

Pablo Gerchunoff, Fernando Rocchi y Gastón Rossi, *Desorden y progreso. Las crisis económicas argentinas 1870-1905*, Buenos Aires, Edhsa, 2008, 391 pp.

Desorden y progreso es un libro de historia de la política económica y no de historia de las estructuras económicas según la propia definición de los autores.

El objetivo de Gerchunoff, Rocchi y Rossi es demostrar que el ordenamiento político surgido a partir de 1880 no se dio paralelamente con un ordenamiento económico. Esa carencia de instituciones centralizadas en el Estado Nacional, entes cuyo objetivo fuera marcar el paso de la economía argentina, impedía regular adecuadamente la conflictiva demanda de fondos de las provincias mientras que la provincia de Buenos Aires no poseía dificultades para financiar su gasto. Sólo después de la crisis de 1890, con la cual Buenos Aires se vio severamente afectada, el Estado Nacional ocupó un lugar predominante y las cuestiones económicas pendientes relacionadas con la banca, la moneda, la deuda y los ferrocarriles se fueron encauzando para dar lugar al surgimiento de un periodo de progreso material y de transformación social y política a principios del siglo XX.

Para realizar su análisis, los autores dividen el periodo en dos etapas. La primera que se extiende desde 1875 hasta 1890 se caracteriza por la existencia de las crisis financieras surgidas como consecuencia de la imposibilidad que demostró el Estado Nacional para dirimir en el conflicto distributivo generado entre las provincias. Estas últimas actuaban individualmente con el objetivo de alcanzar la mejor posición en el reparto de fondos fiscales, así como en esa competencia anárquica con la nación para obtener financiamiento externo que les permitiera expandir su gasto. La provincia de Buenos Aires se encontraba ajena a esta situación dado que, respaldada por su potencial productivo natural, se presentó independientemente en los mercados de capitales ya sea colocando empréstitos públicos o cédulas hipotecarias. La acción descoordinada de fuerzas, la que no contempló correctamente los costos del incumplimiento del pago de las deudas, derivó en las crisis de 1885 y 1890. Además, como establecen los autores, si bien se vivía un periodo de optimismo surgido a partir de la estabilización política del país, de la incorporación de nuevas tierras productivas y de la llegada de la inmigración, el deterioro en los términos del intercambio haría más difícil la posibilidad de repago de las deudas. Pero, por otro lado, tampoco los oferentes de fondos impusieron un límite al endeudamiento, quizá porque no evaluaron adecuadamente la capacidad de repago argentina.

La segunda etapa, desde 1890 hasta 1905, es la de la reorganización y del ajuste para alcanzar progresivamente el orden económico que re-

quería del monopolio monetario y del ejercicio de la potestad fiscal del Estado Nacional. Ello no se logró sin contratiempos y particularmente fue la crisis financiera de 1890 la que permitió dar inicio a ese camino. Ese orden económico tan necesario para el funcionamiento del país se alcanzó cuando el Estado Nacional dejó de estar condicionado por la provincia de Buenos Aires, la cual perdió su autonomía financiera al verse severamente afectada por la crisis. En 1890 esta última provincia no fue la excepción al no cumplir el pago de su deuda como algunas pocas que habían recurrido al financiamiento externo. Este hecho modificó la relación de fuerzas entre la provincia de Buenos Aires y el Estado Nacional, dando origen al proceso fundador del poder económico de este último con predominio sobre las provincias. Si bien el Estado Nacional también había requerido del financiamiento externo, la firma del tratado con el barón de Rothschild durante la presidencia de Carlos Pellegrini (1890-1892) le permitió evitar el incumplimiento del pago de su deuda. Los autores sostienen no haber podido descubrir si realmente Pellegrini y sus contemporáneos se dieron cuenta de la importancia que los cambios producidos durante su presidencia tuvieron desde el punto de vista de la historia argentina.

