

La Ley de Aduanas de 1923 y el pedido de reconsideración del ministro Víctor Molina

Un episodio del largo debate sobre
librecambismo y proteccionismo en la
Argentina

Marcelo Padoan*
mpadoan@fibertel.com.ar

Resumen

En este artículo se repasan los argumentos vertidos por las diferentes fuerzas políticas durante la sanción de la Ley de Aduanas de 1923 y en su posterior pedido de reconsideración por el ministro Víctor Molina. Fue un episodio del largo debate sobre librecambismo y proteccionismo que recorre nuestra historia. Insertarnos en el mundo o bastarnos a nosotros mismos: esos fueron los términos de una discusión que, por cierto, aún no ha concluido.

Debate - Librecambismo -
Proteccionismo

*Marcelo Padoan es Profesor en Historia, Magíster en Ciencia Política y Doctorando en Historia en UTDT. Es Docente e Investigador en la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM.

The 1923 Customs Law and Minister Víctor Molina's request of reconsideration

An episode of the long debate on free trade
and protectionism in Argentina

debate – free trade – protectionism

Abstract

This article revises some of the arguments posed by different political forces during the enforcement of the Customs Law back in 1923 and the subsequent request of reconsideration by minister Víctor Molina. This was an episode of the long debate on free trade and protectionism that permeates our history. Inserting into the world or being self-sufficient: these were the terms of a discussion that has certainly not finished.

"But only at its outermost limits can the history of debate be written in terms of what is not debated, or the community of discussants be defined by its possession of a paradigm which decrees what shall not be discussed."

J.G.A. Pocock, *Political Thought and History. Essays on Theory and Method*, Cambridge University Press, 2009, p.73.

Introducción

Hace unos pocos años, el historiador norteamericano Nicolás Shumway se mostró sorprendido por la permanencia de ciertos "paradigmas retóricos" en la vida pública de nuestro país. Una de las cuestiones que ha recorrido gran parte de nuestra historia, observó, es el tema de la relación de la Argentina con el resto del mundo. Por un lado, siempre estuvo la idea de que la Argentina debía ser un país autosuficiente y resistir el imperialismo de fuerzas exteriores que no habían hecho otra cosa que frustrar su destino de grandeza. Por el otro, estuvieron los que han dicho que la Argentina debía insertarse en el mercado mundial y que la apertura era buena en sí misma. Quienes propusieron esto último siempre han afirmado que los mejores años de nuestro país fueron aquellos en los que nos abrimos al mundo. Esta discusión, subrayó Shumway no sin cierta perplejidad, tiene ya 150 años de existencia y no hace falta decir que todavía continúa.¹

En este trabajo quisiera repasar los argumentos sostenidos en el debate a que dio lugar el tratamiento y la sanción de la Ley de Aduanas de 1923 y el posterior pedido de reconsideración realizado por el ministro Víctor M. Molina.²

En el mensaje con el que el presidente Marcelo T. de Alvear abre el período ordinario de sesiones del Congreso Nacional, en mayo de 1923, pueden encontrarse argumentos proteccionistas que, según Javier Villanueva, dan

¹ Entrevista a Nicolás Shumway, "La impaciencia produjo muchos de los males argentinos", en *La Nación*, 15 de mayo de 2005.

² Por cierto no era la primera vez que se discutía este tema en la Argentina. Un primer gran debate sobre el tema de proteccionismo y liberalismo, motivado por la caída del precio internacional de la lana, se da cuando se trata la Ley de Aduana en los años 1875-76. Fue en esa oportunidad que se alzaron con fuerza quizá las primeras voces defensoras del proteccionismo en nuestro país. La más importante de todas fue la de Vicente Fidel López que ya en 1873 había planteado este tema en la Cámara de Diputados, en una suerte de manifiesto fundador del proteccionismo en la Argentina. Según López se debía diversificar nuestra producción primaria y adoptar una política proteccionista basada en la industrialización de nuestras materias primas. De esta forma, aseguró, "seríamos independientes y ricos y habríamos llegado a la fórmula más alta de la riqueza económica, que es bastarse a sí mismos." *Cámara de Diputados. Diario de Sesiones de 1873*, Buenos Aires, Imprenta de El Nacional, 1874, 19^a. Sesión Ordinaria del 27 de junio de 1973, p.266. En cuanto a los debates de 1875-76 puede consultarse José Carlos Chiamonte, *Nacionalismo y liberalismo económicos en Argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986.

³ Javier Villanueva, "El origen de la industrialización argentina", en *Desarrollo Económico*, Vol. 12, N° 47, octubre-diciembre de 1972, p.468.

⁴ "Mensaje al inaugurar el período ordinario de sesiones del H. Congreso Nacional. Mayo de 1923", en *Presidencia Alvear 1922-1928, Compilación de Mensajes, Leyes, Decretos y Reglamentaciones*, Buenos Aires, Talleres Gráficos de Jerónimo Pesce, 1928, Tomo I, pp.25-26.

muestras "de una heterodoxia insospechada".³ Si bien Alvear sostuvo que la agricultura y la ganadería eran nuestras fuentes principales de riqueza pública y privada y que nuestro país no debía disminuir su comercio con el exterior, también afirmó, en esa oportunidad, que la Argentina debía definir con claridad una orientación económica, de modo de no quedar rezagada en la defensa de la producción y del perfeccionamiento industrial con respecto a los demás países que sí lo hacían.⁴

Pero el carácter heterodoxo de los enunciados de política económica de Alvear no se circunscribe solamente, como afirmó Villanueva, a que proponía fomentar todo tipo de industrias, es decir no sólo aquellas que transformarían nuestras materias primas, sino a que éste también habló el lenguaje de bastarnos a nosotros mismos. Alvear no estaba pensando en construir una Argentina autárquica, desconectada del mundo. Sin embargo, aún dentro de un marco de pensamiento liberal, sostuvo:

*"Las circunstancias internacionales que contribuyen a modificar nuestra orientación económica no nos son desfavorables sino en forma parcial y transitoria; resultan en bien del país en cuanto nos hacen menos difícil la iniciación de una nueva etapa en el desarrollo de nuestras riquezas y de nuestras industrias que será de grandes e incalculables beneficios para la Nación. Estamos obligados al esfuerzo constante hacia una producción más diversa y más adelantada en cuanto a su grado de elaboración, por una parte, y hacia una vida financiera más sana y más independiente, por otra; es decir, a hacer progresos en el sentido de bastarnos a nosotros mismos."*⁵

⁵ *Ibid.*, p.26. El subrayado es mío.

