

**UNIVERSIDAD DEL CEMA
Buenos Aires
Argentina**

Serie
DOCUMENTOS DE TRABAJO

Área: Economía

**¿FUE LA APERTURA COMERCIAL
LA CAUSA DEL MILAGRO ARGENTINO?**

Jorge C. Ávila

**Febrero 2020
Nro. 715**

**www.cema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.html
UCEMA: Av. Córdoba 374, C1054AAP Buenos Aires, Argentina
ISSN 1668-4575 (impreso), ISSN 1668-4583 (en línea)
Editor: Jorge M. Streb; asistente editorial: Valeria Dowding <jae@cema.edu.ar>**

¿Fue la Apertura Comercial la causa del Milagro Argentino?

Jorge C. Ávila
Universidad del CEMA

Resumen: El modelo agro-exportador, que supone un régimen de libre comercio, y el milagro económico de fines del siglo XIX están firmemente asociados en la literatura y en las nociones establecidas de la sociedad argentina. Queda incluso la impresión de que la causa del milagro económico fue el libre comercio. Si bien el Tratado Anglo-Argentino, que rigió entre 1825 y 1930, facilitó el proceso de inversión y crecimiento económico, el giro político que se consolidó a partir de 1852 habría sido su causa específica. En otras palabras, el giro político habría sido la condición necesaria del milagro económico, en tanto que la suma del giro político y el Tratado Anglo-Argentino habría sido la condición suficiente.

INDICE	
Aclaración	1
Introducción	2
I. Repaso de la Historia Comercial Argentina	4
II. Percepción de la Irreversibilidad de la Apertura	10
III. Confianza de los Inversores	13
IV. Presiones Ideológicas y Quebrantamiento	15
V. Principales Conclusiones	17
Referencias Bibliográficas	18

JEL: N16, N76

Agradezco a Emilio Ocampo sus valiosos comentarios de forma y fondo. Los posibles errores y las opiniones del ensayo corren por cuenta del autor.

Aclaración

Este ensayo es parte de uno más grande (Ávila 2008) dedicado a examinar cinco experiencias exitosas de apertura al comercio y la inversión: Chile (apertura unilateral), México (tratado con una superpotencia), España (integración supranacional), Japón (apertura unilateral forzada) y Argentina en el siglo XIX (tratado informal con una superpotencia). La investigación de estos casos tuvo por objeto averiguar si la siguiente proposición es verdadera: un tratado de libre comercio con una superpotencia es más efectivo para promover la exportación, la inversión y el crecimiento económico que una apertura comercial unilateral. Arribamos a la conclusión de que dicha proposición no debería ser rechazada. De acuerdo con nuestra evidencia, mientras más completo sea el acuerdo de integración y más importante sea el socio, más rápida será la reasignación de recursos desde el sector importable al exportable y mayor el crecimiento. Este resultado es consistente con el mensaje de la literatura sobre el efecto de locking-in de las reformas económicas.

Dado que el caso argentino es un ensayo en sí mismo, creemos que merece consideración por separado. En esta ocasión, hemos ampliado y vuelto a escribir algunos pasajes y agregado referencias bibliográficas.

Introducción

El despegue económico argentino que se verificó en el último tercio del siglo XIX se debió a la suma de un acuerdo comercial con una potencia extranjera y un giro político decisivo. El acuerdo comercial precedió en casi cuarenta años al giro político, reforzó una corriente de apertura incluso anterior a la Revolución de Mayo, pero no fue suficiente para encender por sí mismo el proceso de acumulación de capital en gran escala que sobrevendría a partir del giro político.

Conforme a Ferns (1966, 154), un académico que estudió las relaciones anglo-argentinas durante el siglo XIX basándose primordial sino exclusivamente en los archivos del Foreign Office, en ese siglo “la República Argentina fue un Estado de libre cambio durante más tiempo que Gran Bretaña”. De acuerdo con Salvatore y Newland (2003, 20), “en el período que siguió a la Independencia, la economía del Río de la Plata se transformó en una de las más abiertas del mundo”; Amaral (1993) confirma que después de la Independencia hubo una importante liberalización comercial. Según Díaz Alejandro (1975, 30), en el período 1860-1930 Argentina se “benefició con una mayor especialización según los términos generales de la ventaja comparativa, en contraste con Australia”. O sea que hay un juicio bien establecido en la literatura sobre la historia económica argentina en el sentido de que nuestro país fue bastante abierto al comercio internacional desde 1810.

El acuerdo comercial referido en el primer párrafo lleva el nombre de Tratado Anglo-Argentino de Amistad, Comercio y Navegación y fue ratificado por los gobiernos argentino y británico en 1825. El tratado “reflejó un equilibrio de fuerzas, tanto internas como internacionales” y el país “se fue desarrollando hasta ponerse a la altura del Tratado, que continuó siendo el fundamento legal del intercambio anglo-argentino hasta que en la década de 1930 se tornó al mercantilismo” (Ferns op. cit., 123 y 139). El giro político, a su vez, llegó con la victoria que obtuvo Mitre sobre Urquiza en la batalla de Pavón en 1861. Entonces, “se produjo un equilibrio de los intereses y casi de inmediato comenzaron a afluir capitales a la Argentina” (ibíd., 313). De esta forma, el giro político, en el contexto de un tratado que había ayudado a establecer una buena cantidad de comerciantes británicos en Buenos Aires, una tradición de comercio bilateral y de respeto de la vida y la propiedad británica en el Río de la Plata, además de un cierto conocimiento entre ambas naciones, determinó un punto de inflexión en materia de acumulación de capital, exportaciones y crecimiento del ingreso per cápita.

