éxito del socialismo no era sorprendente pues se debía a uno de los resultados del crecimiento industrial, como era el surgimiento de obreros. Sin embargo, la política requería de un partido político todavía ausente y que debía representar a los otros actores del proceso fabril: el partido de los industriales. Ante la evidente falta de concreción de esta agrupación, la alternativa terminó siendo:

«o entregarse al partido radical, cuyo programa económico sigue siendo una incógnita [...] o prohiar las políticas tradicionales, que en virtud de una ley histórica están fatalmente llamadas a desaparecer. En el primer caso se corre el riesgo de que el representante se vuelva contra los representados; en el segundo se va a pérdida segura.»⁹⁸

Como los industriales habían preanunciado, los radicales llegaron al gobierno. Este triunfo, sin embargo, no significó una ruptura en la eficacia de la presión a través de *lobbies* a la que los industriales estaban tan acostumbrados. Esta continuidad fue el resultado, en gran medida, de mantener una tradición que había asociado práctica política con práctica de gobierno y que le había dado a la conjunción de ambas el halo mágico de la racionalidad.

5. El proteccionismo racional

La discusión sobre las tarifas no ocupaba un papel central en los debates parlamentarios. El tema, en verdad, no concitaba los mayores afanes de los legisladores, que ni siquiera le prestaban la atención suficiente a la ley de presupuesto. Como se lamentaba *La Nación*, los legisladores trataban las leyes de aduana sin tomarse al menos algunos meses para discutir las, mientras que éstas se votaban generalmente en las sesiones extraordinarias de los ardientes meses del verano, cuando muchos legisladores estaban ausentes por enfermedad y “los calores quitan los bríos y se está urgido por el despacho de otros asuntos importantes.”⁹⁹ Más aún, las

⁹⁶ BUIA, 15 de marzo de 1908, p. 5.

⁹⁷ Jeremy Adelman, “Socialism and Democracy in Argentina in the Age of the Second International”, *Hispanic American Historical Review*, vol. 72, n° 2, Mayo 1992; Richard Walter, *The Socialist Party of Argentina, 1890-1930*, Austin, Institute of Latin American Studies, 1977.

⁹⁸ BUIA, 15 de abril de 1914, p. 29.

⁹⁹ *La Nación*, 1 de octubre de 1894, p. 4.

relativamente intensas discusiones sobre la tarifa en 1894 fueron rápidamente opacadas por el interés de los legisladores en tratar la intervención a la provincia de Mendoza, un asunto que se convirtió en el principal foco de atención del Congreso.¹⁰⁰ Sin embargo, la falta de centralidad no lo hace un tema marginal en los debates que fueron delineando las instituciones que se transformaron y delinearón junto con un estado que, después de su formación, se preocupaba cada vez más por desarrollar sus capacidades administrativas.

La relación entre el estado y la sociedad experimentó cambios significativos desde la consolidación del primero en 1880. Parte de la discusión sobre la tarifa entablada en los noventa entre los antiguos integrantes de la Unión Cívica (como los mitristas y los radicales) versus el PAN hacía referencia a un debate más general sobre el rol del estado en la vida económica, y aun en la vida privada.¹⁰¹ El radical Barroetaveña, aunque con posiciones ambiguas respecto del papel del estado, se oponía al proteccionismo por ser un símbolo de un excesivo providencialismo.¹⁰² Por su lado, los defensores del proteccionismo, como por ejemplo el diputado por Mendoza Angel Ceretti, creían en las bondades de un estado fuerte. Asombrado ante el “escepticismo” que mostraba el Poder Ejecutivo hacia el proteccionismo, Ceretti le respondía a Lucio V. Mansilla, más hesitante frente a la protección, pues consideraba que la sociedad humana era de cambio y no de beneficencia:

«yo le puedo decir esto al señor diputado: desde que nació, el estado lo ha estado vigilando, cuidando; le ha proporcionado el médico, la nodriza (Risas). Ha sido enseñado por el estado [pues] la humanidad está constituida en una gran sociedad de socorros mutuos: desde que nace el individuo hasta que muere está amparado y protegido por la sociedad.»¹⁰³

El catolicismo al que adhería Anadón, por su lado, no era ajeno a la discusión sobre el rol del estado e influía en su posición liberal frente a la protección industrial. La posición de Anadón, en efecto, no estaba lejos de la de Miguel Navarro Viola, que insistía en condenar cualquier intervención estatal como una intromisión en la esfera de acción privada en la que la Iglesia desplegaba sus actividades.¹⁰⁴ El senador por Santa Fé, además, pensaba que al estado le cabían responsabilidades aun más graves al promover la misma cuestión social a partir de las grandes fábricas que surgían al calor de la protección industrial:

¹⁰⁰ *La Prensa*, 6 y 19 de noviembre de 1894, p. 3; *El Diario*, 9 de noviembre de 1894, p. 1.

¹⁰¹ Alonso, “The Origins”; Flavio Fiorani, *La fine del caudillismo. Política e istituzioni liberali in Argentina (1880-1916)*, Roma, Edizioni Associate, 1990, pp. 43-4; Hilda Sabato, “La revolución del 90: Prólogo o epílogo?”, *Punto de Vista*, n° 39, diciembre de 1990.

¹⁰² Barroetaveña inclusive atacó la profesionalización de los oficiales de la Aduana por atentar contra la libertad constitucional de practicar una profesión. Ver *DSCD*, 22 de noviembre de 1894, p. 684; 12 de enero de 1894, p. 852.

¹⁰³ *DSCD*, 23 de noviembre de 1894, p. 707. Ceretti se asombraba porque los “hombres de estado, como son los que forman el poder ejecutivo de la nación, puedan consignar en un documento público [...] un escepticismo, diré así, incomprensible delante de nuestra constitución que es esencialmente proteccionista”, p. 691.

¹⁰⁴ Agustín Rivera Astengo, *Miguel Navarro Viola. El opositor victorioso*, Buenos Aires: Guillermo Kraft Ltda, 1947, p. 196. Para la posición de los católicos ver Néstor Tomás Auza, *Católicos y liberales en la generación del 80*, Buenos Aires, Ediciones Culturales Argentinas, 1975 y Héctor Recalde, *La Iglesia y la Cuestión Social*, Buenos Aires, CEAL, 1985.

«¿para qué voy a estar enumerando todos los inconvenientes del proteccionismo en la República?...estamos preparando para muy pronto una crisis obrera prematura. Ya tuvimos en huelga dos o tres mil obreros de una sola industria, la zapatería, y si seguimos esta pendiente, antes de cuatro o cinco años vamos a tener muchos millares de obreros en las calles que pedirán trabajo a los poderes públicas como en Europa. He ahí lo que está preparando esa tarifa.»¹⁰⁵

En medio de esta batalla de extremos entre los que apoyaban un estado providencial o uno ausente, la posición intermedia fue la que terminó imperando. En el caso de la política industrial, esta posición adoptó el nombre de “proteccionismo racional”, una idea vaga por la cual se defendía la tarifa por principio, pero que se oponía al extremismo del “proteccionismo enragé”, como se llamaba a la versión que sustentaban los diputados Eliseo Cantón y Francisco Seguí, que pedían la prohibición de buena parte de las importaciones.¹⁰⁶ El proteccionismo racional implicaba tanto la defensa de ciertas actividades cuanto la aceptación de los límites de la economía argentina para sostener una profunda industrialización al estilo de la que se daba, contemporáneamente, en los países más desarrollados. El general Lucio V. Mansilla definió esta idea, en ocasión de oponerse a un proyecto que sustentaba el pago de impuestos a la importación en pesos papel, declarando: “Y no me voy a oponer porque sea proteccionista ni librecambista, como ya lo he dicho; no soy tampoco ecléctico, sino en determinados casos. Soy lo único que creo que se debe ser: posibilista.”¹⁰⁷

Los representantes de las provincias azucareras y viñateras, más cercanos al proteccionismo enragé, generalmente apelaban al dramatismo para defender sus posiciones. Entre las imágenes más efectivas estaban las del equilibrio regional y de la construcción de una nación argentina. Como señalaba el inefable Cantón,

