

Capítulo 1

DESDE EL COMIENZO

Los albores de la emancipación nacional fueron forjados por múltiples acontecimientos. Los más trascendentes derivaron quizá de acciones de índole internacional, como el intento de la Corona española, heredada por los Borbones, de reactivar su alicaída economía. La aplicación en el Río de la Plata de las reformas liberales de Carlos III, junto con la creación del Virreinato del Río de la Plata, revitalizaron intensamente el comercio a través del puerto de Buenos Aires, que pasó de su siesta aldeana a convertirse en el centro exportador de la producción del litoral y de Potosí –en desmedro de la lejana Lima–, y en puerta de ingreso de productos importados.

Con ese impulso del comercio cobraron cada vez más importancia las transacciones monetarias. Para ello la región contaba con circulante extranjero, heterogéneo e incontrolado, y con el pago en metales. “Durante la época colonial no había bancos en el Virreinato del Río de la Plata ni circulaba papel moneda. La masa monetaria estaba constituida por monedas de oro y de plata que se acuñaban en las casas de monedas o ‘cecas’ de México y Potosí que troquelaban aproximadamente trece millones de pesos anuales la primera, y tres millones la segunda. La moneda fraccionaria o de vellón era de cobre”.¹

¹ Olarra Jiménez, Rafael, *Evolución monetaria argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 1968, p. 19.

Sabemos que la declinación imperial de la metrópoli favoreció las guerras de emancipación, luchas libertarias que fueron a su vez celosamente alentadas por Inglaterra, potencia que patrocinó el comercio clandestino entre América Latina y aquellos puertos prohibidos por el sistema de flotas y galeones.

La debilidad española y la corrupción estructural de su sistema monopólico permitieron que luego de algunos escarceos –que incluyeron las dos invasiones militares inglesas– el puerto de Buenos Aires finalmente autorizara, por disposición del virrey Cisneros, importantes desembarcos de comerciantes británicos y sus mercaderías, ésas que desde la revolución industrial inundaban el mundo colonial de todas las latitudes.

El paciente inglés

Cuando estalló la Revolución de Mayo los mercaderes británicos obtuvieron rápidamente del nuevo gobierno un firme compromiso de buena voluntad: “Tenemos promesas del presente gobierno de protección, amistad y todos los privilegios de ciudadanos”, escribió a Londres uno de ellos, Alexander MacKinnon, en aquel momento crítico.²

La Corona británica, aliada entonces a España contra las ambiciones imperiales de Napoleón, no podía expresar abiertamente su beneplácito por la apertura de nuevos mercados en las colonias hispanas. De modo que se abstuvo de intervenir en forma directa u oficial en las guerras

independentistas, pero su sola neutralidad diplomática, su activa participación en logias secretas y su llegada a los círculos influyentes allanaron los planes de los patriotas criollos, esa mezcla explosiva de terratenientes, caudillos y libertarios.

Pero los proyectos británicos, claro está, eran más ambiciosos: “Los hechos están ejecutados, la cuña está impelida. Hispanoamérica es libre y si nosotros sentamos rectamente nuestros negocios, ella será inglesa”, proyectaba el entonces ministro de Negocios Extranjeros de la Corona en una célebre carta enviada a lord Granville. George Canning, un político genial al servicio de Su Majestad, no sólo soñaba por escrito sino que al mismo tiempo incentivaba afanosamente cada proceso revolucionario en las provincias del Virreinato del Río de la Plata, en Venezuela, en Colombia, porque la independencia de España debía significar el sometimiento a Gran Bretaña, a su poder económico que se extendía sin escrúpulos de norte a sur del continente.

Las luchas interminables entre facciones jacobinas y conservadoras en el Río de la Plata, el enemigo godo y las propias dificultades hicieron de este período de la vida nacional un constante caos. Territorio sin límites precisos, sin gobierno efectivo, sin más ley que la que impartía la superioridad de la fuerza.

En ese contexto de guerra, anarquía, asonadas, motines, revoluciones y más tarde abierta guerra civil era impensable avanzar en cuestiones que tuvieran que ver con el desarrollo económico. Por todo ingreso los patriotas contaban con los impuestos aduaneros que crecían gracias a las operaciones de los comerciantes ingleses, pero cuyas mercaderías causaban la ruina de los productores de las

² MacKinnon a la Secretaría del Departamento de Asuntos Extranjeros, 1º de junio de 1810. Foreign Office, 72/107. Citado en John Street, *Gran Bretaña y la Independencia del Río de la Plata*, Buenos Aires, Paidós, 1967, p. 163.

regiones del interior del país. Complejo dilema que se zanjó en perjuicio de los telares del norte, los talabarteros de Córdoba y los astilleros correntinos.

Había que hacer frente a los gastos administrativos ordinarios y a los que insumía el esfuerzo bélico, pero los gobiernos revolucionarios no contaban ni con entradas regulares, ni con crédito, ni con bancos que pudieran auxiliarlos. Esos primeros años de vida independiente consumieron no sólo hombres, ganado y recursos, sino que liquidaron además el comercio español y el criollo. La situación favoreció y consolidó la posición de los británicos, “mejor adaptados que sus competidores locales al grave contexto de la crisis política”.³

La aduana aportaba una renta de un millón a millón y medio de pesos fuertes por año mientras el resto de los impuestos –contribución directa, patentes, papel sellado, derechos sobre transacción de bienes, etc.– ofrecía ingresos variables y exiguos por la incapacidad de recaudación. En estas condiciones los gobiernos de esa primera etapa se vieron obligados a recurrir al empréstito forzoso, único recurso capaz de cubrir los déficit que se acumulaban día a día.