Puede conjeturarse que alguna influencia debe haber tenido sobre este párrafo de su mensaje la opinión de su primer ministro de Hacienda, Rafael Herrera Vegas, que como confirmaran sus opositores en el Congreso hablaba con cierta fluidez el lenguaje de bastarnos a nosotros mismos. A su vez, no debe obviarse que uno de los

asesores de este ministro fue el economista Alejandro E. Bunge de clara orientación industrialista y proteccionista.⁶

Quisiera agregar dos cosas más. Mucho se discutió en su momento si Alvear cambió de orientación económica con la sustitución de Herrera Vegas por el liberal Molina. De todas maneras, pueden encontrarse algunas constantes en la política económica de Alvear. En primer lugar, éste siempre sostuvo que el proteccionismo necesario para las industrias incipientes no debía producir un encarecimiento de la vida que perjudicara a los consumidores y a los trabajadores en particular. Dicho proteccionismo, por lo tanto, no podía devenir en una posición absoluta. Así lo aclaró en el mensaje al inaugurar el período ordinario de sesiones del Congreso Nacional, en junio de 1924.⁷ En segundo lugar, a lo largo de todo su mandato propuso la necesidad de modificar el sistema tributario argentino incluyendo un impuesto a la renta. Esto permitiría, según su parecer, reducir los impuestos aduaneros y hacer del comercio exterior una actividad mucho más libre. ¿Hace falta decir que no tuvo éxito?

La Ley de Aduanas de 1923

En junio de 1923 se trató en la Cámara de Diputados la modificación de la Ley de Aduanas. Según Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *“fue por lejos la más significativa acción oficial a favor de la industrialización durante los catorce años de gobiernos radicales.”*⁸ Recordemos que la nueva ley subirá un 60 % la tarifa de avalúos y un 25 % los derechos a las mercancías gravadas con derechos específicos. Para Javier Villanueva la elevación de los precios oficiales de la tarifa de avalúos, sancionada en 1923, significó en su opinión una mejora en la protección de la industria. Pero a continuación advierte que la importante radicación de empresas norteamericanas a lo largo de la década del veinte en la Argentina tuvo más que ver con otros factores que con la protección arancelaria. Entre ellos señala *“el fuerte crecimiento y la*

⁶ José Luis De Imaz, en un artículo destinado a hacer una biografía intelectual de Alejandro E. Bunge, refiere que Herrera Vegas le encargó la elaboración de un plan fiscal y aduanero y que los ejemplares impresos de dicho plan, después de la renuncia del ministro, fueron quemados en los patios del Ministerio de Hacienda, en una suerte de “auto de fe”, por su sucesor Víctor M. Molina. Véase José Luis de Imaz, “Alejandro E. Bunge, economista y sociólogo (1880-1943)”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 14, N° 55, octubre-diciembre de 1974, p.557. Sobre esta última anécdota no he encontrado otra fuente que la corrobore, sí otros trabajos que se hacen eco de la misma versión como, por ejemplo, Juan J. Llach, “Alejandro Bunge, la Revista de Economía Argentina y los orígenes del estancamiento económico argentino”, en *Revista Valores en la Sociedad Industrial*, Año XXII, N° 59, Mayo 2004, p.64.

⁷ “Mensaje al inaugurar el período ordinario de sesiones del H. Congreso Nacional. Junio de 1924”, en *Presidencia de Alvear 1922-1928*, op. cit., pp.77-78.

⁸ Pablo Gerchunoff, Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Grupo Editorial Planeta/Ariel, 2005, p.93.

⁹ Javier Villanueva, op. cit., p.465.

¹⁰ Carlos F. Díaz Alejandro, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrortu, 2002, pp.278-279.

estabilidad de la economía argentina de aquellos años, la clara política de 'laissez faire' llevada adelante por el presidente Alvear y la existencia de un mercado progresista, pero esencialmente controlado desde el Reino Unido."⁹ Carlos F. Díaz Alejandro, por último, sostiene que con esta modificación de la ley de aduana de 1923 se inicia un proceso de recuperación de los niveles de protección previos a la Primera Guerra Mundial y que en la comparación con otros países la política comercial seguida por Argentina durante este período -que él estudia por cierto dentro de un contexto temporal más amplio- no puede ser calificada de librecambista. Díaz Alejandro fundamentó esta última afirmación recurriendo a los estudios arancelarios de la Liga de las Naciones que *"llegaron a la conclusión de que el arancel medio argentino de 1925 sobre un grupo representativo de mercancías manufacturadas era inferior al de Estados Unidos, pero superaba entre otros a los de Canadá, Francia, Alemania e Italia, y estaba casi al mismo nivel que el de Australia."*¹⁰

Mi propósito, en consecuencia, no será evaluar los alcances de la protección a la industria argentina conseguida con esta modificación de la ley de aduana o, en su defecto, analizar en qué medida contribuyó la sanción de la ley al desarrollo industrial de los años '20, cosas que ya han sido hechas por la literatura que acabo de comentar. Quisiera revisar, más concretamente, qué se discutió cuando se trató y se sancionó la ley en el recinto de la Cámara de Diputados de la Nación. Dicha discusión, en definitiva, no puede dejar de verse como un episodio más de ese largo debate sobre librecambismo y proteccionismo que ha durado décadas en la Argentina, y que todavía sigue abierto a pesar de la clara primacía que conquistaron las voces proteccionistas a lo largo del siglo XX y en los pocos años que llevamos del siglo XXI.