«Los intereses del norte y del oeste de la república llegan de una manera fría y de tarde en tarde al seno del parlamento argentino, y por esto mismo son tanto más dignos de tomarlos en cuenta. No sucede lo mismo con los intereses, que diaria y constantemente están gravitando sobre el congreso, como que son la expresión más alta de los intereses locales, de la capital federal.»¹⁰⁸

La visión del proteccionismo racional sobre el equilibrio atendía, más bien, a que ningún argumento pudiera darse por garantizado y que fuera necesario apelar constantemente a un contexto cambiante. De esta manera, un prominente representante del proteccionismo racional, como el diputado por Entre Ríos Enrique Berduc, señalaba que justamente los excesos de la misma idea del equilibrio regional podían poner en peligro al país entero ante el peculiar contexto

¹⁰⁵ DSCS, 6 de diciembre de 1892, p. 438. La prédica de Anadón encontró un aliado en el senador Francisco Figueroa de Catamarca, temeroso del peligro socialista. Ver DSCS, 7 de diciembre de 1892, p. 461.

¹⁰⁶ DSCD, 10 y 13 de noviembre de 1899, pp. 229-267; 21 de diciembre de 1899, pp. 763-772; 7 de septiembre de 1905, pp. 698-723.

¹⁰⁷ DSCD, 20 de julio de 1891, p. 331. Mansilla era el presidente de la Cámara de Diputados durante el gobierno de Juárez Celman. Ver Tim Duncan, “Government”, p. 130. Más tarde, Mansilla se declaró como proteccionista. Ver DSCD, 11 de junio de 1891, p. 492.

¹⁰⁸ DSCD, 9 de noviembre de 1894, p. 497.

mundial que ponía restricciones al comercio de algunas exportaciones argentinas; por lo tanto, acusaba al diputado Ceretti de hablar:

*«como un proteccionista mendocino, pero no como un proteccionista argentino. (¡Muy bien!) [...] Yo ruego a todos mis honorables colegas tengan presente esta consideración: forman parte del congreso argentino muchos representantes del litoral; estos hombres, en todos los casos, han mostrado su patriótica buena voluntad en favor de las industrias nacionales, especialmente las de los azúcares y de los vinos. Al darse, en el camino de la protección, uno de esos pasos demasiado rápidos, se ha llegado hasta provocar peligros para los intereses de las provincias litorales.»*¹⁰⁹

La advertencia del diputado entrerriano surgía, en realidad, frente a un peligro cierto. El temor a las represalias comerciales estaba en el límite de lo tolerable para los intereses agroexportadores, pues la protección amenazaba la exportación de tasajo a España si disminuían los envíos de vinos de este país a la Argentina. El resultado fue poner límites ante una idea que se consideraba, en principio, buena, pero a la que había que contener si hacía peligrar el frente externo que era, al fin de cuentas, el que generaba el grueso de la riqueza argentina. Más aún, el temor de los exportadores llevó, en la coyuntura de los últimos años de la década del noventa, a que Berduc uniera su posición a la de Barroetaveña quien, inesperadamente, se encontró con aliados coyunturales dentro del propio PAN.¹¹⁰ Estos realineamientos muestran cuán lábil podía ser esa conjunción basada en la negociación permanente y a la que he llamado coalición proteccionista, que se convierte así en un ejemplo de la práctica política del período.

Los defensores del proteccionismo esgrimían a menudo el argumento de la construcción de la nación para lograr apoyos. El fin de la protección industrial podía llevar a una sangrienta guerra civil como las vividas en gran parte del siglo XIX, según declaraba amenazante el diputado Guñazú por Mendoza.¹¹¹ Aunque menos temeroso, el diputado Mantilla, de Corrientes, señalaba que el fin del proteccionismo podía llevar a un conflicto potencialmente tan terrible como el de la guerra civil: la creación de partidos regionales, que hubiera agregado una cuota de peligrosa inestabilidad a la política argentina. Para Mantilla, la armonía que llevaba a ceder en los pedidos por defender la industria local se imponía por simple patriotismo,