Mientras tanto, y debido a la crisis monetaria, en 1811 la Junta de Gobierno solicitó al Consulado un proyecto para la fundación del primer banco rioplatense, que se conformaría con capitales privados. La idea fracasó por desconfianza hacia el gobierno, por la crisis monetaria, por el estado de guerra y la ausencia de capitalistas.⁴

³ Bejar, María Dolores, *Buenos Aires y la Aduana 1809-1862*, Buenos Aires, CEAL, 1984, p. 10.

⁴ El Consulado fue una institución que resultó de las reformas borbónicas y el ascenso social de la burguesía. Tenía un doble propósito: aumentar la recaudación fiscal e implementar mejoras en

Como herramienta habitual de financiamiento se decretaron en aquellos años empréstitos forzosos, a granel, sobre los españoles capitalistas y sobre los criollos enemigos de la causa de la libertad. La confiscación de bienes, las levas compulsivas, sellaron a fuego una impronta general de “inseguridad jurídica” y de desconfianza hacia toda iniciativa gubernamental.

La interminable lucha por la independencia y la simultánea imposibilidad de acordar los intereses del interior y el puerto se tradujeron en una creciente necesidad de gastos por parte de la administración porteña, que hacia fines de la década de 1820 se tornó crítica.

Nace la deuda externa

Los trastornos financieros ocasionados por los gastos extraordinarios de la Revolución y las luchas independentistas no pudieron ser resueltos por los gobiernos nacionales establecidos en Buenos Aires entre 1810 y 1820. El batifondo de las armas, los desacuerdos entre caudillos, el juego de fuerzas económicas habían gestado, en el inicio, definitivamente, una economía en crisis, insuficiente y dependiente de la ayuda externa.

Los criollos no encontraron una alternativa eficaz para sustituir el sistema financiero colonial y, además, los intentos

el comercio y la producción. Su secretario Manuel Belgrano propuso la diversificación productiva, guiado por las ideas del pensamiento agrario ilustrado y las necesidades del país. Las iniciativas, que habrían dotado a Buenos Aires de una mejor infraestructura mercantil, chocaron con la insolvencia del Consulado. A partir de 1800 la defensa del puerto de Buenos Aires terminó de consumir los escasos recursos disponibles y el Consulado, Belgrano mediante, se transformó en eje de la movilización prerrevolucionaria porteña.

realizados derivaron en el crecimiento incontrolable de la deuda pública. Por esa razón resultaba imperioso reconstruir un sistema financiero agotado.

Algunos estudiosos sostienen que la gestión de Martín Rodríguez, estanciero y gobernador de Buenos Aires desde 1820, fue decisiva para la posterior organización nacional. En esa instancia histórica sobresalió la figura de Manuel J. García, que había sido delegado por el gobierno, en 1818, para comenzar a negociar con la banca inglesa la radicación de capitales extranjeros. Rodríguez y su ministro García no descuidaron prácticamente ningún aspecto de la esfera económico-financiera. Su administración arregló y consolidó la deuda interna anterior como base indispensable para cualquier plan financiero que se adoptara, fomentó el crédito público, estructuró la contabilidad a imitación de las economías más adelantadas de Europa, organizó la administración dividiéndola en tres grandes reparticiones –Contaduría, Tesorería y Receptoría de Rentas, las mismas que en la actualidad– y la centralizó a través del cierre de diversas tesorerías que se repartían los exiguos recursos.

Formuló el primer presupuesto –como los actuales, con fijación de partidas y proyección de ingresos– y fundó la Bolsa de Comercio, que pronto se convirtió en el centro de la vida económica y financiera. Además fomentó, por primera vez, la inmigración europea.

El 26 de junio de 1822 se dictó la ley que fundaba el Banco de Descuentos, primer banco patrio. Manuel J. García contribuyó considerablemente con esa medida. El momento era adecuado: desde hacía poco más de un año, gracias a la buena administración de Rodríguez, renacían la confianza y el apoyo populares, el afán de progreso.

En el resto de las provincias, en cambio, las perspectivas eran mucho más inciertas y dramáticas por la disolución de la economía colonial.

Se sospecha que la ley para la fundación del Banco de Descuentos había sido estudiada con anterioridad, ya que en el momento de su dictamen no generó oposición ni debate alguno. La ley contenía siete artículos, premisas que prohibían la apertura de otro banco por un período de veinte años, además de “la exoneración de contribución de las propiedades invertidas en acciones del banco; que el banco use sellos particulares, y que sus falsificadores sean equiparados a los monederos falsos; que el banco goce de la acción hipotecaria o pignoraticia sobre los bienes de los deudores, mientras la ley no provea de medio más eficaz que los accionistas, en el caso de ejecución, sólo pueden ser obligados a vender sus acciones en plaza”.⁵

Esta última cláusula convalidaba la irresponsabilidad de los banqueros frente a sus obligaciones. Porque los accionistas, prácticamente los dueños del banco, no respondían con su patrimonio –como la lógica de un capitalismo serio indica– sino sólo con sus acciones en la entidad.⁶

El contrato de creación del banco le asignaba un millón de pesos de capital, dividido en acciones de mil pesos, pagaderas parte en metálico y parte en billetes del mismo banco obtenidos por descuento, medida peligrosa y casi siempre de funestas consecuencias, en tanto el banco se prestaba a sí mismo. Además autorizaba a los accionistas,

⁵ Terry, José A., *Finanzas*, Buenos Aires, La Facultad, 1927, p. 359.