De esta manera concluía la tarea iniciada en 1880, pero el camino para encauzar la economía nacional recién iniciaba, ya que las consecuencias de la crisis se hicieron sentir. En efecto, durante la presidencia de Luis Sáenz Peña (1892-1895) se produjeron ciertas complicaciones en materia económica en virtud de que las provincias estaban en bancarrota y sujetas al poder de la nación, la cual tenía a su vez dificultades para pagar sus deudas. Sólo a partir de 1895, con la finalización de la deflación mundial, se pudo iniciar el desarrollo de un sistema económico más estable bajo el régimen federal vigente y sobre la base de las propias instituciones del Estado Nacional: el Banco de la Nación Argentina, el organismo de crédito, y la Caja de Conversión, el ente emisor de moneda. Pero aunque el nivel de producción nacional iba creciendo, no se podía garantizar aún la cancelación de las deudas tomadas en los años de la década de 1880, por lo tanto, entre 1896 y 1899 se contrajo una nueva deuda. Si bien Carlos Pellegrini durante la segunda presidencia de Julio Roca (1898-1904) intentó la renegociación de la misma en forma unificada, el rechazo que el proyecto originó obligó al presidente a desestimarla. Este hecho generó la ruptura política entre Roca y Pellegrini. Estos constituyeron los últimos acontecimientos difíciles originados por la crisis. Sólo a partir de 1903 el crecimiento de las exportaciones alejaría los problemas que la insolvencia occasionaba.

La organización del libro es la siguiente. En la primera parte se analiza la puja por la obtención de fondos desde 1880 hasta 1890. En la segunda se

describe la política económica aplicada por el presidente Carlos Pellegrini durante la crisis de 1890 y sus efectos mientras que en la tercera se analizan las consecuencias de la mencionada crisis y los pasos seguidos hasta principios del siglo XX para encauzar financieramente la economía. Luego se presenta un apéndice que contiene un trabajo realizado por Mariano Szwafowal en el que se detallan los acontecimientos que finalmente derivaron en un empréstito otorgado por el Banco de la Provincia al Estado Nacional durante la presidencia de Nicolás Avellaneda (1874-1880). Seguidamente se encuentra un anexo documental y, por último, una breve referencia a la trayectoria de los principales protagonistas de la época.

Es importante destacar que los autores encuentran en los hechos la validación de sus hipótesis y ello se logra a través de un minucioso trabajo de análisis de las fuentes y recopilación de citas. Estas últimas permiten a su vez comprender más claramente las decisiones diarias tomadas por los protagonistas de este periodo para afrontar las dificultades de la época. Asimismo, los datos cuantitativos, expuestos en gráficas o en tablas, como también los mapas, enriquecen el desarrollo de los temas.

Para conocer más en detalle los pormenores de los hechos descritos por los autores, valga considerar sucintamente lo que se relata en cada capítulo.

El orden económico, el cual requería de un Estado Nacional que predominara sobre las provincias, se alcanzaría en la medida en que se lograra un orden monetario, así como uno fiscal. En el primer capítulo se describen las distintas alternativas utilizadas por el presidente Julio Roca (1880-1886, primer mandato) para alcanzar dicho orden monetario el que requería que se lograra eliminar la supremacía del Banco de la Provincia de Buenos Aires, estableciendo una autoridad financiera nacional que estuviera sobre él. Este era el lugar que se esperaba que ocupara el Banco Nacional como banco del Estado. En cuanto al orden fiscal, la necesidad de asignar fondos para la construcción de obra pública (puertos, ferrocarriles, obras de modernización) en el territorio nacional requería de la asignación de prioridades ante los problemas presupuestarios existentes, con lo cual la colocación de empréstitos se hacía presente. La provincia de Buenos Aires, con una buena situación financiera, era acreedora de la nación y a su vez poseía un acceso preferencial al mercado de capitales. La demanda anárquica de fondos trajo a la luz la vieja rivalidad entre la provincia de Buenos Aires y el Estado Nacional, que sumada al desequilibrio del comercio exterior ante el descenso del precio de la lana y el endeudamiento externo, derivó en la crisis de 1885.