*«¿por qué buscar nuevos motivos de desaveniencia en la familia argentina, cuando deberíamos estar hartos de los que tenemos y que todavía no hemos podido curar? ¿a qué estimular los partidos geográficos? ¿a qué levantar resistencias regionales?»*¹¹²

¹⁰⁹ DSCD, 24 de noviembre de 1894, pp. 721 y 727. Para la carrera de Berduc ver *El Diario*, Paraná, 28 de septiembre de 1928; *La Prensa*, 29 de septiembre de 1928; *La Nación*, 28 de septiembre de 1928, en Biblioteca Tornquist, Sección Biografías, 147.

¹¹⁰ DSCD, 9 de noviembre de 1894, pp. 487-8; 24 de noviembre de 1894, p. 719; 30 de noviembre de 1894, p. 834; *La Prensa*, 5 de octubre de 1894, p. 4. Algunos estancieros trabajaban contra los intereses viñateros por este temor. Ver *La Nación*, 31 de octubre de 1894, p. 3.

¹¹¹ DSCS, 26 de diciembre de 1894, p. 1.015.

¹¹² DSCD, 17 de octubre de 1894, p. 185.

No resulta sorprendente, entonces, que el socialismo fuera acusado de ir contra los intereses nacionales al atacar la protección industrial. El diputado Padilla de Tucumán defendía el proteccionismo extremo señalando las debilidades de sus enemigos (menos fuertes que lo señalado por el legislador ante un partido que se argentinizaba rápidamente e incorporaba, a partir de 1910, la bandera argentina y el himno nacional como emblemas).¹¹³

*«No extraño, no puedo extrañar; que los diputados socialistas que suscriben el proyecto no consideren esta ley como una ley de solidaridad nacional, desde que ellos no tienen concepto de la nacionalidad; ellos son internacionalistas...y desde que prefieren ellos la bandera roja a la azul y blanca, que es el emblema de la nacionalidad argentina, no es en manera alguna raro que ellos no compartan esta idea, este criterio que nosotros tenemos.»*¹¹⁴

El proteccionismo racional era, para muchos de sus sostenedores, simplemente el resultado necesario del pragmatismo que debía guiar la acción de quien estaba en el gobierno. José Terry, siendo ministro de Hacienda, decía que “una cosa es ser libre cambista en la calle, en los clubs o en las academias y otra cosa es ser libre cambista cuando se echa encima el peso de la responsabilidad de las tareas que se va a desempeñar.”¹¹⁵ El proteccionismo racional, entonces, se condensó en una política que alejaba al gobierno de las doctrinas generales y se veía como actuando frente a una sociedad pensada como un conjunto de necesidades particulares a cada una de las cuales se les podía ofrecer una respuesta diferente. El diputado Berduc aclaraba cuál era el rol del administrador: “ser prudentes; que debemos examinar, en cada caso, la medida en que el gobierno debe concurrir a ayudar aquella producción capaz de desarrollarse y transformarse por nosotros mismos.”¹¹⁶

El proteccionismo racional, en efecto, rechazaba cualquier rigidez doctrinaria.¹¹⁷ Quizá uno de sus mejores símbolos fuera Julio A. Roca quien, siendo presidente, les decía a los manifestantes que pedían mantener la protección a la industria en 1899:

¹¹³ Juan Suriano, “Ideas y prácticas ‘políticas’ del anarquismo argentino”, *Entrepasados*, n° 8, 1995.

¹¹⁴ *DSCD*, 19 de septiembre de 1913, p. 397.

¹¹⁵ *DSCD*, 9 de noviembre de 1894, p. 505. *La Prensa* consideraba que el “proteccionismo racional” era mero oportunismo. Ver 10 de julio de 1894, p. 3.

¹¹⁶ *DSCD*, 22 de octubre de 1894, p.286; 9 de noviembre de 1894, p. 484.