⁶ La historia argentina repetirá el modelo con un agregado: la irresponsabilidad se transferirá a la conducta económica del Estado, que finalmente descargará el costo de su insolvencia sobre los hombros de toda la sociedad.

en ciertos casos, a entregar propiedades en pago de acciones, lo que en la práctica significó la inmovilización del 50 por ciento del capital de la entidad.

El Banco de Descuentos realizaba las operaciones corrientes de cualquier casa de emisión: recibía depósitos de particulares –además de los judiciales–, descontaba letras con dos firmas, se encargaba de las operaciones de cambio y estaba facultado para emitir billetes convertibles a la vista y al portador.

Así, a poco de su fundación, a mediados de julio de 1822, el gobierno de Buenos Aires presentó a la Junta de Representantes un proyecto que solicitaba autorización para negociar, dentro o fuera del país, un empréstito de tres a cuatro millones de pesos de valor real. El pedido fue aprobado un mes más tarde. Se contrataría un empréstito externo para la construcción del puerto de Buenos Aires, para el establecimiento de pueblos en la campaña y ciudades en la costa entre Buenos Aires y Patagones, y para la provisión de agua corriente a la ciudad portuaria.

Hasta 1824 el Banco de Descuentos funcionó eficazmente, pero la inminente guerra con el Brasil lo llevó a privilegiar las exigencias del gobierno de Buenos Aires, hecho que generó desconfianza y la consecuente ocultación y exportación de metálico.

La breve prosperidad del período anterior había estimulado la especulación, de manera que el banco se había excedido en la emisión de billetes convertibles. Así, se estableció una diferencia notoria entre importaciones y exportaciones.⁷

⁷ “Dado el caso en que con la exportación no se pueda saldar la importación, se produce la remesa de moneda metálica en pago de la diferencia, y así se inicia el enrarecimiento del metálico en la plaza”. Cfr. Terry, José A., *op. cit.*, p. 362.

El papel moneda del Banco de Descuentos circulaba únicamente en la provincia de Buenos Aires, pero la exigencia salarial de los cuerpos de ejército apostados en las provincias del litoral exigió crear una sucursal en Entre Ríos.

Los requerimientos de la guerra significaban mayor endeudamiento del gobierno que acudía al banco en busca de grandes préstamos, satisfechos con nuevas emisiones sin respaldo apreciable en metálico, que casi no existía. Sin embargo el 1º de julio de 1824 el crédito inglés llegaría, de la mano del ministro de Hacienda Bernardino Rivadavia, para apagar el incendio.

Ese día se firmó en Londres el empréstito por un millón de libras esterlinas, equivalente a cinco millones de pesos fuertes, con la banca Baring Brothers.⁸ Para la casa británica sería una costumbre repetida en muchos otros países, en general economías débiles e inestables, países recientemente emancipados que se veían obligadas a este tipo de créditos externos en condiciones desfavorables, cuando no leoninas.⁹

⁸ “El empréstito de 1824, impulsado por el ministro de Hacienda de la provincia de Buenos Aires, Manuel José García, por un millón de libras, se dio en el marco de la fiebre especulativa que desembocó en el colapso del mercado de capitales de Londres a fines de 1825. Desde principios del año anterior se habían lanzado por lo menos 243 proyectos de inversión de toda clase por un total estimado en 243 millones de libras. El argentino, como muchos otros, pronto se transformó en un fracaso”. Cfr. Amaral, Samuel, “El Empréstito de Londres de 1824”, en *Desarrollo Económico*, vol. XXIII, n° 92, 1984, p. 1.

⁹ El interés anual pautado era de 65.000 libras esterlinas anuales, equivalentes al 13 por ciento de los ingresos de la provincia de Buenos Aires en 1824.

Intervinieron en la operación Félix Castro, Braulio Costa y John Parish Robertson,¹⁰ quienes cobraron 120.000 libras por sus servicios de intermediación y colocación de los títulos en el mercado londinense, valor que se deduce de haber negociado el empréstito al 85 por ciento de su valor nominal.