Con el propósito de fundamentar esta interpretación, siguen a) un repaso de la historia comercial argentina; b) un listado de los hechos que contribuyeron a fijar una percepción de la irreversibilidad de la apertura argentina al comercio y la inversión extranjera; c) un listado de datos estadísticos que corrobora la notable confianza que llegó a despertar Argentina en los

inversores, y d) una síntesis de las presiones ideológicas internas y las circunstancias externas que soportó la relación anglo-argentina hasta su quebrantamiento en la década de 1930, que nos sirve para poner de relieve la reciedumbre de dicha relación.

I. Repaso de la Historia Comercial Argentina

Una elocuente frase tomada de la *Historia de Belgrano* de Bartolomé Mitre ayuda a definir la política comercial que rigió en el Río de la Plata hasta las reformas administrativas borbónicas de fines del siglo XVIII: “El sistema de explotación basado en el monopolio comercial, que España adoptó respecto de América casi inmediatamente después de su descubrimiento, tan funesto a la madre patria como a sus colonias, lo fue más aún para el Río de la Plata” (Amaral op. cit.). A causa de las restricciones que reducían la cantidad de puertos con los que el Río de la Plata podía comerciar a dos en España y tres en América, y al elevado costo de transporte, la complejidad administrativa y arancelaria y los precios de monopolio, el Río de la Plata sobrevivió olvidado y pobre durante dos siglos (Ferns op. cit., 17). La creación del Virreinato en 1776 y la sanción del Reglamento de Comercio Libre en 1778,¹ más el ímpetu de la industria británica que buscaba mercados para sus tejidos en todos los confines del mundo, estimuló una pronta apertura comercial de la economía de la pampa bonaerense. En el último cuarto del siglo XVIII, tuvo lugar la típica revolución de precios relativos que acompaña a una sustancial liberalización del comercio internacional: cayó mucho el precio de las importaciones y subió mucho el de las exportaciones. Por ejemplo, en un contexto de práctica estabilidad del valor de la moneda, el precio del hierro bajó de 15 pesos por quintal a 7,5; el del acero, de 55 pesos por quintal a 15, y el del coñac de 60 pesos a 24; en tanto que el precio de los cueros subió de 5-6 reales por quintal a 18-20. Las invasiones inglesas, pocos años después, redujeron mucho el precio de los artículos

¹ El Reglamento para el Comercio Libre de España e Indias fue aprobado en octubre de 1778. Constituyó la pieza más importante de la política de liberalización comercial que fuera aplicada por primera vez en 1765 a las islas de Barlovento. Silva (1993) aporta la siguiente información: 1) los puertos de Buenos Aires y Montevideo fueron declarados oficiales y legales, junto a otros siete mayores (La Habana, Cartagena, Valparaíso, Concepción, Arica, Callao y Guayaquil) y trece menores, mientras en la Península quedaban habilitados trece puertos (Cádiz, Barcelona y Málaga, entre los principales). De esta forma, el comercio entre Buenos Aires y España, que hasta entonces se hacía por tierra hasta el puerto de Callao y luego por mar hasta un puerto español, empezó a hacerse directamente por mar. La reducción del costo de transporte debió ser enorme. 2) El Reglamento era un tratado de libre comercio entre españoles peninsulares y españoles americanos, con dos restricciones: a) los barcos debían pertenecer a españoles y provenir de astilleros españoles; b) los productos extranjeros (no peninsulares ni americanos) debían pagar un derecho de importación o exportación de entre 3 y 7%. El derecho se llamaba almojarifazgo y funcionaba como un arancel o una retención. Los productos nacionales no lo pagaban, con excepciones. En las aduanas americanas regía el mismo tratamiento. 3) Si bien el Reglamento no fue un verdadero tratado de libre comercio atento a esas restricciones, tuvo un fuerte impacto sobre el intercambio comercial del Río de la Plata. Esta región, que hasta 1778 fuera marginal desde el punto de vista comercial, creció hasta representar un 12.2% de las importaciones de la Península en 1784. La magnitud del salto es evidente si consideramos que los envíos del Pacífico representaban un 13.8%, apenas un poco más. 4) El Virreinato del Río de la Plata exportaba sobre todo cueros vacunos, suelas y sebo, e importaba mayormente manufacturas textiles y de labranza. El 80% del intercambio se realizaba por el puerto de Cádiz.

textiles. Por ejemplo, los de algodón cayeron de 2-2,75 reales por vara a 1,75 y los ponchos de 7 pesos por unidad a 3 (Ferns op. cit., 90).

La Independencia puso punto final al intercambio dominado por un pequeño grupo de comerciantes españoles. Los comerciantes británicos ya no se vieron forzados a vender sus importaciones a los españoles. Se abolieron las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio exterior. Y gracias al fin de las guerras napoleónicas, a una mejora de los términos de intercambio y a una rebaja del costo de transporte, la exportación per cápita se duplicó entre 1810 y 1825, ubicándose en un nivel bastante alto en comparación con el nivel observado en ese tiempo en países desarrollados (Salvatore y Newland op. cit., 21-22). El desarrollo del comercio exterior fue tan rápido y tan orientado a Gran Bretaña que ya en 1810-1815 el 54% de los cueros que importaba este país provenían del Río de la Plata, y en 1822 el 51% de las importaciones del Río de la Plata provenían de Gran Bretaña (Ferns op. cit., 91-92). Esta intensa relación comercial, y también financiera, condujo en febrero-mayo de 1825 a la aprobación en tiempo récord del Tratado Anglo-Argentino. El Tratado no concedía privilegios comerciales a los ciudadanos británicos; les garantizaba los derechos que ya se habían declarado para los ciudadanos argentinos, los eximía de prestar el servicio militar en las fuerzas armadas argentinas y les aseguraba tolerancia religiosa (Ferns op. cit., 138).