¹¹⁷ Berduc, por ejemplo, acusaba a Cantón de ser un doctrinario (*DSCD*, 9 de noviembre de 1894, p. 505) así como Martín García Merou consideraba que el proteccionismo y el libre cambio eran escuelas y doctrinas pasadas de moda. Ver *El País*, 16 de mayo de 1900, p. 5. Como una posición anti-doctrinaria, el “proteccionismo racional” alcanzó popularidad en el ambiente universitario. Ver Daniel Antokoletz, “La política aduanera argentina en sus relaciones con la economía política nacional y el derecho de gentes”, *Revista de Derecho, Historia y Letras*, XXIX, Enero-Abril 1908, p. 36; y Alberto Cassagne Scrcs, *La política comercial argentina relacionada con las industrias nacionales, Tesis presentada a la Facultad de Ciencias Económicas para optar al grado de Doctor en Ciencias Económicas*, Buenos Aires, Cia. Sudamericana de Billetes de Banco, 1916, p. 73. Emilio Pellet Lastra, secretario de Trabajo en 1940, todavía defendía la idea del proteccionismo racional como beneficioso para el futuro de la Argentina. Ver su *Evolución industrial argentina*, Buenos Aires, Imprenta y Casa Editora Coni, 1940, p. 16.

«No estamos en el caso de una de las más antiguas y ricas monarquías, que habiendo llegado a su última evolución económica puede profesar libremente el criterio del libre-cambio. Tampoco estamos en la condición de la más poderosa y opulenta República del mundo, que, habiendo dado un gran desarrollo a todas sus industrias, puede emanciparse de los mercados exteriores y encerrarse en un proteccionismo absoluto. Nuestra situación a este respecto tiene que ser la del resto de las naciones de la tierra.

Tenemos, en esta materia, tradiciones propias, un sistema económico a cuyas consecuencias no podemos sustraernos de improviso, porque a su sombra han nacido intereses valiosísimos, y porque un millón de hombres viven y trabajan al amparo de su régimen.

La industria nacional, que es principalmente el resultado de leyes protectoras que rigen desde hace largos años, constituye ya una fuerza poderosa, representa grandes capitales y esfuerzos considerables que los poderes públicos deben respetar, porque están incorporados definitivamente a la vida y al engrandecimiento de la nación.»¹¹⁸

Esta posición pragmática también se daba en otras políticas, como la monetaria. En el momento de discutir la ley de convertibilidad monetaria, existían dos posturas seriamente enfrentadas: la de los “papelistas”, que deseaban una conversión del oro al peso a niveles que implicaban una fuerte devaluación (como la de establecer la paridad de un peso oro por cuatro moneda nacional), y la de los “oristas”, que querían que el mercado siguiera funcionando libremente en la fijación del tipo de cambio. Roca tomó una posición intermedia, optando por la intervención estatal, pero a un nivel menor del sugerido por los “papelistas”, el de un peso oro por cada 2,27 pesos papel.¹¹⁹ Como en el caso de la industria, la resolución del conflicto estuvo más cerca de la intervención del estado que del librecambio, lo que promovió la indignación del *Centro de Comercio*. Para el gobierno, sin embargo, era el resultado del enfoque pragmático frente a la economía y la sociedad.¹²⁰

No resultaba extraño, entonces, que un mitrismo en la oposición se aferrara a un librecambio más ortodoxo. Sin embargo, el nuevo siglo encontró a esta corriente, cuyos miembros disfrutaban esporádicamente del placer de gobernar gracias a la caótica trama de alianzas ocasionales a que daba lugar la política argentina, experimentando cambios notables en cuanto al rol que el estado debía ocupar en la economía; los republicano-mitristas, en efecto, estaban transformándose en severos críticos del capital extranjero, posición que culminaría con la Ley Mitre y su intento por limitarlo.¹²¹ Una evolución más clara respecto de la tarifa fue experimentada por los radicales que, a partir del citado debate entre Yrigoyen y Molina, contemplaron con mayor simpatía la protección industrial. En esa discusión, Molina rescataba a un partido doctrinario mientras Yrigoyen (haciendo de la doctrina algo tan abarcativo como la nación o la causa) producía un viraje formidable en la agrupación, que implantaría luego en su gobierno.¹²² Llamativamente, en

¹¹⁸ *La Prensa*, 27 de julio de 1899, p. 5.