10 Comerciante y financista, pionero británico en la Cuenca del Plata entre 1809 y 1830, fundó una de las primeras casas mercantiles que luego operó en todo el país comprando productos agrícolas y vendiendo artículos manufacturados, sal, mate y tabaco. Viajó a Paraguay en 1811 donde fue bien recibido, y con la ayuda del gobierno logró transportar un cargamento de yerba mate –mil quinientos tercios– en botes de río españoles hacia Buenos Aires, donde se hizo de una pequeña fortuna. A John se le unió su hermano William Parish Robertson. Juntos practicaron el comercio con fines lucrativos en Asunción hasta que se enemistaron con el dictador Francia, quien los obligó a retirarse en 1815. Durante los siguientes cinco años los Robertson acumularon otra fortuna en el mercado del cuero con la ayuda del gaucho irlandés Peter Campbell, operando esta vez desde sus propias estancias en Corrientes. En 1820 cruzaron los Andes para enriquecerse nuevamente con el comercio chileno y peruano. De regreso a Buenos Aires, con bastante capital para invertir, cooperaron con el proyecto de Rivadavia de atraer capitales europeos. Los Robertson adelantaron dinero al gobierno y ayudaron a garantizar el préstamo de la Baring Brothers; fueron accionistas del Banco de Descuentos y del Banco Nacional; organizaron la Compañía Minera Famatina que resultó ser un fiasco con grandes pérdidas para sus patrocinadores. Poco después tuvieron que declararse en bancarrota debido a las desastrosas empresas mineras y de colonización, y a la guerra con el Brasil. En 1830 John regresó a Inglaterra. Permaneció algunos años en Cambridge y después se retiró a la Isla de Wright para trabajar con William en sus libros de memorias sobre el Río de la Plata y otras regiones de Sudamérica. Por varias razones, esos textos son fuentes muy valiosas para profundizar en la historia del período. Han sido recopiladas en dos grandes obras: *Cartas sobre el Paraguay* traducido al español en 1920, y *Cartas de Sudamérica* traducido al español en 1952.

Aún se discute sobre cómo se efectuó la remesa de los fondos, y si el pacto suponía la entrega en oro metálico. Lo cierto es que sólo llegaron al Río de la Plata 96.613 libras en oro, y el resto en letras de cambio contra comerciantes ingleses y otros criollos que supuestamente debían pagarlas.

Lo más interesante es que el empréstito estaba garantizado con tierras de la provincia de Buenos Aires y luego, cuando Rivadavia fue presidente en 1826, se extendió esa garantía, mediante la ley de enfiteusis, a la totalidad de las tierras públicas de la Nación. A lo largo de las décadas siguientes la Baring solventó campañas de políticos que prometían saldar sus cuentas con la casa bancaria, deuda que la Argentina canceló casi un siglo después.

Creación del Banco Nacional

El Banco de Buenos Aires o Banco de Descuentos proporcionó al gobierno todo cuanto pudo a través de emisión de billetes fuera de toda prudencia. A fines de 1825 el directorio –compuesto por accionistas privados– solicitó al gobierno medidas que impidieran la extracción del metálico de plaza, que procediera a resellar el oro mediante un premio en beneficio del dueño, y por último, que declarara la inconvertibilidad temporal de sus billetes.

Pero en ese contexto crítico el gobierno requería un banco cuyo directorio estuviese dispuesto a responder a las demandas oficiales. Por otra parte resultaba necesaria una entidad de cobertura nacional, poderosa, con jurisdicción para emitir en toda la República, pues la emisión del Banco de Descuentos no había sido aceptada por el resto de las provincias, debido a su carácter local bonaerense.

El 7 de enero de 1826 el directorio comunicó confidencialmente al ministro García que si no se dictaban medidas, prontamente el banco no podría continuar la conversión de billetes, pues había agotado su reserva metálica. Ante esta perentoria exigencia, el mismo día, se reunió el Congreso que dio cuenta del proyecto de creación del Banco Nacional.

Una serie de medidas intentó obligar al Banco de Descuentos a renunciar a sus privilegios, fundamentalmente a aquel compromiso que impedía la creación de una entidad financiera de las mismas características por veinte años. Así, el Congreso General Constituyente de las Provincias Unidas del Río de La Plata decretó que, hasta el establecimiento del Banco Nacional, el Banco de Descuentos debía devolver metálico a todo aquel que presentara un billete.

Ante las protestas y reclamos del directorio del Banco de Descuentos, el Poder Ejecutivo finalmente autorizó a la entidad a continuar con sus operaciones sin obligación de convertir sus billetes. Esto es, el banco podía retener a su favor todo el metálico depositado en sus cajas.¹¹ En última instancia, si todos los poseedores de billetes hubieran exigido al banco su equivalente en oro el canje habría implicado la quiebra del banco por la sencilla razón de que la cantidad de billetes era muy superior a las reservas.

En esa circunstancia de emergencia, por decisión del gobierno de Buenos Aires el dinero proveniente del empréstito de la Baring se “desvió” de su destino original –obra pública– para la creación del Banco Nacional, que

¹¹ Ese proceso se define como inconvertibilidad de la moneda.

fue fundado en los primeros días de 1826: su prioridad, financiar la guerra contra el Brasil, una guerra que al producir la abrupta interrupción del comercio exterior y una aguda escasez de mano de obra por las levadas masivas, originó un fuerte aumento de precios, tanto de los productos agropecuarios como importados, y a un extremo encarecimiento del metálico. De esa manera el préstamo del banco británico se licuó con la inflación.

Según su ley orgánica el capital del Banco Nacional sería de diez millones de pesos, formados por los tres millones del empréstito inglés, un millón del capital del Banco de Descuentos y el resto a través de una suscripción, en todo el territorio de la República, de acciones de doscientos pesos. Era una sociedad de responsabilidad limitada para los accionistas, estaba facultada para abrir sucursales y tenía prohibido realizar préstamos a cualquier otro gobierno que no fuera el de la Nación, y aun respecto de éste requería el acuerdo previo de la Junta General de accionistas.

La ley también estipulaba un crédito por dos millones de pesos al Gobierno General, como anticipo del producto de sus rentas. El gobierno, acuciado por la guerra, comenzaba a “gastar por adelantado”.