El Tratado gozaba del respaldo pleno del gobierno, los ganaderos y los comerciantes de la provincia de Buenos Aires. El gobierno estaba incentivado por la recaudación aduanera; los ganaderos, por el gran crecimiento de las exportaciones, y los comerciantes, por el auge de intercambio en general. La experiencia acumulada desde la sanción del Reglamento de Comercio Libre en tiempos coloniales les había revelado la capacidad de generación de riqueza que tenía la provincia en un contexto de libre cambio. Otras provincias ganaderas también respaldaban el Tratado; eran Santa Fe y Entre Ríos; en menor medida, Corrientes. Pero los gobiernos, los ganaderos y los artesanos de las restantes provincias del Interior no lo avalaban (Amaral op. cit., 204-205). En términos generales, la producción de estas provincias no era exportable y debía afrontar muy altos costos de transporte hasta los puertos del litoral.

La posición proteccionista del Interior ganó influencia a partir de la crisis y la depresión de 1830 (Amaral op. cit., 205). Rosas, ahora gobernador de la provincia de Buenos Aires y a cargo de la defensa y las relaciones internacionales de las provincias del Río de la Plata, hizo aprobar por la Legislatura en 1835 una ley arancelaria que beneficiaba a los intereses de las provincias del Interior. Era una forma de conciliar los intereses librecambistas de su provincia (y los suyos propios) con los del Interior. En su mensaje a la Legislatura destacó la necesidad de protección para la agricultura y las industrias nacionales. Ya no se podría importar productos similares a los que producía el Interior (artículos de hierro, bronce y hojalata, aperos, arcos de montar,

ponchos, tejidos varios, objetos de madera y cierto número de productos de la agricultura). El trigo y la harina entrarían sólo si su precio superaba determinado nivel; otros artículos entrarían pagando aranceles que fluctuaban entre el 5% (máquinas, metales, carbón) y el 50% (fideos, cerveza, sillas de montar). La ley benefició a las industrias porteñas pero también a la producción de vinos de Cuyo, azúcar de Tucumán, tabaco de Salta y yerba mate de Misiones. Si esta ley contribuyó a cerrar la economía, los bloqueos francés (1838-1840) y anglo-francés (1845-1847) iban a cerrarla todavía más (Vázquez-Presedo 1992, 27). Un gráfico de Salvatore y Newland (op. cit., 21) avala la observación de Vázquez-Presedo. Las exportaciones per cápita (medidas en pesos plata) permanecieron estancadas entre 1825 y 1835, con la excepción de la dramática reducción que motivó la guerra argentino-brasileña, declinaron a la mitad en 1840 y a un tercio en 1847, y luego aumentaron violentamente hasta duplicar en 1850 el nivel de 1825.² Un párrafo de Ferns (op. cit., 142-143) confirma lo dicho: “En 1824 las exportaciones británicas al Río de la Plata alcanzaban a un monto superior al millón de libras. (...) Un cuarto de siglo después, en 1850, el valor de las exportaciones británicas a la Argentina era de menos de un millón de libras, (...) el término medio anual de exportaciones a la República Argentina podría estimarse en unas 700.000 libras”. Si bien el Tratado Anglo-Argentino no fue violado en el período, el comercio con Gran Bretaña permaneció estancado durante un cuarto de siglo.

La Constitución de 1853 incorporó el libre comercio dentro del régimen legal argentino. Pero el sistema sólo se convirtió en una realidad práctica durante la presidencia de Mitre, cuando se abolieron impuestos, exacciones y privilegios provinciales (aduanas interiores) a cambio de subsidios del Tesoro nacional. Estos eran, a decir verdad, una participación en la recaudación aduanera de Buenos Aires (Ferns op. cit., 328). La economía argentina exhibió mayor apertura en el período 1850-1875 que durante el régimen rosista (Vázquez-Presedo op. cit., 31). El citado gráfico de Salvatore y Newland confirma esta observación: las exportaciones per cápita, que tenían un nivel de 100 en 1825 y de 200 en 1850, ascendían a 300 en 1870.

La década de 1870 es importante en la historia de la política comercial argentina. Si bien el pensamiento proteccionista no era predominante,³ dos circunstancias se reforzaron para dar aliento al proteccionismo industrial: un déficit crónico de la balanza comercial entre 1860 y 1875 y el establecimiento de industrias locales. En 1873 y en 1874 se presentaron y aprobaron

² El último tramo del gráfico de Salvatore y Newland genera duda. ¿Qué factores habrían impulsado la duplicación de las exportaciones per cápita, medidas en pesos plata, en 1850 con respecto a 1825? La normalización del comercio después de levantado el bloqueo anglo-francés alcanzaría para explicar el aumento de las exportaciones en 1850 al nivel de 1825, no su duplicación. Hasta donde sabemos, no hay evidencia de un significativo crecimiento económico durante el gobierno de Rosas. En *Civilización y Barbarie* (1845), Sarmiento pinta un cuadro de estancamiento para el período.

³ Un buen ejemplo de dicho pensamiento puede encontrarse en los escritos de Alvear (1870).