La Ley de Aduanas se va a tratar en el recinto de la Cámara de Diputados durante el mes de junio de 1923 y es necesario puntualizar, en un comienzo, que hubo disidencia entre el proyecto enviado por el ministro de Hacienda Rafael Herrera Vegas y el despacho elaborado por la comisión de presupuesto. El ministro solicitaba en

su proyecto un aumento general del 80 % para la tarifa de avalúos. Cosa que no fue aceptada por la comisión de presupuesto que proponía a su vez una elevación de los derechos de importación del orden del 25 %. Finalmente se llegaría a una cierta transacción en las posiciones. El ministro rebajó a 60 % su aspiración de subir la tarifa de avalúos y se aumentaron en un 25 % los derechos que pagaban los artículos gravados con derechos específicos.

La comisión, de esta manera, impuso su punto de vista, estableciendo además en su despacho una rebaja para los artículos de consumo más necesarios para el pueblo y una exoneración de derechos para los materiales de construcción y para los que requerían las industrias y el trabajo del país, como ciertas materias primas, las maquinarias, las herramientas y los útiles de labor. La aspiración de la comisión era compensar esta rebaja de aranceles con el aumento de los gravámenes a los artículos suntuarios o *"de consumo poco deseable para el país"*. Estas últimas modificaciones, propuestas ahora por la comisión, venían siendo estudiadas desde unos años atrás, cuando presidía la comisión Víctor M. Molina y pretendían convertirse en una nueva orientación impositiva, de carácter liberal y progresista. Por lo tanto, la Ley de Aduanas de 1923 incluyó consideraciones muy diferentes, cosa que será señalada en el debate por los diputados socialistas y que los obligará a votar favorablemente en general y a presentar sus objeciones al despacho en particular.

Pasemos al debate. El despacho de comisión va a ser defendido por el diputado radical por Corrientes José Antonio González. Además de lo señalado en el párrafo anterior lo más interesante para resaltar es que no aparecen en los argumentos del diputado González ninguna referencia a la necesidad de proteger la industria argentina. El aumento de los gravámenes aduaneros sólo persigue un fin fiscal, el objetivo en última instancia de equilibrar el presupuesto. Por otra parte, este aumento implicaba una solución transitoria y de emergencia, hasta tanto se consiguiera sancionar un impuesto a la renta, y según el mismo González contrariaba las íntimas convicciones y

¹¹ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados (DSCD)*, 26 de junio de 1923, pp.208-212.

el espíritu liberal que animaba a la mayoría de los miembros de la comisión.¹¹

Quienes defenderán las posiciones librecambistas más radicales en este debate serán los diputados socialistas. Éstos comenzarán sosteniendo que lo que se discutía no era cuestión de justicia aduanera, como sostenían otros diputados, sino una cuestión de justicia social. Para Juan B. Justo representaba una injusticia que un trabajador que percibía por su labor diaria cuatro pesos moneda nacional tuviera que pagar en forma de impuesto sobre los consumos un peso y medio o dos diarios mientras que quien recibía varios millones de renta al año no pagara un centavo sobre la misma.¹²

¹² *DSCD*, 26 de junio de 1923, p.218.

Asimismo que no se gravara la renta como en otros países y sí se siguieran gravando los artículos que entraban y salían del país ponía de manifiesto el retraso del mismo en materia tributaria. Seguía primando el criterio oligárquico de gravar las encrucijadas de la aduana lo que mantenía a la Argentina, a juicio de Justo, *"a un millón de leguas de distancia de todos los pueblos civilizados, de todos los pueblos políticamente modernos."*¹³ Seguíamos siendo, afirmaba Justo en definitiva, un país bárbaro.

¹³ *Ibid.*, p.219.

Los socialistas van a replicar las voces proteccionistas escuchadas en la cámara argumentando en una doble dirección. Por un lado van a polemizar con aquellos que defendían el aumento de las tarifas aduaneras con un único criterio fiscal. Por el otro con aquellos que defendían dicho aumento con el propósito de proteger la industria nacional. Los primeros debían convencerse, afirmaba Enrique Dickmann, que establecer altos impuestos aduaneros traería como consecuencia la disminución de las entradas fiscales, todo lo contrario del objetivo que se perseguía.¹⁴ Los segundos recibirán como réplica lo más rico de la argumentación socialista: la crítica que formulaban de las ideas proteccionistas y la defensa del libre comercio. Serán así los diputados socialistas los que en este debate van a reprobar más vigorosamente el postulado de "bastarnos a nosotros mismos".

¹⁴ *Ibid.* p.232.

El diputado Dickmann percibía, en ese momento,

que la guerra europea continuaba en las aduanas después de haber concluido en las trincheras ya que en casi todos lados los gobiernos optaban por subir las barreras arancelarias. Lo que estaba sucediendo, de esta forma, era un fenómeno bastante generalizado, no solamente argentino por ciento. Desgraciadamente había penetrado en mucho pueblos, según Dickmann, “[l]a idea absurda, la idea infantil de creer que las naciones pueden a esta altura de la civilización, bastarse a sí mismas”.¹⁵

¹⁵ Ibid., p.233.

Como ya vimos, dicha idea había penetrado, ni más ni menos, que en el mismísimo presidente Alvear. Pero también su ministro de Hacienda, el Dr. Herrera Vegas, era un hombre que hablaba el lenguaje de bastarnos a nosotros mismos. Así lo puso de manifiesto Dickmann polemizando con el ministro, en el marco de este debate:

“Hace poco leí con pena y con dolor en una revista popular un reportaje hecho al señor ministro de hacienda en que él también repetía la frase que queda bien en boca de un fabricante – que tiene que ganar con la producción aduanera argentina – pero no en boca del ministro de hacienda de la nación. Yo preguntaría al señor ministro qué quiere decir ‘hay que bastarse a sí mismo’. ¿Qué nos comeremos todos nuestros novillos, todo nuestro trigo, todo el maíz argentino, los rollizos de quebracho, etcétera, etcétera? ¿Se va a indigestar el señor ministro de hacienda con todos estos productos!”¹⁶

¹⁶ Ibid., p.234.

El ministro Herrera Vegas nunca le contestaría.