Se proyectó un banco por acciones, pero provisoriamente, hasta que tuviera accionistas, se lo declaró oficial. Comenzó a funcionar en febrero sin capital efectivo, pues los tres millones del empréstito inglés estaban todos –o casi todos– dados en descuentos de morosa realización, al igual que el millón aportado por el Banco de Descuentos.

Los avatares del empréstito Baring

Podría decirse que el caso Baring es la génesis de la dependencia nacional del capital británico, y más ampliamente del capital transnacional.¹² Por otra parte ninguno de los propósitos originales del empréstito se concretó: la guerra, la inflación y los negociados de los comisionistas y garantes consumieron el dinero rápidamente. “Después de los tres primeros años se suspendió el servicio de esa deuda, hecho éste que señala en nuestra historia la primera quiebra del pueblo argentino”.¹³ Hoy diríamos el primer *default*.

Cuando Rosas alcanzó el poder en 1829 se enfrentó con una deuda que ya era cuantiosa. Trató de demorar los pagos, aun cuando las presiones se intensificaban, y a pesar de los dos bloqueos navales que soportó el gobierno de Buenos Aires, y a las difíciles condiciones de la administración, sólo se pagaron alrededor de 10.000 libras.

En 1842, un representante de los banqueros ingleses abrió una vía de negociación. Entonces Rosas ordenó a su ministro en Londres, Manuel Moreno, que explorara

¹² Durante el seminario “Aspectos históricos de la deuda externa argentina”, dictado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata en mayo de 2001, Alejandro Olmos expresó al respecto: “Los empréstitos fueron la llave maestra del control financiero del país, y por tal motivo la política económica que se llevó adelante estuvo condicionada inevitablemente por un endeudamiento externo que fue creciendo cada día más. Si en muchos casos había reales necesidades de financiamiento, los objetivos, fueron como ocurre en la actualidad: endeudándose cada vez más para pagar deuda. Es por eso que el empréstito Baring es verdaderamente emblemático de una constante de nuestra vida económica”.

¹³ Terry, José A., *op. cit.*, p. 53.

la posibilidad de ceder los derechos argentinos sobre las Islas Malvinas –ocupadas por los británicos desde 1833– a cambio de la cancelación de la deuda. Es opinable si se trató de un acto de picardía –porque la aceptación de la propuesta implicaba el previo reconocimiento británico de esos derechos– o si en realidad Rosas estaba dispuesto a concretar su oferta. En cualquier caso la negociación no prosperó.

En términos económicos la época de Rosas estuvo signada por un sostenido incremento de déficit y el retroceso productivo y financiero. Si bien su sistema financiero fue sencillo –como todo su mandato, basado en la concepción del país como una estancia– se vio obligado, por la devaluación constante de los papeles emitidos, a liquidar el Banco Nacional. Como por otra parte los accionistas particulares le incomodaban, Rosas catalogaba al establecimiento como obra del “salvaje unitario”.

En 1836 declaró finalmente la disolución del Banco Nacional y lo transformó en simple Casa de Moneda con limitadas funciones bancarias. Concedió a la nueva institución el privilegio fiscal para el cobro de los créditos a su favor, al tiempo que el gobierno se comprometió a adquirir las acciones del extinguido banco.

Las medidas del caudillo de Los Cerrillos culminaron con la multiplicación del presupuesto debido al permanente estado de beligerancia –guerra civil, bloqueo francés y luego inglés–, un déficit siempre creciente y la depreciación sistemática de la moneda por la constante emisión sin respaldo para satisfacer las necesidades de las arcas públicas hasta el extremo.

Para solventar los abultados gastos públicos Dalmacio Vélez Sarsfield reorganizó en 1854, dos años después del

derrocamiento de Rosas en Caseros, el Banco de la Provincia de Buenos Aires sobre la base del papel moneda existente. La entidad perdura hasta hoy produciendo y creando riquezas en medio de un pueblo pobre y menesteroso. Fue un banco que habilitó con su capital a las fuerzas productivas de la provincia y que en buena medida sirvió de base a la prosperidad de la región durante el siglo XIX y gran parte del siglo XX.

El éxito se debe atribuir a diversas razones: el artículo 10 de su creación establecía que el banco no estaba obligado a abrir créditos al gobierno, y que el gobierno no podía disponer de su capital sin previa autorización del poder legislativo; la institución era del Estado, por lo cual carecía de accionistas, y sus ganancias formaban y aumentaban el capital; gozaba de privilegios fiscales –heredados del Banco de Descuentos– y raramente tuvo pérdidas en sus primeros cien años de gestión. Además no estaba obligado a convertir sus billetes en metálico.

El Banco de Descuentos de 1826 había sido fundado durante la guerra y para la guerra, y dependía de un poder combatido atrocemente por los partidos y por los pueblos del interior. El Banco de 1854 en cambio comenzaba a funcionar en épocas de renacimiento, cuando el Estado iniciaba una nueva etapa preñada de grandes esperanzas, y dependía de un régimen político relativamente sólido y duradero, sobre todo luego de la unificación nacional alcanzada a partir de 1861 tras la batalla de Pavón.

En 1857, mientras se debatían los acuerdos para la conformación definitiva del Estado argentino, Norberto de la Riestra firmó en Londres, el 28 de octubre, un acuerdo de renegociación total de la deuda con la Baring. Los

intereses vencidos sumaban 1.641.000 libras y la deuda total –intereses más capital– trepaba a 2.457.155 libras. Hasta entonces ningún gobernante o funcionario se había preocupado por establecer si el dinero efectivamente había llegado, y cómo se había usado.