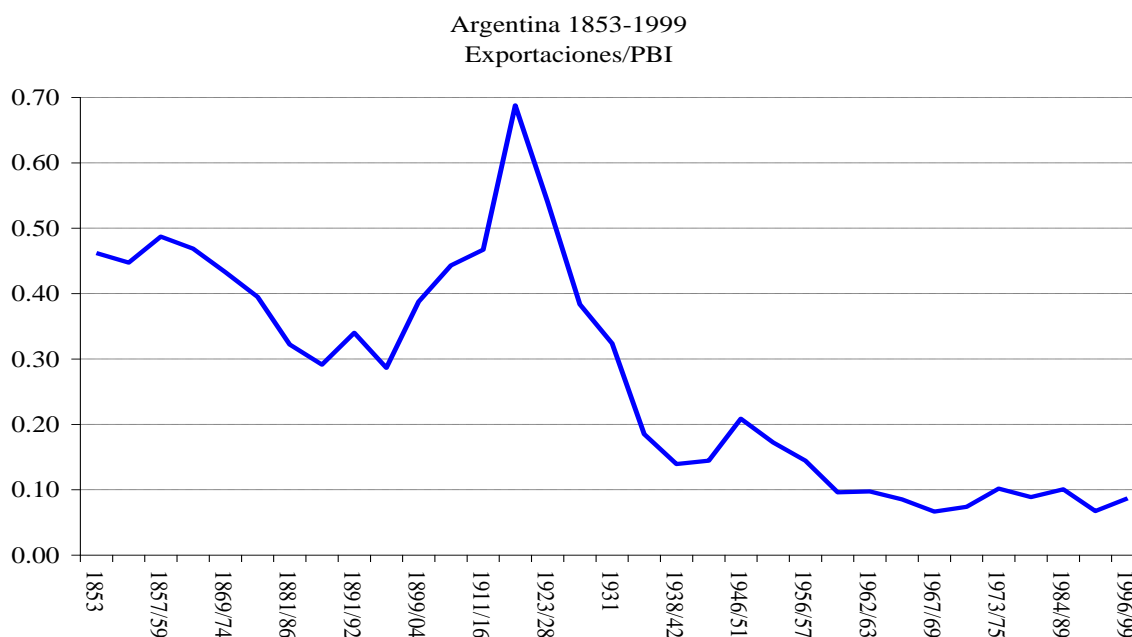
iniciativas legislativas de apoyo financiero a la industria nacional, y en 1876 se sancionó una ley arancelaria que aumentó apreciablemente los derechos de importación (Vázquez-Preledo 1971, 214). El arancel para los bienes de consumo (ropa, calzado, azúcar, quesos, vinos, perfumes, muebles, carruajes) se fijó entre 20 y 40%. El arancel para las materias primas que usaba la industria (hierro, cemento, madera, nitrato de sodio) se estableció entre 10 y 20%; el carbón quedó exento. El arancel para los bienes de capital (material ferroviario, barcos y materiales relacionados, maquinaria industrial, reproductores, alambre de cercos y motores) se estableció en 0%; los arados debían pagar un arancel de 10%. La ley arancelaria de 1876 fue revisada en 1880, 1889, 1891 y 1905. El arancel medio que gravaba a los bienes de consumo aumentó para los alimentos y permaneció más o menos estable para el resto. El arancel medio que gravaba a las materias primas para la industria bajó claramente, menos para el cemento. El arancel para los bienes de capital, que eran importados mayormente por las empresas británicas, continuó siendo nulo para la gran mayoría de los ítems; para el alambre de cerco subió a 5% y para los arados bajó a 5% (ibíd., 212). Díaz Alejandro (1975, 276) apunta que la ley de 1905 contenía pocos derechos prohibitivos y no contemplaba restricciones cuantitativas a la importación. En el período 1875-1914, el recargo arancelario sobre las importaciones totales (gravadas más libres) promedió un 24%, con un desvío standard de 4 puntos porcentuales (Vázquez-Preledo 1971, 211). El Gráfico N° 1, basado en cálculos propios sobre datos de Della Paolera, Irigoin y Bózzoli (2003, tabla 3.3), ilustra el impacto depresivo de las leyes arancelarias de 1876, 1880 y 1889 sobre las exportaciones como fracción del PBI. Medido de esta forma, el coeficiente de apertura pasó de más de 40% a 30% en el período 1875-1890.

De manera que ya en 1876 quedó armada una estructura arancelaria para proteger a la industria de bienes terminados. Según Díaz Alejandro (op. cit., 283), esta política comercial proteccionista seguía vigente en 1927, con modificaciones menores. Pese a ello, la trayectoria del cociente Exportaciones/PBI informa que la economía argentina se fue abriendo a partir de la década de 1890 hasta alcanzar un notable grado de apertura en la de 1920. Este fenómeno habría obedecido a tres causas: la reducción del costo de transporte, la licuación del valor real de los aforos de importación y una mejora de los términos de intercambio.

Según O'Rourke y Williamson (1999, 35-36), el giro proteccionista fue generalizado en el mundo entre 1870 y la primera guerra mundial, y la globalización de fines del siglo XIX fue promovida, en rigor, por una impresionante reducción del costo de transporte. Afirman, incluso, que el creciente proteccionismo fue básicamente una "reacción defensiva frente a los vientos competitivos de una integración de mercados motivada por fletes declinantes". Como los océanos desaparecían, se levantaban murallas. Y ponen un ejemplo luminoso: "El arancel sobre las manufacturas que importaban los países desarrollados cayó de 40% a fines de la década de

1940 a 7% a fines de la década de 1970; una declinación de 33 puntos porcentuales en un período de más de 30 años. Aunque impresionante, este espectacular retorno al ‘libre comercio’ desde el estado de autarquía del período de entre-guerras es menor que la reducción de 45 puntos porcentuales de las barreras comerciales ocurrida entre 1870 y 1913 por las mejoras del transporte”.