Los socialistas como contrapartida van a ser entusiastas defensores del libre comercio y de la división internacional del trabajo. Para fundamentar esta posición recurrirán a la autoridad de las ideas económicas de Adam Smith. Enrique Dickmann lo sostendrá ampliamente a lo largo del debate:

“Sostener tal cosa es un absurdo, un disparate. El comercio no puede ser una plaga, no es un azote, no es una

invasión dañina: el intercambio de productos en el mundo, es el factor civilizador por excelencia. Pero ahora se habla del comercio como de una cosa mala, como de una cosa que hay que evitar, que es necesario impedir. Viejas nociones, antiguas leyes económicas formuladas hace un siglo y medio por el padre de la economía universal, por Adam Smith, están totalmente olvidadas y abandonadas: hay que renovarlas: hay que volver a propagarlas, señores diputados.

“La división del trabajo, ley fundamental de progreso entre los hombres, es también ley de progreso entre las naciones; y el comercio internacional es el intercambio de productos que cada pueblo es más apto para producir, por las condiciones de su naturaleza, por la aptitud de su pueblo. Nociones tan elementales y tan fundamentales hay que repetirlas como una gran novedad, porque desgraciadamente están olvidadas.”¹⁷

¹⁷ Ibid., p.234. Una síntesis de las ideas económicas de Adam Smith puede encontrarse en Alfredo M. Irigoin, “La vigencia de Adam Smith”, en *Estudios Públicos*, N° 26, 1987.

Si hacemos un rápido repaso de la historia intelectual argentina de los años '20, seguramente nos va a costar encontrar otras voces que defiendan con tanto énfasis el libre comercio y la ideología de la sociedad comercial. Pareciera ser una década, por el contrario, en la que primó la ideología cívica del radicalismo que asoció la modernización económica promovida a partir de 1880 con la corrupción. Para Yrigoyen, los políticos del régimen habían transformado el templo de la patria en un mercado en donde éstos se vanagloriaban del alto precio de su propia venta.¹⁸

¹⁸ Sobre este aspecto de la temática véase Marcelo Padoan, *Jesús, el templo y los viles mercaderes. Un examen de la discursividad yrigoyenista*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmas, 2002.

Los socialistas también van a discutir la idea mercantilista de que las industrias incipientes requerían una especial protección para desarrollarse. Van a cuestionar, en este sentido, la protección que recibían las industrias vitivinícola de Cuyo y azucarera de Tucumán. Lo que decían sobre estas industrias en particular era que llevaban cuarenta años de protección y todavía seguían necesitando de andadores para funcionar. Para ellos, además, la industria no necesitaba del gobierno para prosperar. Juan B. Justo afirmará de este modo que “*la industria nacional*

en lo que tiene de sana y de positiva se ha formado sin el gobierno." Para este último, la fórmula proteccionista de "fomento a la industria nacional" cuando no estaba en boca de románticos o de ilusos y se convertía en una de las frases más declamadas entre el elenco político nacional, no ocultaba otra intención que la de aumentar los recursos fiscales o, lo que era peor, de favorecer los intereses de empresarios capitalistas que no podían vivir sin la protección del gobierno:

*"Así vemos a los señores que levantan las construcciones más lujosas de la capital, a hombres que se construyen palacios en la Avenida Alvear, a hombres que abruman a los que pasan por la avenida de Mayo con la mole de sus propiedades, los vemos reclamando el aumento de los derechos sobre los artículos que ellos sacan de sus fábricas, porque pretenden que no alcanzan a obtener bastantes ganancias."*¹⁹

Pero, a su vez, los socialistas consideraban que dicha protección, al aumentar los costos de producción, terminaba perjudicando a las industrias madres del país que eran la agricultura y la ganadería. En el marco del debate, incluso, Juan B. Justo interpelará a la Sociedad Rural y a las otras entidades rurales para que hicieran oír su voz en contra del proteccionismo y a favor del libre-cambio.²⁰

Demos la palabra ahora a los proteccionistas de la cámara. Franck Romero Day diputado por la Unión del Comercio y la Producción de Mendoza fue una de las voces proteccionistas más importante de este debate. Replicó casi punto por punto lo dicho por los socialistas. En principio comenzó sosteniendo que las ideas de Adam Smith a las que recurrían los socialistas estaban superadas en todo el mundo. La mayor parte de los países civilizados, según este diputado por Mendoza, eran proteccionistas. Por lo cual si los argentinos pretendíamos ser libre-cambistas, como proponían los socialistas, no hacíamos otra cosa que ir en contra del mundo.²¹

¹⁹ DSCD, 26 de junio de 1923, p.221.

²⁰ Ibid., p.221. Los socialistas no dejarán de insistir con este reclamo a lo largo de toda la década. Por eso, en 1927, reproducirán entusiastamente en el periódico *La Vanguardia* las intervenciones y discursos del presidente de la Sociedad Rural Argentina, Luis Duhau, cuando éste defendió el librecambio y cuestionó el proteccionismo. Duhau afirmaba que no tenía sentido pretender producir todo lo que se consumía en el mercado argentino. El corolario de esto era que íbamos a producir menos y a consumir menos aún. A la Argentina sin duda le iría mucho mejor si se especializaba y si se insertaba libremente en el mercado mundial. La nueva fórmula del nacionalismo económico de que el país debía bastarse a sí mismo le parecía, por otra parte, una actualización de la vieja idea proteccionista del mercantilismo, abandonada a fines del siglo XVIII. Véase "Contra la falacia proteccionista" y "A lo que conduce el nacionalismo económico. Palabras del presidente de la Sociedad Rural Argentina" en *La Vanguardia*, 17 de septiembre y 11 de noviembre de 1927 respectivamente, en Academia Nacional de la Historia, Archivo Raúl A. Molina, Colección N° 8, Unidad de Conservación N° 42. Debo consignar que siendo ya ministro de Hacienda, el Dr. Víctor M. Molina inició una prolija recolección de artículos periodísticos que seguían o tenían que ver de alguna forma con su gestión. Los reunió en seis volúmenes y se encuentran en el Archivo del historiador Raúl A. Molina, su hijo.

²¹ DSCD, 26 de junio de 1923, p.243.

Romero Day va a defender la necesidad de establecer una política proteccionista basándose en tres razones.

En primer lugar, debía considerarse a quién iba el producido del artículo que se pagaba más caro. Esto era un eufemismo para decir que lo que debía defenderse era el trabajo nacional. Romero Day lo simplificaba de esta forma: "Es preferible pagar por un par de zapatos 40 pesos a la industria nacional y no veinte a la extranjera, porque esos 40 quedan en el país, en tanto que los veinte irán afuera."²²

²² Ibid., p.244.

En segundo lugar, a diferencia de los socialistas, adhería a la posición neomercantilista de que el fomento de la industria requería de protección. En este sentido, afirmaba: "*No hay industria sin el incentivo de una gran ganancia; las industrias nuevas que tienen tantos riesgos, tantos bemoles, porque no solamente tienen los riesgos inherentes a las materias primas, diferentes lógicamente de las de otras industrias similares del resto del mundo, y los bemoles propios de la fabricación en un lugar distinto con elementos diferentes, sino que tienen también todos los riesgos del comercio y no pueden nacer ni mucho menos desarrollarse si no tienen el incentivo de una ganancia grande, y para tener una gran ganancia deben estar protegidas.*"²³

²³ Ibid., p.246.

La tercera razón, por último, tenía que ver con la defensa nacional. Aquí la acusación de utopismo y de irre-realidad era devuelta a los socialistas. La posición librecambista era teóricamente aceptable pero no era compatible con el mundo en que se vivía, formado por países que cada vez más se cerraban sobre sí mismos:

"Es muy hermoso hablar de librecambio, decir que el mundo debe ser librecambista, que dentro del escenario de la humanidad cada uno debe producir lo que produce mejor y más barato. Esta es una teoría bien lógica, tan evidente que nadie puede siquiera discutirla; pero es el caso que no vivimos, desgraciadamente en un mundo ideal, que los países viven ahora para sí, que el egoísmo nacional se ha acrecentado enormemente después de la

guerra; y basta examinar las leyes que se están promulgando todos los días en cualquier país, y especialmente en los Estados Unidos, que se ha traído hoy como ejemplo, para ver que el egoísmo nacional es lo que prima en todas las leyes nuevas que se dictan."²⁴

²⁴ Ibid., p.245.

Por lo tanto, también por una razón de seguridad nacional la Argentina debía ser proteccionista. Así, de producirse un nuevo conflicto bélico a escala mundial, el país estaría mucho mejor preparado para "*bastarse a sí mismo*". Sin duda, puede considerarse que este argumento anticipa las visiones autárquicas de la economía que predominarán décadas más tarde en la Argentina.

¿Qué responderán los socialistas a esta posición de Romero Day de que debíamos ser proteccionistas y mirar hacia nosotros mismos?

Ya se mencionó que éstos cuestionaban la visión de que las industrias nacientes necesitaban de protección para progresar. Aquí se reiterará este argumento. Como ya se dijo, los socialistas creían que esta doctrina estaba desmentida por los hechos. La industria azucarera hacía cuarenta años que recibía protección y todavía seguía reclamando la necesidad de ser protegida. De todas maneras, los socialistas admitirán en este debate que no se podían borrar las protecciones de un plumazo. Según su entender podría seguirse un proceso gradual de eliminación de la protección arancelaria.

Ahora, con respecto a la necesidad de cerrarse para protegerse del mundo, sobre todo en caso de un nuevo conflicto bélico mundial, los socialistas tendrán una mirada completamente distinta. Por un lado, ellos pensaban que el comercio cumplía un papel civilizador y pacificador, tanto si era realizado por las personas como por las naciones. En consecuencia, bajar las barreras arancelarias era una manera de fructificar el comercio internacional y de hacer un mundo mucho más pacífico. Es más, en su lógica argumentativa, el proteccionismo al desarrollar industrias artificialmente conducía al imperialismo y, finalmente, este último a la guerra entre los países. Por otro lado,

no tenía demasiado sentido para los socialistas la propuesta de protegernos de un eventual bloqueo comercial, aparejado por un nuevo conflicto mundial, cerrando nuestra economía en tiempos de paz. Para Enrique Dickmann, por cierto, todo este razonamiento no conducía a otro lado más que al absurdo:

“El señor diputado, para protegernos de un eventual bloqueo del país por algún enemigo exterior, que sería una verdadera desgracia para nosotros, propone dicho bloqueo en tiempos de paz. Así con esta teoría, podríamos aceptar como una verdadera protección para el país, el hundimiento de todos los barcos del mundo. Si se hundieran todos los buques que traen mercaderías a la Argentina, sería una protección para la industria de la república; lo mismo si se quemaran todas las fábricas del mundo y si se suprimieran los servicios de correos y las comunicaciones en general.”

“Esto desarrollaría las industrias, según su criterio. Como se ve, ese argumento conduce al absurdo.”²⁵

²⁵ DSCD, 27 y 28 de junio de 1923, p.249.

¿Cómo se cerró el debate? Ya se mencionó al comienzo del análisis que la comisión de presupuesto llegó a un acuerdo con el ministro de Hacienda Herrera Vegas: se subiría 60 % la tarifa de avalúos y se aumentaría en un 25 % los derechos que pagaban los artículos gravados con derechos específicos. Pero la comisión con la aprobación de su despacho consiguió otras modificaciones que respondían sin duda a una orientación más liberalizadora y que, a juicio de la misma, mejoraba la ley de aduana vigente. Así lo puso de manifiesto el diputado radical por Santa Fe Jorge Raúl Rodríguez:

“El despacho de la comisión en su artículo 2.º, al modificar en sus nueve incisos las tasas fijas para los derechos ad valorem, mejora, mejora notoriamente la ley de aduana vigente, porque eleva estas tasas en la mayoría de los artículos suntuarios y las disminuye en los de mayor consumo y más útil aplicación para el trabajo, haciendo una

agrupación más ordenada, racional y equitativa que la que contiene la ley actual. Por eso, después de hecha la modificación de las tasas fijas y de la nueva agrupación de los artículos que propone el despacho de la comisión, los recargos de carácter general tendrían un carácter mucho más equitativo, y podrían hacerse sin los inconvenientes que encierra el proyecto unilateral del señor ministro.

“Del mismo modo la comisión ha debido mantener su despacho para que pudiera ser aprobado el artículo 4.º, que contiene la exoneración de derechos de aduana para todos los materiales de construcción – de acuerdo con el criterio manifestado por unanimidad en la cámara en dos oportunidades – y para todas las maquinarias agrícolas y una gran cantidad de implementos de trabajo necesarios, como asimismo para muchos artículos de consumo popular.”²⁶

²⁶ Ibid., p.285.

De esta forma, como la ley no incluyó una única orientación económica pudo recibir un amplio apoyo y ser votada tanto por liberales como por proteccionistas de los diferentes partidos. Por ejemplo, radicales de tendencias tan disímiles como Jorge Raúl Rodríguez y Roberto M. Ortiz la votaron favorablemente. Es interesante destacar que este último encontraba una fuerte analogía en el despacho de la comisión con anteriores despachos de la época en que la misma estuvo presidida por el Dr. Víctor M. Molina, a la sazón, como sabemos, futuro reemplazante de Herrera Vegas.²⁷

²⁷ Ibid., pp.292-293.

Quizá los menos conformes con el resultado del debate y de cómo se votó fueron los socialistas. Estuvieron de acuerdo con aquellas modificaciones de orientación más liberal, por eso votaron el despacho favorablemente en general, pero discutieron en particular la elevación de aranceles que finalmente había acordado la comisión con el ministro de Hacienda.

Volvieron a insistir en que la suba de aranceles no produciría una mayor renta aduanera. En el balance hecho por los socialistas, el gobierno establecía con esta

nueva legislación una tendencia proteccionista inadmisibles que conspiraría finalmente contra la salud del fisco.

Juan B. Justo, por su parte, concluiría su intervención en el debate reafirmando una vez más su posición librecambista:

“El punto de vista socialista en materia aduanera es universal, es internacional, es permanente. Nosotros lo hemos sostenido aquí desde el principio, y hemos llevado nuestro aporte a los congresos socialistas internacionales, en el sentido de que se establezca una sana economía universal facilitando el intercambio de productos entre los pueblos. Creemos que es la mejor manera de que cada pueblo produzca lo mejor que es capaz de producir y la única forma de que cada pueblo llegue a vivir de la mejor manera posible dentro de las condiciones estrechas y difíciles que imponen ya al género humano las características materiales, físicas, químicas y atmosféricas del globo terráqueo.”²⁸

²⁸ Ibid., p.295.

El pedido de reconsideración del ministro Víctor M. Molina

Unos pocos meses después de este debate, Alvear relevará de su cargo al ministro de Hacienda Rafael Herrera Vegas y lo reemplazará por Víctor M. Molina, que como se señaló había presidido la comisión de presupuesto de la Cámara de Diputados de la Nación. Si Herrera Vegas era un proteccionista que hablaba el lenguaje de bastarnos a nosotros mismos, Molina era un radical liberal, partidario del librecambio. Como ejemplo de cuál era su posición en materia aduanera puede citarse un fragmento del discurso que pronunció con motivo de la constitución de la Liga de Defensa Comercial de la Provincia de Buenos Aires:

“Hay que aproximarse pues al libre cambio, y en esta tarea el hacendado, el comerciante, el obrero se dan la

mano; el primero porque nada necesita del proteccionismo; el segundo porque sus operaciones ganan en actividad con el natural aumento de los consumos; el tercero porque con la vida barata, el salario le resulta remunerador.”²⁹

Molina iniciará su gestión al frente del ministerio solicitando una reconsideración del Congreso de los gravámenes de algunos artículos establecidos por la ley de aduana recientemente aprobada. Más concretamente, Molina solicitaba que el azúcar fuera excluido del aumento del 25 % con que se gravó a los artículos que pagaban derechos específicos y que si hiciera igual reconsideración para los tejidos de algodón y de lana. Los tejidos de algodón, que figuraban en el inciso 6º al 20 %, al ser eliminados de esa clasificación pasaban al 25 % del impuesto general. De manera que, por un lado, recibían el 60 % de mayoración por el aforo y por el otro 5 % de aumento de impuestos. Igual consideración, sostuvo Molina, debía merecer el aumento a los tejidos de lana.³⁰

Este pedido del ministro Molina no hará otra cosa que prolongar el debate iniciado en la Cámara de Diputados de la Nación con motivo de la sanción de la ley de aduana.

Molina fundará su pedido en dos consideraciones que en su argumentación aparecerán entrelazadas. Por una parte su pedido tiene que ver con una política destinada a preservar a los consumidores del encarecimiento de la vida resultante de la elevación de la tarifa arancelaria. Por otra parte, de igual forma que los socialistas, sostendrá que el aumento de aranceles aduaneros perjudicaría los ingresos del fisco. Molina pensaba, en este sentido, como los socialistas: a mayores derechos aduaneros corresponderían menores ingresos en la aduana.³¹

Como puede observarse, Molina no hará en este pedido una cuestión de doctrina sino que su motivación tendrá mucho más que ver con un objetivo fiscal, aunque el mismo aparecerá unido con una preocupación de orden social. Lo que no quiere el ministro que suceda,

²⁹ En este discurso, además, Molina repasaría la historia de la Liga de Manchester, proponiéndola como un modelo a imitar. Véase Carlos M. Bustos, *Discursos y actuación parlamentaria del Doctor Víctor M. Molina*, Buenos Aires, Talleres Gráficos Araujo Hnos., 1922, pp.378 y siguientes.

³⁰ *DSCD*, 14 de noviembre de 1923, p.373.

³¹ *Ibid.*, p.373.

sobre todo, es que caigan los ingresos de la aduana con la ley que se había aprobado unos meses antes. Por supuesto que su posición librecambista lo hacía contrario a la elevación de los derechos aduaneros que se había votado pero sobre esta medida consideraba que ya era tarde para actuar. Por eso, sólo se limitaba a pedir de la cámara la reconsideración de los gravámenes de los productos anteriormente mencionados.