En 1861, tras la derrota en Pavón de las fuerzas del interior, la relativa paz y la reorganización de la República, se promovió la idea de fundar un banco que unificara la moneda en todo el territorio nacional. Hasta entonces la ciudad de Buenos Aires funcionaba como sede transitoria de las autoridades nacionales, que convivían con las provinciales, las que ejercían el poder real. Sin capital propio, sujeto a un banco ajeno –el de la Provincia de Buenos Aires–, la Nación no podía más que obedecer los designios de la ciudad-puerto.

El proyecto se concretó en noviembre de 1872 mediante una ley votada por el Congreso que autorizaba a un sindicato de personas solventes a formar una sociedad anónima para el establecimiento del Banco Nacional, con un capital inicial de 20 millones de pesos fuertes divididos en acciones por valor de 100 pesos cada una.

Se crearon sucursales en las provincias y los billetes del banco circularon en toda la República, aunque luego de once años de funcionamiento los balances no arrojaban cifras que generaran confianza en el público. Salvo pequeñas cantidades inmovilizadas, las acciones se compraban y vendían en la Bolsa, es decir que no eran títulos de renta sino de especulación. Además los miembros del directorio eran elegidos a conveniencia de los quince gobiernos provinciales que pugnaban por usufructuar una de las funciones del banco, precisamente la de otorgar préstamos a los gobiernos nacional, provinciales y municipales

–además de los particulares–. Como consecuencia, el endeudamiento inmenso de provincias insolventes paralizó gran parte del capital del Banco.

La situación financiera sufriría modificaciones a medida que la Argentina se fuera insertando en la economía global como proveedor de alimentos. Proporcionalmente a ese desarrollo comenzaron a fluir, con mayor rapidez y volumen, capitales británicos destinados a las obras de infraestructura y ferrocarriles, funcionales a las exportaciones por el puerto de Buenos Aires, que a la vez servían como canales para que las manufacturas de Gran Bretaña llegaran hasta los rincones más alejados del país.

De ese modo, cuando en 1880 se federalizó Buenos Aires y se logró ese equilibrio político tan particular que forjó el Partido Autónomo Nacional liderado por Julio A. Roca, la banca, el comercio, los seguros, los fletes, transportes y empresas exportadoras e importadoras estaban en manos de firmas inglesas, “socios” ideales de la oligarquía terrateniente que sentaba sus reales sobre todos los resortes políticos y económicos de una Argentina que se consolidaba como Estado-Nación.

En ese contexto los empresarios industriales exigieron la acción del Estado para que aplicara una serie de medidas que impulsaran un proceso de industrialización que colocara al país en la senda competitiva con las economías desarrolladas. Solicitaban, entre otras disposiciones, protección aduanera y la ampliación del crédito para los pequeños productores.

El Club Industrial, por ejemplo, criticaba a fines de 1875 la política crediticia del Banco de la Provincia. Según esa institución el banco sólo apoyaba el comercio en desmedro de los industriales. En opinión del

Club, los créditos terminaban entre los “enemigos” de la “industria nacional, y por consiguiente del país”.

En 1881 el empréstito Baring seguía siendo un ancla para el país. Pedro Agote, presidente del Crédito Público Nacional, presentó ese año un extenso informe sobre las finanzas públicas que arribaba a la conclusión de que en los archivos del Estado no existía la menor constancia de que las letras hubieran sido pagadas alguna vez. Pero no se trataba del único lastre: desde ese primer empréstito hasta la terminación de la presidencia de Roca se contrajeron trece empréstitos externos por un total de 207.250.000 pesos. “En 20 años las utilidades de los prestamistas, sólo en la suscripción de los empréstitos, fueron de 35.917.000 pesos fuertes, los que resultan no sólo sumas exorbitantes, sino reveladoras del real sentido económico de tales colocaciones. A estas cifras usurarias hay que sumar los intereses, las comisiones, y demás malabarrismos técnicos que siempre operan en perjuicio de los deudores (...) las necesidades de financiamiento que muchas veces se pretextaban no eran tales, en realidad lo que se pretendía era hacer negocios que dejaran suculentas ganancias, y nuestros gobiernos se involucraban en tales maniobras, con perfecto conocimiento de lo que hacían, además de que los participantes de la operación, o eran socios, o resultaban espléndidamente retribuidos por su colaboración. Y así como la mayor parte de los documentos que tienen que ver con el empréstito Baring desaparecieron de los archivos, la documentación de las siguientes operaciones financieras no tuvo mejor suerte.”¹⁴

14 Olmos, Alejandro, *op. cit.*

La timba del juarismo (1886-1890)

No cabe duda de que al influjo del proceso de globalización de fines del siglo XIX la Argentina se mostraba como un país en crecimiento, con interesantes perspectivas al menos en la región: a los capitales ingleses se sumaron incontables brazos italianos y españoles que hicieron posible el aumento de la renta de la tierra y la obtención de productos exportables en un contexto de tranquilidad política, luego de que Roca impusiera con el monopolio de la fuerza del Estado su autoridad sobre los indios pampas con el argumento de terminar de una vez con el “país anarquizado”.

Tanto entusiasmo por el futuro, el “clima de negocios”, la “confianza” que la oligarquía despertaba en su socio inglés, generarían una enorme burbuja especulativa en los círculos financieros de Buenos Aires y Londres durante la presidencia de Miguel Juárez Celman, cordobés y pariente de Roca, que había alcanzado ese cargo a través del fraude sistemático por el cual el presidente saliente designaba a su sucesor, mientras la deuda argentina con la Baring seguía creciendo y la industria se mantenía marginada del crédito oficial.¹⁵

Una de las reformas financieras que ayudó a propagar el descontrol y la especulación fue la creación de los Bancos

Garantidos. La ley que los aprobó en noviembre de 1887 era una copia de la ley de Bancos libres de los Estados Unidos, con alteraciones y modificaciones puramente criollas. Ese instrumento legal pretendía en realidad mantener una cantidad de circulante equivalente a los requerimientos, genuinos o no, de cada provincia. La decisión tuvo dos consecuencias graves: la creación de bancos en lugares que, por sus necesidades, no los requerían y que por sus características sociales no podían sostener tales emprendimientos, zonas donde los depósitos conformaban una rareza.

Esas casas bancarias que florecieron en las provincias, manejadas a menudo por advenedizos o lisa y llanamente estafadores, tenían aseguradas, por ley, la garantía en oro de sus emisiones de papel inconvertible. Era un error grave fundar toda la emisión de moneda en fondos públicos a oro –cuyo servicio se encontraría sujeto a las oscilaciones de la especulación– y en fondos públicos que siguieran las vicisitudes del crédito del gobierno.

A fines de 1888 se habían incorporado a la ley de Bancos Garantidos, por medio de operaciones de crédito sobre la base de los fondos públicos, diecisiete nuevas instituciones financieras con una emisión autorizada de 215 millones de pesos. Algunos de esos bancos restituyeron los fondos públicos con letras a vencer anualmente durante siete años, mientras otros obtuvieron la emisión aun antes de estar constituidos como tales, y a pesar de los informes en contrario de la Oficina Inspectoría y del Procurador del Tesoro.

El oro que el gobierno recibió a cambio de tanto fondo público emitido para fundar bancos pasó a poder del Banco Nacional, que lo empleó en préstamos y descuentos.

¹⁵ El estudioso Juan Palestra describe así a Juárez Celman: “Era un hombre más joven por el carácter que por la edad. Ya rayaba, en 1886, los 40 años de edad. Era barbirrubio, gastando perilla triangular, de estatura mediana y aspecto simpático. Su vida privada era ordenada y jovial. Sin empaques ni arrogancias, afable sin ser efusivo, ya agudo, ya frívolo, daba la impresión de ser un hombre gentil, desaprensivo hasta parecer ingenuo en ocasiones”. Cfr. Palestra, Juan, *El Noventa*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986.

Balestra describe el clima sórdido y especulativo que se respiraba en aquellos días de 1890: “Una fiebre económica conmovía la moral social... Los 1.500 millones de moneda nacional en las pizarras de la Bolsa no son negocios reales, sino en pequeñas partes. Son ‘pura tiza’, según la frase del día... A diario se producen diferencias de 40 a 50 puntos que enriquecen o arruinan. Pero nadie quiebra: la confianza o la fiebre mantienen inflado el globo. Las diferencias se pasan de un mes a otro. En último término van a saldarse con el dinero de los bancos, que prestan a mano abierta”.¹⁶

Las aventuras especulativas que impulsaron la creación de las Bolsas de Córdoba, Mendoza y otras provincias determinaron, cuando la burbuja se pinchó, un estado de crisis terminal de la economía argentina. Tanto el Banco Provincia como el Banco Nacional se presentaron en liquidación. El gobierno de la provincia le debía a su banco, antes de la crisis, 59.886.000 pesos moneda corriente más 1.473.000 pesos oro. El Ferrocarril del Oeste debía 71.684.000 pesos papel. En estas condiciones se produjo el cambio de régimen político en la provincia de Buenos Aires. El banco cayó en poder de gobiernos inescrupulosos, se transformó en máquina política de manera que su capital se derivó, no a la industria ni al trabajo, sino al comité electoral y al caudillo. Se iniciaba así su desprestigio hasta que la calamitosa crisis de 1890 acabó de destruirlo.

¹⁶ Balestra, Juan, *op. cit.* El auge y derrumbe de la especulación de aquellos días fueron registrados en *La Bolsa*, novela del periodista José María Miró –más conocido por su seudónimo, Julián Martel–, por otra parte un texto claramente antisemita.

El colapso financiero revirtió sobre la política en la Revolución del Parque, urdida por un nuevo partido de oposición, la Unión Cívica, con su cuota de sangre y extendida violencia en la capital, liderada entre otros por Leandro N. Alem y Bartolomé Mitre. La Unión Cívica venía proponiendo una regeneración moral que acabara con la corrupción y la falta de rumbo del juarismo, y aunque la revuelta fue sofocada no detuvo la inexorable caída –o huida– de Juárez Celman. Asumió entonces la primera magistratura su vicepresidente, Carlos Pellegrini.

Antes de aceptar las responsabilidades del cargo Pellegrini consultó a un grupo de banqueros, a quienes les pidió cincuenta millones de pesos para enfrentar la inminente quiebra de aquellos bancos que prestaban “a mano abierta”, en palabras de Balestra: el Banco Nacional, el Banco Hipotecario, y el Municipal.