¹¹⁹ *La Tribuna*, 25 de septiembre de 1899.

¹²⁰ *La Prensa*, 10 de agosto de 1899.

¹²¹ Botana y Gallo, *De la república posible*.

¹²² *El País*, 8 de mayo de 1903, p. 4.

la década de 1910, la mayoría de los políticos se declaraba libremercantilista. Así lo había señalado Roque Sáenz Peña antes de llegar a su gobierno, aunque en la práctica siguió los dictados del pragmatismo y no cambió nada de la tarifa industrial; así también lo revelaba una encuesta realizada en 1911 entre algunos dirigentes. Más allá de las etiquetas, el consenso era adherir a lo que el PAN había llamado, en la década de 1890, el proteccionismo racional y que, veinte años después, podía llamarse de cualquier manera porque los principios seguían siendo los mismos.¹²³

5. Conclusión

La versión canónica sobre la historia de la industria nacional, que aseguraba la indiferencia del estado frente a la actividad manufacturera, fue tan falsa como eficaz en convencer de su veracidad por un largo espacio de tiempo. Sobre este análisis histórico se basaron, y aún se basan, una buena parte de las interpretaciones sobre el devenir (y la frustración) de la industria y de la economía argentinas. El estudio de las discusiones sobre la tarifa aduanera nos ha mostrado, sin embargo, que tal indiferencia distaba de ser real, aunque esta actitud puede dar lugar a evaluaciones diferentes. Nunca las tarifas eran suficientes para la UIA y, en realidad, era muy difícil establecer cuáles eran los límites de la protección que llevarían a la optimización de la economía argentina. En los tiempos de la Primera Guerra Mundial, todavía quedaba mucha manufactura por sustituir, y la historia económica argentina de los años posteriores demostró que esto no sólo era posible sino que los resultados no eran tan malos; en efecto, todavía faltaban sesenta años para sentir el colapso de un modelo de crecimiento que tardó quizá demasiado tiempo en mostrar que sus problemas eran realmente profundos. Más importante es señalar aquí, sin discutir las ventajas de proteger a la industria de la manera en que se lo hizo, la continuidad de una política que se inició con la formación del mismo estado central y que se profundizaría (aunque no inauguraría) en la década del treinta y durante el peronismo. Es cierto que en la década de 1910 la atmósfera discursiva había cambiado; ya no se hablaba de proteccionismo en la forma en que se lo hacía en los últimos años del siglo XIX. Pero las prácticas de la política industrial continuaron intactas y el radicalismo no hizo más que acentuarlas.

Haber indagado en la falsedad de la versión canónica (con todas las consecuencias que tuvo como diagnóstico formador de las mentes de quienes, desde el poder, intentaban reparar la historia) es sólo una parte de la trama de este artículo que ha intentado, sobre todo, desnudar parte del entramado de la relación establecida, en esos años, entre estado y economía. Durante el período del orden conservador hubo, como hemos visto, una verdadera política industrial, aunque la definición clara no era una de sus características. En su relación con las manufacturas, en efecto, la política mostró un notable desorden que resultaba de una relación complicada y confusa entre el poder y la sociedad, a la que no se veía como un bloque homogéneo y de la cual la política industrial era parte. Frente a una sociedad heterogénea, el estado actuó de manera matizada y diversa. El caos contenido en esta relación encontraba su lógica de funcionamiento en el enfoque pragmático, que implicaba el alejamiento del dogmatismo y la actividad casi discrecional de quienes se creían como intérpretes de una sociedad (y de un mundo) complejos. La política industrial, entonces, encontró su resolución en el pragmatismo respondiendo con medidas particulares más que generales dentro de un amplio marco de consenso que incluía poco más que la integración al mercado mundial y la necesidad de recibir inmigrantes y capitales.

¹²³ Darío Cantón, *La primera encuesta política argentina*, Buenos Aires, Instituto Di Tella, Documento de trabajo n° 38, 1967.

En un clima político donde la figura del líder encontraba en sus virtudes individuales la razón de su lugar preeminente, esta práctica era posible y deseable; de todas maneras, las transformaciones ocurridas en el país mostraban que este conjunto de individualidades podía llegar a realizaciones interesantes sin formar parte de un grupo abroquelado, que sólo los fracasos posteriores tendrían a ver y a delinear como una generación. Esta relación pragmática con la sociedad no volvía al estado argentino muy distinto de sus equivalentes en el resto del mundo occidental de entonces. Pero la forma en que actuó frente a la industria lo aleja de la idea de un estado gendarme a la que estuvimos acostumbrados a pensar por tanto tiempo y nos acerca a la de uno relativamente intervencionista (aunque dudosamente activo) en la esfera económica.

La tarifa aduanera no era uno de los clivajes más importantes de la política argentina, lo que permitía que el senador católico y librecambista Lorenzo Anadón fuera un miembro destacado de un PAN mayoritariamente proteccionista; tampoco lo era la cuestión confesional, lo que llevó por mucho tiempo al senador santafesino a convivir con anticlericales en una misma agrupación política, hasta su alejamiento en la década de 1910, un período de explosión política en que temas que habían sido secundarios pasaron a ser centrales. La política industrial del orden conservador, por otro lado, estuvo lejos de ser el resultado de un plan de alcance profundo —como sucedía, por ejemplo, en la esfera educativa. Más que mostrarnos cómo influyó sobre la sociedad, su estudio nos revela la forma en que se fue plasmando la relación entre sociedad y política en esos años; más que una causa, la política tarifaria debe ser vista como el síntoma de un sistema en operación. Siendo un síntoma, nos dice mucho sobre el entramado político de su tiempo, en el que la volatilidad de las coaliciones —de la cual la que he llamado proteccionista era sólo una de las tantas existentes— se unía a la indefinición en las posturas.

La complejidad de la política industrial se desplegaba de manera paralela a la que iba caracterizando cada vez más a la Argentina a medida que terminaba el siglo XIX y comenzaba el siguiente. Por un lado, el escenario económico se volvía más denso; la propia industria, una presencia poco notada hasta 1890, se hizo visible con las fábricas que surgieron o se ampliaron a partir de la crisis. Por otro lado, el entramado institucional se tornó más confuso; el Congreso recobró facultades perdidas e incursionó de una manera desconocida en la esfera económica, dando lugar a inusuales debates en los que la industria ocupó su modesto lugar. A principios del siglo XX, la irrupción de realidades que, sin ser completamente nuevas, nunca como entonces habían mostrado un carácter tan problemático, hizo aparecer las “cuestiones” frente a las cuales el estado sintió que debía actuar, y agregaron un aire de peligro a un panorama social cada vez más complicado. La industria fue para unos pocos —como el senador Anadón— la causante del problema más candente para los grupos dirigentes, como era la cuestión social; para la mayoría, terminó siendo un paliativo frente a este fenómeno que parecía ser un compañero tan indeseable como inevitable de la modernidad.

Mayores apoyos a favor de la protección fueron logrados cuando la industria logró asociarse, en el imaginario de un número cada vez mayor de personas, con la construcción de una nación —una tarea a la que el estado dedicó ingentes esfuerzos. Pocas imágenes ayudaron tanto a la manufactura como la idea de poder mantener la maravillosa fórmula del equilibrio regional en una economía que, con todos sus signos de éxito, mostraba una desigualdad evidente en la dinámica de crecimiento de sus diferentes espacios. Con ello, una actividad que era vista por muchos como ilegítima, porque esquilma a los consumidores y hacía uso del perverso instrumento del *lobby*, terminó logrando una aceptación y una legitimidad que se mantendrían por mucho tiempo. Los grupos políticos obraron en concordancia con esa realidad cambiante. No resulta sorprendente, entonces, que el único partido que terminara considerando a la defensa

de los consumidores como una bandera de lucha fuera el socialista, cuyos éxitos políticos fueron limitados.