Gráfico N° 1



Con respecto al giro proteccionista que experimentó la legislación arancelaria argentina, Vázquez-Presedo (1971, 215) argumenta que “las medidas de protección hallaron siempre resistencia dentro y fuera del país, aunque fueran medidas de emergencia, como el caso de la ley de 1891. Las reacciones de los importadores no necesitaban explicación; los exportadores, y sus asociados, publicaron varios argumentos, más o menos fundados, pero lo real se relacionaba con el temor de represalias del otro lado del Atlántico”. Esta enraizada convicción en las virtudes del libre comercio explicaría la rebaja de 13 puntos porcentuales que experimentó el arancel medio en el período 1900-1914. Es probable que también explique la reducción adicional que experimentó hasta 1920 debido a la licuación del valor real de los aforos (por el aumento de los precios internacionales de los productos importados). El arancel medio real cayó a sólo 7.5% en 1920. El Gráfico N° 1 ilustra el impacto expansivo de esta política, que fue formal hasta 1905 e informal hasta los ajustes de aforos dispuestos en julio de 1920 y diciembre de 1923 (Díaz Alejandro op. cit., 277-278). El coeficiente de apertura se elevó a 69% en el período 1917-1922

y descendió a 54% en el período 1923-1928. De forma que entre 1917 y 1928 la economía argentina experimentó la etapa de mayor apertura comercial desde 1853.

En las décadas que siguieron a 1930, las exportaciones se contrajeron a menos de 10% del PBI debido al proteccionismo más aldeano: aranceles prohibitivos, cuotas de importación, requisitos de contenido nacional, depósitos previos de importación, retenciones a la exportación y controles de cambio (Berlinski 2003, FIEL 1989).

II. Percepción de la Irreversibilidad de la Apertura

El giro político aconteció en 1852 (batalla de Caseros) y se consolidó en 1861 (batalla de Pavón). Hasta 1861 Argentina había gozado de un comercio internacional bastante libre; muy libre en el período posterior a la Independencia y algo restringido durante el régimen rosista. Las exportaciones habían aumentado pero la economía no había experimentado aún un avance significativo. El país gozaba del beneficio de la especialización y el intercambio pero no del beneficio de la acumulación de capital y el crecimiento, que es potencialmente superior. En la década de 1860, empezó a notarse algún movimiento, que se intensificó en la de 1870 y se convirtió en un boom en la de 1880. ¿Qué señales recibieron los inversores?

Ocho instancias, agrupadas en dos tandas, enviaron claras señales de un giro político irreversible a favor de la apertura.

Primera tanda: 1ª) “Se estableció un gobierno nacional basado en una Constitución escrita que creaba un Poder Ejecutivo y un Poder Legislativo representativos de toda la comunidad argentina.” Desde 1852, y en especial desde 1862, “en vez de un gobernador de Buenos Aires a cargo de las relaciones exteriores y las finanzas generales del país, había un presidente de la Nación con poder legal sobre todo el país”; en vez de un montón de Estados pequeños, un único Estado grande, y en vez de un montón de pequeños mercados, un gran mercado. La diplomacia británica había bregado por este ordenamiento casi desde el principio.

2ª) El primer presidente de la Confederación, Urquiza, “reconoció la independencia de Paraguay, dejó de intervenir en las cuestiones internas de Uruguay y declaró a Brasil que no pretendía que Uruguay dependiera de Argentina y que esperaba que Brasil por su parte hiciera lo mismo”. De esta forma, el gobierno argentino despejaba el horizonte de posibles conflictos y reducía el riesgo de futuros bloqueos y sacudones financieros.

3ª) La salida del default con la casa Baring Brothers en 1857 en términos convenientes para ambas partes. “La feliz conclusión de este negocio y el establecimiento de una corriente de servicios por la deuda hacia los centros de capital británico reforzaron la resolución británica de ayudar a una conciliación de la Confederación y la provincia de Buenos Aires”, que era parte nominal pero no efectiva de aquélla.

4ª) El traspaso del poder de Urquiza a Mitre. “La presidencia de Mitre fue la señal de una fundamental decisión política de toda la sociedad argentina (...) en favor de la expansión económica y de la integración del país en la comunidad y los mercados internacionales...” Así se inició “una época de inversión y de libre comercio”. (Frasas tomadas de Ferns op. cit., 296, 297, 322 y 326-327.)

La respuesta económica al nuevo orden político fue rápida. “Al cabo de tres años, hombres de negocios e ingenieros británicos habían establecido bancos y compañías ferroviarias y tranviarias en la Argentina; a éstas siguieron poco después obras de utilidad pública como las de gas, aguas corrientes y sistemas de cloacas. La primera fase de inversión de capitales duró desde 1862 a 1875, momento en que la depresión detuvo brevemente el proceso” (ibíd., 328-329). La inversión británica llegaba en 1875 a poco más de 23 millones de libras esterlinas; el 56% en la forma de préstamos al gobierno y el resto como inversión directa en ferrocarriles, bancos, tranvías, saladeros, minas, obras de gas y telégrafos, en este orden (ibíd., 329).⁴ Una parte del capital que tomó el gobierno fue invertido en obras de infraestructura; otra, sirvió para cubrir déficits fiscales. La guerra del Paraguay causaba estragos en las finanzas públicas argentinas pero no conmovía el clima de inversión y comercio.