Sin embargo Pellegrini no utilizó esos fondos para el rescate de los bancos, sino que fueron girados inmediatamente a Londres para evitar la caída de la banca Baring, al borde de la quiebra no solamente por las inversiones realizadas en la Argentina sino por fallidos negocios en otras colonias británicas.

El Banco de Inglaterra y los banqueros Rothschild corrieron en auxilio de Baring, reconvirtieron la empresa, que canceló parte de sus obligaciones y se salvó del desastre con el dinero enviado por el presidente argentino.

Pellegrini comisionó luego a Victorino de la Plaza, quien suscribió en Londres el 5 de mayo de 1891 un nuevo convenio, con la firma J. S. Morgan por 75.000.000 de pesos moneda nacional, que en realidad constituía una moratoria financiera para el pago del empréstito.

En octubre de 1891, luego del *default* declarado por la imposibilidad de afrontar las obligaciones externas, se creó el Banco Nación con un capital de 50.000.000 de pesos, representado por 500.000 acciones de 100 pesos cada una, ofrecidas a suscripción pública. Al igual que el Banco Nacional de 1826 se trataba de un banco de capital privado, cuyo directorio era elegido por los accionistas. Como novedad, se decidió que su presidente sería designado por el Ejecutivo con acuerdo del Senado. Alertaba José Terry sobre la nueva institución: “No debemos ilusionarnos ya que este banco, como el Nacional de 1826, como el de la Provincia de Buenos Aires de 1854, es Banco de Gobierno y no de Estado, y mientras su ley orgánica pueda ser modificada por el Congreso, en todo o en parte, será Banco condenado a fracasar, como sus antecesores citados”.¹⁷

Mientras el banco asistía –a través de sus sucursales en todo el país– a los productores agrícolas que estaban por producir un *boom* de granos que salvaría al país de la ausencia de crédito externo, el gobierno acordó que la nueva deuda se canjeara por deuda impaga de anteriores empréstitos, garantizada con todas las rentas argentinas incluidos los derechos aduaneros sobre la importación, principal fuente de ingresos del Estado.

Con escasas esperanzas cifradas en la acción de gobierno, el Club Industrial, convertido en Unión Industrial Argentina (UIA), promovió en 1891 la creación de un Banco Industrial. Si bien la iniciativa contó con apoyo, la suscripción de acciones se detuvo por el derrumbe económico de ese año.

¹⁷ Terry, José A., *op. cit.*, p. 403.

En 1893 el ministro de Hacienda, Juan José Romero, dio instrucciones al embajador en Gran Bretaña, Luis Domínguez, para un nuevo arreglo de la deuda. Convencido de que “pagar las deudas con más deudas es caminar en derchura hacia la bancarrota”, el gobierno argentino solicitó la suspensión del pago de amortizaciones por diez años, pagándose intereses sobre los capitales adeudados con una tasa dos por ciento inferior a la que se aplicaba hasta entonces.

En 1895 la UIA impulsó nuevamente su proyecto de Banco Industrial, otro intento que devendría en fracaso. El boletín de la UIA justificó el revés del proyecto argumentando que el mismo “no se ajustaba a las disposiciones del Código de Comercio” aunque ocultaba el posible motivo real: la indiferencia de los grandes empresarios que debían impulsar el funcionamiento del banco con sus aportes al tiempo que no necesitaban particularmente un banco de ese tipo, pues podían acceder al crédito sin mayores dificultades. Se perjudicaban en cambio los pequeños industriales, que eran mayoría y se encontraban privados de ese recurso indispensable.

Resulta sintomático que las demandas por un sistema de crédito industrial ocuparan un lugar secundario frente a otros reclamos del sector: una política arancelaria selectivamente proteccionista y leyes laborales que anularan la acción sindical y deprimieran los costos salariales. Tal actitud del liderazgo empresarial argentino cristalizaba una realidad en la que el interés nacional no tenía prioridad alguna en la esfera económica.¹⁸

¹⁸ Jorge Schvarzer ha llamado la atención acerca del largo silencio, en materia de medidas destinadas a resolver los problemas de financiamiento, que se apoderó de los industriales. Cfr. Schvarzer, Jorge, *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*, Buenos Aires, Cisea-Imago Mundi, 1991.

Al terminar el siglo la situación no podía ser más comprometida. La deuda externa argentina sumaba 884.222.743 pesos. Los ferrocarriles eran ingleses, los bancos más importantes eran ingleses, los ingleses manejaban la industria y los empréstitos. Como infelizmente diría pocos años más tarde el vicepresidente Roca (h), “desde el punto de vista económico somos una parte integrante del Imperio Británico”.

La suma de los recursos públicos estaba afectada a garantizar y cubrir los cuantiosos empréstitos celebrados, sobre los cuales no se implementó una verificación exhaustiva del empleo de fondos, ni sobre la forma en que se habían hecho efectivos, sino sólo cifras informadas por los banqueros que se aceptaban como buenas, y que servirían para que las obligaciones crecieran cada día más.

Tan cierta y preocupante era la situación que el propio Carlos Pellegrini dijo ante el Senado en 1901: “Hoy la Nación no sólo tiene afectada su deuda exterior, el servicio de renta de la Aduana, sino que tiene dadas en prenda sus propiedades; no puede disponer libremente ni de sus ferrocarriles, ni de sus cloacas, ni de sus aguas corrientes, ni de la tierra de su puerto, ni del puerto mismo, porque todo está afectado a los acreedores extranjeros”.