De todas maneras, si bien Molina no quería hacer con su pedido una cuestión doctrinaria el debate económico de fondo volvió a abrirse en la Cámara de Diputados. Quién tomará la palabra para defender el proteccionismo será en este caso el diputado radical por Santa Fe Romeo David Saccone. Oigamos sus argumentos.

A juicio de Saccone, con este pedido de reconsideración, Molina reabría efectivamente un debate económico de fondo. Este debate era bienvenido porque en los próximos meses, consideraba el diputado por Santa Fe, el partido radical debería fijar una orientación económica más precisa, orientación de la que carecía hasta ese momento.

Saccone, como el anterior ministro Herrera Vegas, también hablará el lenguaje de bastarnos a nosotros mismos. Replicando al ministro Molina, sostendrá entonces:

“No es posible, señor presidente, en este país, que no tiene como los otros, siglos de organización industrial que le permita competir y concurrir al mercado universal con los países europeos más adelantados, no es posible que este país, donde la riqueza se obtiene primariamente, por el simple y mecánico hecho de arrojar la semilla en el surco, supeditando todo a la obra de la naturaleza, más que al esfuerzo, al método, al trabajo humano; no es posible, repito, que no tratemos de industrializarnos, a base de nuestras propias materias primas, con el fin de bastarnos a nosotros mismos.”³²

³² Ibid., p.376.

Asimismo afirmó que el peor exponente de la

riqueza de un país está en el monto de sus entradas aduaneras. La enorme recaudación aduanera significaba, según su entender, que el pueblo no trabaja, no produce ni industrializa sus productos y que todo lo que importa, porque el gravamen se establecía sobre lo que se importaba, no hacía otra cosa que favorecer el industrialismo extranjero. Es cierto que se enriquecía el fisco, concluía, pero no el país, pues esos derechos aduaneros son un trasunto de la falta de trabajo y de iniciativa industrial en la república.³³

³³ Ibid., p.376.

Por otra parte, Saccone consideró que debido a que la Argentina no poseía una clara orientación económica no se habían podido aprovechar suficientemente los años en que el país estuvo relativamente aislado del mundo por motivo de la gran guerra europea. Una más definida orientación doctrinaria nos hubiese permitido aprovechar los cinco años de guerra para industrializar nuestro país, independizándonos totalmente de la tutela industrial europea.

Para Saccone, en definitiva, no se trataba de ser liberal como el ministro Molina, ni librecambistas en términos absolutos, como los socialistas que se oponían sistemáticamente a todo arancel aduanero. Tampoco se trataba de ser absolutamente proteccionistas como sostenían los representantes de las provincias del norte y de cuyo. El país debía tener una orientación económica más definida en materia comercial y esa orientación debía consistir en la adopción de un proteccionismo racional que fomentara la industrialización de nuestras materias primas. Desde esta perspectiva, entonces, sostuvo:

“Yo entiendo que el primer deber de este país es tratar de fomentar el industrialismo de sus materias primas, es decir, fomentar el desarrollo de todas las industrias que pueden derivar de los productos de sus industrias madres; y entiendo que, como país nuevo, que no puede improvisarse de un día para otro, para establecer competencias con los similares extranjeros, debe ser protegido y fomentado; entiendo, entonces, que debe protegerse

la industria pero ¿en qué forma? Protección limitada a un tiempo de años y en descenso gradual, como para que la industria se defiendan en los primeros cinco años, disminuyendo la protección en los cinco años siguientes y ya no se proteja después de los quince o veinte años. No aconsejo la protección absoluta, desmedida y general, sin limitación de tiempo y porcentaje. No. Pido una protección razonable, que permita el desarrollo de la industria, su consolidación y la competencia después para que el pueblo no tenga tampoco, al través de un proteccionismo mal entendido, que pagar mucho más que lo que cuesta el artículo extranjero, debido a la ayuda excesiva a los productos nacionales.”³⁴

³⁴ Ibid., pp.377-378.

Esto era lo que Saccone llamaba un proteccionismo racional. Proteccionismo que era necesario cuando las industrias estaban en sus primeros años pero que debía ir disminuyendo hasta desaparecer cuando las industrias se fortalecieran y pudieran competir. Así, Saccone hacía suyo el postulado neomercantilista de que las industrias nacientes requerían de protección. A juicio de éste, contradiciendo en su totalidad lo sostenido por los socialistas, sin establecer una política proteccionista la Argentina no podría convertirse en un país industrial.

Por último, Saccone encontraba un cambio de orientación económica con el reemplazo del ministro Herrera Vegas por Víctor Molina. Hacía muy poco tiempo el primero había asistido a la cámara en representación del poder ejecutivo nacional para solicitar un aumento de los derechos aduaneros y ahora venía el segundo con una posición contraria a lo sostenido por su antecesor. Esto requería de una explicación que debía dar el ministro Molina. Porque, según su entender, y en esto Saccone estaba en lo correcto, Alvear había inaugurado el período ordinario de sesiones del Congreso de la Nación planteando una política proteccionista, defensora de las industrias nacionales. ¿Qué había sucedido, entonces?

Juan B. Justo intervendría nuevamente en el debate. A diferencia de Herrera Vegas ahora estaba enfrente

de un ministro con el que tenía muchos puntos de acuerdo. Estaba de acuerdo con el ministro en que el aumento de aranceles traería aparejado una menor recaudación de la aduana. Pero hizo especial hincapié, para diferenciarse del mismo, en que dicho aumento perjudicaba el nivel de vida de los trabajadores. Asimismo, Justo volvía a insistir en que estos aumentos, al elevar los costos de producción, iban también a perjudicar a las industrias madres del país, la agricultura y la ganadería, que representaban la verdadera producción nacional. Por último, rechazaba que el proteccionismo tuviera una supremacía definitiva en el mundo. Según su entender, el librecomercio representaba una tendencia histórica fundamental.³⁵

³⁵ DSCD, 15 de noviembre de 1923, pp.419-521.

Molina terminará participando activamente de este debate y respondiendo a las objeciones del diputado Saccone. El ministro insistirá en que no era su propósito llevar a la cámara una cuestión de doctrinas proteccionistas o librecomerciantes. A su vez, sostendrá que habiendo estudiado el mensaje del presidente Alvear no encontraba contradicciones con lo que venía a solicitar a la cámara. Para fundamentar su posición, sin embargo, citará otro pasaje del mensaje de Alvear en el que, como ya se dijo, trataba de equilibrar su propuesta de protección a las industrias nacionales con la preocupación de que esto no encarezca el nivel de vida de los consumidores ni dificulte el desenvolvimiento de las actividades productivas del país. En este pasaje, además, el presidente proponía la necesidad de reformar el sistema tributario argentino con la introducción de un gravamen a la renta. Decía Alvear, en el pasaje citado por el ministro Molina:

“Las contribuciones actuales buscando como principal fuente impositiva el consumo, inciden desproporcionalmente sobre los que las soportan; así, mientras importantes signos visibles de riqueza inerte escapan a toda tributación, las cargas públicas traban el desarrollo de capitales productivos y dificultan el desenvolvimiento de las actividades liberales del país. La imposición a la renta significa una nueva orientación política económico-

³⁶ DSCD, 21 de noviembre de 1923, p.483.

social, desde que su implantación hará desaparecer muchos gravámenes que provocan el encarecimiento de la vida e impiden el desarrollo de la producción."³⁶

Sin duda este pasaje servía mucho más para apoyar el pedido de reconsideración del ministro Molina que aquellos otros, del mismo mensaje, en que Alvear hablaba de proteger las industrias y de bastarnos a nosotros mismos.

Molina también contestó a Saccone qué le parecía una protección razonable. Para el ministro, una protección razonable no podía confundirse con el prohibicionismo que cerraba las puertas de la aduana y encarecía la producción. Molina seguía esta lógica argumentativa: un aumento excesivo de los gravámenes aduaneros produciría un encarecimiento de la vida de los trabajadores y el aumento del valor de la mano de obra terminaría encareciendo la producción, por lo que el primero terminaba entorpeciendo el progreso de la industria y siendo su enemigo. La sanción de la ley de aduana le pareció al ministro, en definitiva, el establecimiento de un proteccionismo exagerado. Por eso asistía a la cámara en esa oportunidad con su palabra de condenación.

El ministro de Hacienda también sostuvo que había otras formas de proteger las actividades económicas del país y en especial la industria. En este sentido, citó el ejemplo de la protección que había recibido en nuestro país la industria del transporte, es decir, los ferrocarriles. El ministro recordó a la cámara que las empresas ferrocarrileras habían recibido beneficios como la entrega de tierras a ambos lados de las vías y habían gozado de ventajas como las garantías sobre el capital y las exenciones de impuestos, pero cuando esta industria prosperó la protección se redujo entonces a la ley Mitre manteniendo sólo la exención de impuestos.

De esta forma, Molina consideraba que este último medio sí era una forma natural de proteger a la industria. Ahora bien, la industria que estaba basada en el encarecimiento de la vida, no ya en el proteccionismo decía el

ministro sino en el prohibicionismo, esa industria era inaceptable, porque era perniciosa para el crecimiento del país.³⁷

³⁷ Ibid., pp.483-484.

El debate proseguiría con una reconsideración de los gravámenes establecidos al calzado por el Senado, reconsideración en la que el diputado Saccone consiguió imponer su postura proteccionista estableciendo una posición intermedia entre el proteccionismo del primero y la tendencia liberalizadora sancionada en primera instancia por la Cámara de Diputados. Con esto último, el debate llegaría a su fin.

Enrique Dickmann hizo una suerte de balance del mismo y de lo que se había conseguido. Dirigiéndose en primer término al diputado Saccone, afirmó:

“El señor diputado por Santa Fe al hablar de la industria del calzado expresa cosas de esta magnitud: que se suprime de un día para el otro la protección a la industria, como si alguien pretendiera ahora suprimirla o se hablara de librecambio. Toda la discusión giró en que no se gravara más, y ha sido un verdadero triunfo, que hemos aplaudido, obtener esa cosa insignificante de que no gravara más el azúcar, ya gravado en un 100 por ciento, y los tejidos de lana y algodón. Queda todavía el 60 por ciento que ha sancionado el congreso de aumento en los aforos y el 25 por ciento en los impuestos específicos. Solamente en forma de broma alguien puede hablar de triunfo del librecambio. Estamos defendiéndonos de nuevos asaltos del proteccionismo, y todo nuestro pequeño e insignificante triunfo consiste en impedir nuevos asaltos a los bolsillos de los consumidores.”³⁸

³⁸ Ibid., p.487.

Me parece que estas últimas palabras reflejan bastante bien el tono que había tomado la discusión cuando finalmente concluyó el debate, reabierto por el pedido de reconsideración del ministro Molina. El criterio proteccionista había primado en definitiva.

Molina había conseguido que su pedido de reconsideración fuera aprobado por la cámara. De todas mane-

ras, resultó un triunfo muy modesto o en todo caso un triunfo a lo Pirro. Así lo pondrá de manifiesto Dickmann, al finalizar su intervención:

“Yo no sé, señor presidente, cómo el señor ministro de hacienda que se opuso hace tres años, siendo diputado y presidente de la comisión de presupuesto al aumento del 20 por ciento sobre el aforo, no sé con qué sentimiento y con qué energía va aplicar ahora el 60 por ciento. Y no sé si el señor ministro de hacienda, que se ha opuesto a todo aumento en los impuestos específicos va a poder aplicar – ya él lo ha insinuado en la cámara – el 25 por ciento de aumento de esos impuestos.”³⁹

³⁹ Ibid., p.488.

Molina terminaría por aplicar, en su gestión, esta suba de los gravámenes aduaneros. La necesidad de obtener mayores ingresos fiscales, aparentemente, primó sobre las convicciones ideológicas del ministro.