Segunda tanda: 5ª) La amigable solución del conflicto entre el banco de la provincia de Santa Fe y la sucursal en Rosario del Banco de Londres y Río de la Plata, en 1876. La crisis se debió a que el primero había hecho expropiar fondos en oro del segundo, arrestar a su gerente y revocar su permiso de emisión de billetes, mientras “el público se volvía al banco inglés en virtud de su solidez y disposición a realizar negocios en oro, si así se pedía” (ibíd., 383). Para Ferns este evento reviste un carácter especial. “Tanto el tono de la prensa como la acción del gobierno en el asunto de la sucursal en Rosario del Banco de Londres y Río de la Plata, demostró que cualesquiera fueran las diferencias entre los intereses argentinos y las empresas extranjeras, aquéllos deseaban que continuaran fluyendo capitales desde el exterior” (ibíd., 394).

6ª) La campaña del desierto, en 1879. Esta operación militar comandada por Roca aseguró las rutas de comercio y la propiedad en vastas áreas del país. “Entre 1820 y 1870 los indios habían robado 11 millones de cabezas de ganado vacuno, 2 millones de caballos, 2 millones de ovejas; habían dado muerte a 50.000 personas; habían destruido 3.000 casas y habían robado bienes diversos por un valor de 20 millones de pesos. Tanto en el norte como en el sur, los indios habían puesto límites efectivos al uso de los recursos de la tierra a la colonización” (ibíd., 387).

7ª) La capitalización de la ciudad de Buenos Aires, en 1881. Este acto puso una lápida a los intentos secesionistas de la provincia de Buenos Aires. “En adelante, el gobierno nacional fiscalizó los recursos financieros de toda la República y la autoridad soberana correspondió de hecho y de derecho a un solo gobierno, que residía en su propia ciudad” (ibíd., 392).

8ª) El Arreglo Romero, en 1893. La negociación entre el gobierno argentino y la Comisión Rothschild evitó que el país cayera en default en ocasión del pánico Baring y abrió un horizonte

⁴ Para poner en perspectiva la importancia del monto invertido, basta recordar que las exportaciones británicas al Río de la Plata promediaron 0,7 millones de libras por año en el período 1824-1850.

de estabilidad financiera que permaneció despejado hasta la primera guerra mundial (ibíd., 470).

III. Confianza de los Inversores

Este apartado tiene por fin presentar datos indicativos de la amplia confianza que despertó el proceso argentino de apertura e integración comercial del siglo XIX. La información estadística disponible es fragmentaria y aproximada. En un principio, se presentan datos reveladores de la confianza que inspiró la apertura; hacia el final, figuran datos reveladores de su éxito material.

Prima de riesgo país: De acuerdo con Della Paolera y Taylor (2003, gráfico 1.4), la prima de riesgo argentino observó una trayectoria descendente entre 1870 y 1930, desde poco más de 3% anual en 1870 hasta casi cero en 1930. Con dos excepciones: la segunda mitad de la década de 1870, cuando tocó 8% en razón de las dificultades financieras del gobierno de Avellaneda, y la primera mitad de la década de 1890, cuando saltó a un nivel cercano a 6% debido al pánico Baring.⁵

Precio de la tierra: “En 1872, el *Buenos Aires Standard* estimaba que el valor de las tierras de las cercanías inmediatas a la capital argentina había aumentado 50 veces durante los años 1850-70” (ibíd., 330). El autor no detalla en qué moneda se midió el aumento, pero debió ser realmente grande pues agrega que las ganancias de capital fueron enormes. “Hay muchas pruebas que inducen a creer que el valor de la tierra aumentó alrededor del 1000% entre 1883 y 1887 en la provincia de Buenos Aires, del 420% en Santa Fe, del 750% en Córdoba y del 370% en Entre Ríos” (Díaz Alejandro op. cit., 48, basado en Ferns op. cit.) Entre 1888 y 1929 el valor de la tierra en la provincia de Buenos Aires se multiplicó por un factor superior a 5, expresado en pesos oro; en otras provincias el aumento también fue enorme (Díaz Alejandro op. cit., 57).

Inversiones británicas: Antes de 1880, las inversiones británicas (acumuladas) en el país no llegaban a 25 millones de libras; en 1885 habían aumentado a 45 millones; en 1890, cuando se precipitó la crisis de Baring, sumaban 150 millones, aunque el secretario comercial de la Legación británica en Buenos Aires las estimó en un monto mayor a 200 millones. “El año 1889 fue en verdad un *annus mirabilis*, en el que Argentina absorbió entre 40% y 50% de todas las inversiones británicas hechas fuera del Reino Unido” (Ferns op. cit., 397). Por su parte, la participación británica en la propiedad del capital hundido en el país ascendió a 81% en 1900; disminuyó a 59% en 1913 (pese a que se duplicó el monto medido en dólares corrientes), y fluctuó en torno de 60% entre 1923 y 1927 (Díaz Alejandro op. cit., 42). Otra fuente, O’Rourke y Williamson (op. cit., 211), reporta que Argentina atrajo 11% de las inversiones británicas en

⁵ La prima es el *spread* entre el rendimiento de un bono público externo argentino y el rendimiento del Consol británico, calculado sobre la base de datos de The Economist.

ultramar del período 1907-1913, mientras Australia y Nueva Zelanda atraían un 6%; EEUU, un 15%, y Canadá, un 23%.