En el segundo capítulo se presentan los acontecimientos producidos durante la presidencia de Miguel Juárez Celman (1886-1890) cuyo man-

dato se inició en un contexto optimista y con ambiciones desarrollistas. Su idea de descentralización financiera y la sanción de la Ley de Bancos Garantidos se opusieron al monopolio monetario sostenido por Roca. Las cédulas emitidas por el recientemente creado Banco Hipotecario Nacional, así como las emitidas por el Banco Hipotecario de la Provincia de Buenos Aires se convirtieron en los medios para financiar el expansionismo juarista. Pero, hacia el segundo semestre de 1888, esta política se revirtió en la medida en que la inflación, el desequilibrio en el comercio exterior y el aumento de la tasa de interés en el mercado londinense generaron sospechas sobre la capacidad de pago nacional dado su nivel de endeudamiento. Los autores describen entonces el cambio de la política económica producida en los últimos meses de 1889 ante las dificultades existentes, la cual contempló un menor nivel de gasto y la restricción monetaria. Pero a pesar de la implementación de una política de ajuste, cuando la desconfianza de los ahorristas afectó el funcionamiento del sistema financiero hacia marzo de 1890, la crisis económica se hizo presente, la que unos meses después se convirtió en una crisis política y derivó en la renuncia del presidente Juárez Celman a su cargo.

En el tercer capítulo los autores recurren a los datos empíricos para ejemplificar los temas analizados. Cuadros, gráficas y mapas, que dan cuenta de un pormenorizado trabajo de conciliación de cifras, brindan una explicación numérica de la cuestión fiscal, de la monetaria, de la crediticia, de lo acontecido con la deuda pública, de la situación de la red ferroviaria y de las posibilidades de repago de la deuda en función del ingreso por exportaciones entre 1880 y 1890.

La segunda parte del libro comienza en el capítulo cuarto y en él se explican las medidas adoptadas por el presidente Carlos Pellegrini para afrontar las consecuencias de la crisis de 1890. Pero nada fue sencillo en estos años. Nuevos sucesos modificaron la realidad y Pellegrini, como expresan los autores, debió decidir sus pasos siguiendo la evolución diaria de los hechos. Uno de esos hechos estuvo constituido por las dificultades financieras de la Casa Baring, la cual requería de la cancelación de la deuda argentina de corto plazo para evitar su liquidación. Este suceso derivó en un cambio sustancial del programa económico inicialmente propuesto y en la firma del Empréstito de Consolidación a fines de 1890. Este último constituyó un oneroso canje de deuda, el cual derivó en una reprogramación monetaria que, a su vez, no impidió la crisis del sistema financiero público. Si bien se evitó el incumplimiento de pago de los empréstitos del Estado Nacional, no ocurrió lo mismo con las deudas provinciales, municipales y las cédulas hipotecarias que quedaron fuera del convenio. Pero hay que tener en cuenta un elemento adicional que influyó en esta

difícil situación financiera: la nacionalización de las obras de salubridad al rescindirse el contrato de la Buenos Aires Water Supply, sobre la cual la Casa Baring poseía acciones y *debentures*.

En el capítulo quinto los autores explican el colapso del sistema financiero público. La demanda de oro crecía en la medida en que se incrementaban los retiros de depósitos particularmente de los bancos de la Provincia y Nacional. La ineffectividad del empréstito interno y el establecimiento del feriado bancario no evitaron generar mayor incertidumbre entre los ahorristas en abril de 1891, hecho por el cual se decretó la suspensión de los pagos de depósitos y cuentas corrientes a la vista de los dos principales bancos públicos. Fuerte commoción generaron estas medidas en la población. Paralelamente, entre los meses de marzo y abril se produjo la debacle financiera de la provincia de Buenos Aires, motivo por el cual el gobernador decretó la suspensión de la actividad del Banco de la Provincia como organismo de crédito, la necesidad de mantener un equilibrio fiscal provincial de caja y la suspensión de los pagos de la deuda externa en oro. De esta manera, la grave situación financiera que debió afrontar la provincia fue el hecho que permitió cambiar el peso relativo entre la fuerza económica ejercida por el Estado Nacional y por la provincia, a favor del primero y en detrimento de la segunda. Y se constituiría, pues, en un hito de significativa importancia para encauzar económicamente a la nación. Posteriormente, la crisis también afectaría a los bancos privados.

Pero el problema de Pellegrini no lo constituían los bancos provinciales sino que la idea que lo preocupaba era la creación de un banco único de Estado a partir del liquidado Banco Nacional que funcionaría como institución de crédito. La crisis le permitiría materializar su aspiración.