Mientras el estado avanzaba en su “era de la administración”, la protección moderada triunfaba sobre el libre comercio. Los viejos defensores de esta posición cedieron y transformaron su discurso y sus ideas. Influidos por un nuevo siglo en el que los peligros del gran capital y del imperialismo se sentían en todo el mundo occidental, el mitrismo terminó sospechando de ellos y propiciando una intervención estatal que iba camino hacia la regulación. No fue menos dramática la evolución del radicalismo, que produjo un giro marcado respecto de la misma protección industrial. La UCR, sin embargo, transpiró en sus transformaciones el paso de una agrupación que impugnaba el sistema a otra que conducía los destinos del país.

Uno de los mayores clivajes de la política argentina se daba en el posicionamiento respecto del poder, y la peculiar transformación de los radicales es una muestra de ello. Al llegar al gobierno, la actitud a favor del proteccionismo se volvió más abierta, dejando atrás un pasado de defensa del libre comercio que ya nadie estaba dispuesto a recordar. Haciéndolo, el radicalismo terminó pareciéndose al viejo PAN en su relación frente a la sociedad, donde el pragmatismo inspiraba la práctica política. No es que Yrigoyen fuera proteccionista, pero al considerar que su partido no debía tomar posiciones doctrinarias en materia económica sino más bien contemplar la realidad con cierta aceptación de la misma para negociar como resultado, se acercó notablemente a las posiciones que sustentaba el orden conservador en su relación entre economía, poder y sociedad. Para sorpresa de algunos, el primer grupo político nacido desde la sociedad civil para acceder al estado terminaba comportándose de una manera similar a la de los que tanto había impugnado. Esta afirmación resulta injusta para un partido que, al llegar al poder, produjo un cambio en la atmósfera ciudadana y en las prácticas del poder que sólo visiones muy extremas de lo que es una revolución pueden considerar como no revolucionaria. La continuidad en la política industrial (como parte de la política económica) mostraba, sin embargo, dónde estaban los límites del cambio. En cuanto a la política tarifaria, entonces, la división se daba según clivajes que iban más allá de las doctrinas y que pasaban, invariablemente, por la posición en las que se estaba frente al poder: el gobierno o la oposición.

El orden conservador tuvo, en síntesis, un acercamiento hacia la industria que una explicación estructural (e inclusive demasiado estructurada) no puede describir de manera satisfactoria. El entramado que Ezequiel Gallo en 1970 encontraba como complicado, terminó siendo casi caótico. Este universo, en el que la práctica del poder resultaba de la conjunción de una amplia variedad de factores con una también amplia gama de lógicas fue el terreno en que se desplegó una política industrial, un escenario lo suficientemente confuso como para despistar a quienes buscaban una definición tajantemente proteccionista del estado que, por supuesto, no encontraron. Alguna vez Claude Lévy-Strauss dijo que, así como quien usa un microscopio observa cosas distintas de acuerdo con el alcance de la lente, el mundo social podía ser mirado de la misma manera de acuerdo con el nivel de generalidad empleada por el observador. El análisis más minucioso nos ha mostrado un escenario más desordenado y, seguramente, más difícil de explicar. El premio, si tenemos suerte, es que pueda estar más cerca de la realidad histórica.

**Tabla N° 1: Evolución de la tarifa argentina 1876-1905
(% ad valorem)**

	1876	1891	1905
Ropa	40	60	40
Calzado	40	60	40
Tejidos de lino	20	15	20
Tejidos de algodón	20	15	25
Tejidos de lana	20	15	30
Chocolate	20	60	E
Cerveza	40	E	E
Tabaco	40	55	E
Fósforos	40	45	E
Muebles	40	45	E
Perfumería	40	50	50
Papel	-	10	E
Sombreros	-	121	40
Clavos y tornillos	-	41	35

E: Derechos específicos que tienen en cuenta calidad y otras características.

Fuente: Elaboración propia basada en Adolfo Dorfman, **Historia de la industria argentina**, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1970, pp. 162-170 y Vicente Vázquez-Prasedo, "Sobre un período de protección industrial inevitable", **Revista de Ciencias Económicas**, n° 1, Serie V, 1969, pp. 10-11.