El Cuadro N° 1 resume la notable expansión de las vías del ferrocarril entre la presidencia de Mitre y el fin de la experiencia de apertura. Este es un indicador de la inversión directa extranjera; su evolución debe ser interpretada a la luz del párrafo sobre la inversión británica. La construcción de kilómetros de vías es una medida de confianza y, a la vez, de crecimiento. El masivo incremento de la población y el aumento del ingreso per cápita son una consecuencia del proceso inversor. Este simple cuadro ordena los datos fundamentales del “milagro argentino”.

Cuadro N° 1

Inversión, Población y Crecimiento Económico 1865-1929				
	Vías férreas (km)	Población (millones de habitantes)	Ingreso per cápita argentino (dólares constantes de 1985)	Ing. Argentino/Ing. del Grupo Líder
1865-69	503	1,7	900*	33%*
1910-14	31.104	7,3	3.400	83%
1925-29	38.435	11,0	3.600	78%

Fuentes: 1) Extensión de vías férreas y población, Díaz Alejandro op. cit., 18. 2) Ingreso per cápita argentino en dólares constantes e ingreso argentino como fracción de ingreso del grupo líder, Ávila (2015b), Capítulo II, Apéndice Estadístico.

Aclaraciones: 1) El asterisco indica que el dato corresponde al año 1876. Presumimos que los guarismos del período 1865-69 fueron menores. 2) El grupo líder está compuesto por Gran Bretaña, EEUU, Canadá y Australia.

Garantías ferroviarias: Desde el principio, la construcción de ferrocarriles fue subsidiada por el gobierno nacional. Para la del Ferrocarril Central Argentino, por caso, se entregó una legua de tierra a cada lado de la línea y se garantizó un rendimiento sobre las inversiones de 7% anual (Ferns op. cit., 345). Luego de la crisis Baring, los subsidios se fueron recortando. “Después de 1905 no se acordó a ninguna compañía ferroviaria argentina garantía o subsidio de ninguna clase” (ibíd., 476). El Cuadro N° 1 muestra que no por ello la extensión de las vías dejó de aumentar.

Préstamos hipotecarios: “Con anterioridad a 1930, había un amplio mercado de hipotecas de especial importancia para la canalización de fondos hacia las actividades rurales y la construcción de viviendas urbanas. Entre 1915 y 1925 la deuda hipotecaria pendiente tenía un valor aproximado de la mitad del PBI” (Díaz Alejandro op. cit., 45). Este párrafo, así como el referido a las garantías ferroviarias, corrobora la virtual desaparición del riesgo-país.

IV. Presiones Ideológicas y Quebrantamiento

A mediados de la década de 1900, cuando el ingreso per cápita argentino tocaba el 90% del ingreso del grupo líder y el gobierno argentino podía prescindir del subsidio a la inversión ferroviaria, y cuando fallecían Mitre y Pellegrini, como presagio del fin de una época, vio la luz el “nacionalismo cultural”. El ensayo *Ariel*, del escritor uruguayo Rodó, es una de las obras más representativas de la nueva visión. Según Altamirano y Sarlo (1997, 164-165), “el centro de la obra de Rodó constituye una impugnación de la civilización triunfante en los EEUU, utilitaria y volcada a la búsqueda del progreso material”; añaden luego que “Rodó hace alarmadas advertencias contra los peligros de la democracia y el cosmopolitismo”. Lugones, Rojas y Gálvez, en literatura, y Bunge, en economía política, fueron los principales expositores de esta visión en nuestro país (Halperín Donghi 2000, 216, 95, 233 y 180, respectivamente). Los astros empezaban a alinearse en contra de la relación anglo-argentina.

En 1916 la República posible dio paso, como estaba previsto desde 1853, a la República verdadera. Llegó al poder el Partido Radical, nacionalista y reformista. “Algunos de los elementos del Partido Radical provenían de familias que habían cooperado con el régimen rosista, derrotado por los liberales que organizaron el sistema económico que predominó a partir de 1862” (Díaz Alejandro op. cit., 70). La primera guerra mundial, 1914-1918, asestó un severo golpe a un país que exportaba más de la mitad de su PBI. La revolución rusa profundizó el nacionalismo cultural y la inclinación proteccionista. Bunge expresaba, ya en 1923, sus temores sobre el proteccionismo agrícola de EEUU y las preferencias imperiales británicas (ibíd., 294). “La casi totalidad de la opinión (pública) rechazaba vigorosamente el mantenimiento de normas que dejaban a la Argentina expuesta a la penetración de esas empresas gigantes (Anglo-Dutch y Standard Oil). (...) la Sociedad Rural (...) reaccionaba contra la creciente clausura del mercado norteamericano a los productos de la ganadería argentina” (Halperín Donghi op. cit., 254). Por último, “¿Qué hacer cuando *La Prensa* (...), en sus comentarios a lo largo del debate, se inclina cada vez más decididamente (...) por aducir (...) que, aunque bajo el monopolio fiscal la producción (de petróleo) no ha de crecer al mismo ritmo que bajo manos privadas, es necesario resignarse a ello porque la alternativa significa abrir las fronteras de la nación a influencias dispuestas a destruirla?” (ibíd., 254). Este extracto de citas permite ilustrar el giro ideológico que se fue concretando en los veinte años anteriores a 1930.

“Desde luego que la Argentina nunca perteneció al Imperio Británico; pero la Argentina (...) era parte del Imperio extraoficial de Gran Bretaña” (Ferns op. cit., 485). Esta sagaz observación sintetiza nuestro mensaje sobre la exitosa apertura argentina del siglo XIX. El boom económico no fue producto de factores tales como las inversiones en ferrocarriles, la extensión de la

frontera agropecuaria, la inmigración masiva o la educación popular, sino de una estabilidad institucional lograda en el contexto de una larga relación que desarrolló la confianza y facilitó el entendimiento entre nuestro país y la superpotencia de la época. Aquellos factores fueron consecuencias antes que causas del milagro económico.

El abandono del Tratado Anglo-Argentino no fue consecuencia de la generalizada opinión a favor de una posición aislacionista y autarquista. Su causa inmediata fue la Gran Depresión. Argentina no tomó la decisión de abandonarlo. Se resistió mucho a hacerlo pues presentía que no había nada mejor para reemplazarlo.

V. Principales Conclusiones

Hacia 1825, cuando se firmó el Tratado Anglo-Argentino de Amistad, Comercio y Navegación, el Río de la Plata ya se había transformado en la práctica en un Estado de libre comercio. La tendencia liberalizadora y el auge del intercambio había comenzado medio siglo antes, como respuesta al Reglamento de Comercio Libre de 1778; al ímpetu de la industria británica, que buscaba mercados para sus tejidos en todos los confines del mundo; a la Independencia, que abolió el monopolio que tenían los comerciantes españoles y las barreras arancelarias y no arancelarias, y al fin de las guerras napoleónicas, una mejora de los términos de intercambio y una reducción del costo de transporte.

Entre 1825 y 1850, el comercio permaneció estancado a raíz de la ley proteccionista de Rosas y los bloqueos francés y anglo-francés. Hasta la Organización Nacional, en suma, la Argentina gozó de un comercio internacional bastante libre; muy libre en el período posterior a la Independencia y algo restringido durante el régimen rosista. Las exportaciones eran altas pero la economía no había experimentado todavía un avance significativo. El país gozaba del beneficio de la especialización y el intercambio pero no del beneficio de la acumulación de capital y el crecimiento, que es potencialmente superior.

El giro político que se concretó entre 1852 y 1862 encendió el proceso de acumulación de capital en gran escala. Entre las principales señales de un giro irreversible a favor de la apertura que recibieron los inversores, se cuentan el establecimiento de un gobierno nacional basado en una Constitución escrita, la eliminación de hipótesis de conflicto con países vecinos, la salida del default con la casa Baring, el traspaso del poder de Urquiza a Mitre, la campaña del desierto y la capitalización de la ciudad de Buenos Aires.

La reducción de la prima de riesgo argentino, la suba del precio de la tierra y el boom de las inversiones británicas son pruebas de la confianza que despertó el proceso de estabilización institucional. El giro político habría sido entonces condición necesaria del milagro económico. Pero el giro político tuvo lugar en el contexto del Tratado Anglo-Argentino, el cual contribuyó a desarrollar la confianza y facilitar el entendimiento entre nuestro país y la superpotencia de la época. Podemos concluir así que la suma del giro político y el Tratado habría sido condición suficiente para el milagro.

Referencias Bibliográficas

Altamirano, C. y B. Sarlo (1997): "La Argentina del centenario: campo intelectual, vida literaria y temas ideológicos." C. Altamirano y B. Sarlo: Ensayos argentinos. De Sarmiento a la vanguardia. Ariel.

Alvear, E. de (1870): "Reforma Económica." La Revista de Buenos Aires, números de febrero, marzo y abril.

Amaral, S. (1993): "Del mercantilismo a la libertad: las consecuencias económicas de la independencia argentina." L. Prados de la Escosura y S. Amaral (eds.): La independencia americana: consecuencias económicas. Alianza Universidad.

Ávila, J. (2008): "Libre Comercio Pactado con una Superpotencia." Documento de Trabajo Nº 385, UCEMA, noviembre; <http://ideas.repec.org/p/cem/doctra/385.html>. Publicado en J. Ávila (2015a): Antídotos contra el Riesgo Argentino, Grupo Unión.

Ávila, J. (2015b): Macroeconomía del Riesgo Argentino. Grupo Unión.

Berlinski, J. (2003): "International trade and commercial policy." G. Della Paolera y Alan Taylor (eds.): A New Economic History of Argentina. Cambridge University Press.

Della Paolera, G., M. Irigoin y C. Bózzoli (2003): "Passing the buck: Monetary and fiscal policies." Della Paolera y Taylor, op. cit.

Della Paolera, G. y A. Taylor (2003): Tensando el Ancla. Fondo de Cultura Económica de Argentina.

Díaz Alejandro, C. (1975): Ensayos sobre la historia económica argentina. Amorrortu editores.

Ferns, H. (1966): Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX. Ediciones Solar/Hachette.

FIEL (1989): El control de cambios en la Argentina. Ediciones Manantial.

Halperín Donghi, T. (2000): Vida y muerte de la República verdadera. Ariel Historia.

O'Rourke, K. y J. Williamson (1999): Globalization and history. MIT Press.

Salvatore, R. y C. Newland (2003): "Between independence and the golden age: The early Argentine economy." Della Paolera y Taylor, op. cit.

Silva, H. A. (1993): El comercio entre España y el Río de la Plata (1778-1810). Banco de España.

Vázquez-Preedo, V. (1971): El caso argentino. EUDEBA.

Vázquez-Preedo, V. (1992): Auge y decadencia de la economía argentina (desde 1776). Academia Nacional de Ciencias Económicas.