En el capítulo sexto los autores describen los sucesos que derivaron en la creación del Banco de la Nación Argentina, entre ellos, la presentación de su proyecto y su aprobación en el Congreso. Entre otros aspectos, la sanción de la Ley de Ferrocarriles Nacionales permitió el traspaso de ferrocarriles ya existentes a la jurisdicción nacional aunque no sin litigios. De esta manera, la constitución de la red ferroviaria nacional completaba el proyecto roquista de principios de los años ochenta.

Si bien hacia fines de 1892 se produjo la declinación política de la presidencia de Carlos Pellegrini, los mismos autores señalan que analizando retrospectivamente la compleja situación que se vivió a principios de los años noventa se observa que el manejo de la crisis trajo como resultado el fin de la puja distributiva como se presentó en los años ochenta y la constitución de las instituciones económicas del Estado Nacional.

En la tercera parte del libro los autores presentan los distintos sucesos producidos entre 1892 y 1905 para poder establecer el momento en que

terminó la crisis. Desde el inicio de la presidencia de Luis Sáenz Peña hasta el final de la segunda de Julio Roca la economía argentina transitó el camino hacia su normalización en forma lenta y con ciertas dificultades tanto políticas como financieras. En el capítulo séptimo los autores describen en forma detenida la situación política de la presidencia de Sáenz Peña caracterizada por un permanente estado de crisis. Luego de producidos ciertos hechos como la falta de resolución de las deudas por garantías ferroviarias, el arreglo Romero-Rothschild sobre el cronograma de pagos de la deuda nacional, los sucesivos cambios de ministros y las intervenciones provinciales, el presidente Luis Sáenz Peña presentó la renuncia a su cargo.

Los acontecimientos ocurridos durante la presidencia de José Evaristo Uriburu (1895-1898) se describen en el capítulo octavo. Los autores destacan la importancia que los resultados del censo poblacional de 1895 tuvieron desde el punto de vista político mientras que afirman, desde el punto de vista económico, que la solución parlamentaria al problema de las deudas por garantías ferroviarias permitió dejar atrás una de las secuelas de la crisis financiera. Sólo las repercusiones económicas de la política exterior de la presidencia de Uriburu por los conflictos limítrofes generaron ciertas dificultades ante el crecimiento del gasto público derivado del mayor aprovisionamiento armamentista. En este contexto una inesperada recesión económica se produjo hacia 1897.

En el último capítulo del libro, que comprende la segunda presidencia de Julio Roca, los autores plantean que en el difícil año 1901 se presentaron nuevamente ciertos problemas económicos; entre ellos, el insuficiente ingreso de oro por exportaciones, así como también la insuficiente recaudación del Estado Nacional. Fue bajo estas circunstancias, y ante el nerviosismo que los mismos originaron, que Carlos Pellegrini presentó un proyecto para unificar la deuda en un sólo título garantizado con el objetivo de reducir los servicios de la deuda externa. La propuesta tuvo un importante nivel de rechazo que se manifestó violentamente en las calles. Declarado el estado de sitio, Roca decidió retirar el proyecto dando por finalizada la larga relación política que había mantenido con Pellegrini. La cuestión de la deuda externa permanecía sin resolverse, pero lentamente la situación se modificó, ya que entre 1903 y 1910 los precios de los principales productos argentinos exportados, así como sus cantidades, se incrementaron considerablemente, reduciéndose el peso que las obligaciones externas representaban y alejando de esa manera el temor a la insolvencia. Argentina inició un periodo de expansión económica hasta los primeros años de la década de 1910. Asimismo, la sociedad fue cambiando conjuntamente con el progreso material mientras que, desde el punto de vista político, la transformación se estaba gestando.

Para finalizar, valga destacar el particular abordaje que los autores realizan al analizar las crisis económicas argentinas ocurridas entre 1875 y 1905, teniendo en cuenta que este se desarrolló a través de la investigación llevada a cabo con base en diferentes fuentes, así como a una tarea laboriosa de conciliación de cifras.

Patricia Jerez
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires