

**UNIVERSIDAD DEL CEMA  
Buenos Aires  
Argentina**

Serie  
**DOCUMENTOS DE TRABAJO**

**Área: Economía**

**LIBRE COMERCIO PACTADO  
CON UNA SUPERPOTENCIA**

**Jorge C. Ávila**

**Noviembre 2008  
Nro. 385**

**[www.cema.edu.ar/publicaciones/doc\\_trabajo.html](http://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>**

# Libre Comercio Pactado con una Superpotencia

22 de febrero de 2008

Jorge C. Ávila  
Universidad del CEMA

Abstract: The purpose of the essay is to investigate the proposition that a free-trade treaty with a superpower is more effective in promoting exports, investment and per capita growth than a unilateral opening to free trade. To that end we study five success stories: Chile (unilateral opening), Mexico (treaty with a superpower), Spain (supranational integration), Japan (forced unilateral opening), and Argentina in the 19<sup>th</sup> century (informal treaty with a superpower). We conclude that the historical evidence supports the proposition. The wider the scope of the treaty and the stronger the partner, the greater the success.

INDICE	
Introducción	2
I. Casos Ejemplares	
La apertura unilateral de Chile	3
La apertura bilateral de México	8
La apertura supranacional de España	12
La apertura forzada de Japón	18
II. El caso argentino	22
III. Conclusiones	30
Apéndice Conceptual: La apertura británica	32
Apéndice Gráfico: Comparación internacional	34
Referencias Bibliográficas	35

Agradezco los estimulantes comentarios generales de J. Medina y G. Toranzos Torino. También agradezco la sugerencia de A. Corbacho sobre la conveniencia de tomar prestado de la Ciencia Política el método de casos, una observación de J. Nogués que me permitió rescribir con mejor definición las conclusiones del ensayo y un artículo que me recomendó M. Cristini sobre el efecto del *locking-in* de las reformas económicas, así como la asistencia estadística de O. Ferrié. Agradezco asimismo los interesantes comentarios que recibí de J. Streb, M. Gallacher y J. Elías en el seminario de Economía de la UCEMA y de E. Seselovsky en las Jornadas 2008 de la AAEP. Las opiniones y errores del artículo son de mi exclusiva responsabilidad.

## Introducción

El proteccionismo es un dato invariable de la economía argentina, un aspecto inmutable que define su estructura económica. En las dos primeras décadas del siglo XX pasó inadvertido porque los aranceles de importación eran contrarrestados por la continua rebaja del costo de transporte oceánico, de forma que el comercio exterior del país crecía más rápidamente que su PBI. Pero las trabas a la exportación y principalmente a la importación de mercaderías aumentaron tanto en las décadas siguientes que el comercio se redujo hasta transformar a Argentina en uno de los países más cerrados del mundo (Apéndice gráfico), y también en uno de los más desconectados del juego político, el progreso tecnológico y las corrientes de inversión del mundo. La autarquía comercial lleva de manera gravitacional al aislamiento internacional y el aislamiento es un mal consejero. Si Argentina hubiera podido mantener en pie el arreglo especial de comercio que la vinculaba a Gran Bretaña y, por su intermedio, al mundo, su declinación económica habría sido menor, quizá, mucho menor.

La apertura comercial no es un tema de interés exclusivamente económico. He llegado a creer que tiene más trascendencia institucional que económica. El beneficio económico se mide por el salto de eficiencia que promueven la especialización y el intercambio, mientras el beneficio institucional se mide por el salto de la inversión que promueve la estabilidad de las reglas que coordinan las transacciones en una economía abierta. Un acuerdo con una superpotencia puede ser la manera más eficaz de capturar ambos beneficios.

La acentuada estabilidad económico-institucional que capitalizó el país hasta 1930 llena de asombro al observador contemporáneo. Pese a la persistente prédica del “nacionalismo cultural” que arrancó antes de 1910, el viejo modelo agro-exportador resistió una tremenda secuencia de shocks: la primera guerra mundial, que cortó las rutas de comercio de un país que vendía al exterior la mitad de su PBI; el sismo ideológico de la revolución bolchevique; la caída vertical de los términos de intercambio por la recesión con deflación en EEUU a principios de la década de 1920, y la renovada desorientación ideológica que acompañó el desarrollo del fascismo. Pero no pudo resistir la Gran Depresión, pues Gran Bretaña, que era el núcleo del sistema de intercambio que integraba el país, se inclinó al proteccionismo. En las décadas que siguieron, bastó un shock regional o la acción de grupos de presión para cambiar de raíz la política comercial o la bancaria, o todas ellas a la vez. Nada parecido había sucedido durante la prolongada vigencia del modelo agro-exportador. Cabe preguntarse por qué. Mi respuesta enfatiza el costo de repudio; en otras palabras, el costo que supone para el país adherente el repudio de un acuerdo con una superpotencia. Argentina aguantó hasta 1930 lo indecible porque el costo de repudiar el acuerdo con Gran Bretaña era inconmensurable: el país se quedaba a la intemperie. Este fue el presentimiento que guió las negociaciones del vice-presidente Roca con los gobiernos del Commonwealth. Fue también el argumento que convenció a Federico Pinedo de la necesidad de llegar a un arreglo comercial especial con EEUU después de comprobar en 1941 que el eje del mundo se había trasladado de Londres a Nueva York.

El propósito del ensayo es responder la pregunta anterior levemente modificada. Según la evidencia histórica internacional, ¿qué tipo de apertura facilita el más rápido crecimiento comercial y económico: la unilateral, la bilateral o la supranacional? Gran Bretaña en el siglo XIX y Chile en el XX son buenos ejemplos de aperturas unilaterales exitosas. Japón en el siglo XX es un buen ejemplo de una apertura unilateral, primero forzada y después voluntaria, también exitosa. Argentina en el siglo XIX y México en el XX ofrecen buenos ejemplos de aperturas bilaterales exitosas. España (asimismo Irlanda) es un buen ejemplo

de una apertura supranacional exitosa. Cuando un país se abre en forma unilateral, integra su mercado de mercaderías al mercado mundial. Cuando se abre en forma bilateral, como en los actuales tratados de libre comercio con EEUU, integra sus mercados de mercaderías, servicios y capitales a los del país grande, y se compromete a respetar normas comunes en diversos campos, tales como propiedad intelectual, protección de inversiones, compras del gobierno, medio ambiente y mercado de trabajo. Cuando se abre en forma supranacional, como en el ingreso de países de la periferia europea a la Unión Europea, la integración es económica: hay además unificación de mercados laborales (libre movilidad de trabajadores entre países), coordinación tributaria y fiscal y sustitución de la vieja moneda nacional por una nueva emitida por un banco central supranacional.

Desde fines de la década de 1990 viene abriéndose camino una rama de la literatura de comercio internacional que enfatiza el efecto estabilizador del *locking-in* de las reformas económicas. Fernández y Portes (1998) destacan que el *locking-in* es uno de los beneficios potenciales no tradicionales de la integración regional; en especial, cuando el país pequeño e inestable firma un tratado comercial con un socio fuerte del Norte. Rodrik (2000) subraya que la reforma comercial a menudo involucra la importación de instituciones del exterior y que quizá la mayor contribución del NAFTA a la economía mexicana fue el elemento de irreversibilidad y de “cementación” de la reforma económica que el acuerdo aportó. A esta literatura pertenece el presente ensayo.

La primera sección examina algunas aperturas clásicas: Chile, México, España y Japón, con especial referencia a la evolución de varios indicadores de confianza: prima de riesgo-país, bolsa de valores e inversión fija, y de desempeño económico: coeficiente de apertura, ingreso per cápita, salario real y tasa de desempleo. En cada caso se destaca la gravitación de ideologías, circunstancias políticas y económicas y equipos de reforma en la gestación de la apertura. La segunda sección examina la apertura argentina del siglo XIX con igual enfoque. La tercera sección resume y pone en perspectiva las conclusiones. La principal es que mientras más completo sea el acuerdo de integración y más importante sea el socio, más rápido será el aumento de las exportaciones y el ingreso per cápita. El alcance del tratado y la gravitación mundial del socio son indicadores de la irreversibilidad del arreglo internacional. Cuando los inversores perciben un elevado grado de irreversibilidad, se acelera la reasignación de recursos desde el sector sustitutivo de importaciones al sector exportador y crece la inversión directa. Se concluye así que un recorte voluntario de la jurisdicción nacional en ciertas áreas económicas puede ser una vía eficiente de progreso en países signados por una larga historia de inestabilidad institucional.

## I. Casos Ejemplares

### *La apertura unilateral de Chile*

La liberalización del comercio exterior chileno se ha transformado en un caso clásico. Fue, hasta hace pocos años, enteramente unilateral; fue impulsada por una férrea determinación y siguió un proceso mayormente lineal. Entre los pocos antecedentes que registra, brilla la apertura unilateral británica del siglo XIX que desembocó en la red de acuerdos bilaterales Cobden-Chevalier y la instauración del libre comercio en Europa (Apéndice conceptual).

La apertura chilena reconoce cinco etapas (Lederman 2005, IV). En septiembre de 1973, cuando fue derrocado el gobierno socialista de Allende, la economía era bastante cerrada: los aranceles de importación promediaban un 105% y mostraban fuerte dispersión;

algunos productos estaban gravados por aranceles superiores a 700% y otros, exentos; regía una batería de restricciones cuantitativas (prohibiciones directas de importación, depósitos previos de importación por hasta un 10.000% y licencias de importación), y un régimen de control de cambios que comprendía quince tipos de cambio. La primera etapa de la apertura comprende el período 1974-79. Se caracterizó por una dramática reducción y simplificación de las barreras al comercio en el contexto de un ambicioso plan de estabilización y reforma estructural. En enero de 1974, se eliminaron las licencias de importación; en junio de 1976, tras una seguidilla de rebajas, el arancel máximo cayó a 65% y el promedio a 33% (desde 94% a fines de 1973); en agosto de 1976, se limitaron las prohibiciones de importación a seis productos y se eliminaron los depósitos previos; al final de la etapa, en junio de 1979, se redujo a un 10% uniforme el arancel de importación para todos los productos, excepto los automóviles. Se atenuó así la dispersión que observaba la tasa de protección efectiva de las distintas ramas industriales y se elevó la protección efectiva para el sector agropecuario, que fuera históricamente discriminado por medio de controles de precios y aranceles sobre sus insumos (en 1974 la protección efectiva del agro era igual a -34%).

La segunda etapa de la apertura comprende el período 1979-82. Cobró primacía la lucha contra la inflación y el proceso de liberalización comercial se estancó. Hacia el final de esta etapa, la economía entró en una crisis profunda. En medio de una situación internacional hostil, el peso sufrió una gran devaluación, hubo muchas quiebras de bancos y empresas, la recesión fue incluso más aguda que la del período 1974-75, y la tasa de desempleo aumentó marcadamente. La tercera etapa comprende el período 1983-85. En rigor, fue una etapa de retroceso. Durante este breve período, el arancel se elevó de 10% a 35%, se fijaron recargos sobre una variedad de productos y se reintrodujeron bandas de precios para tres productos agrícolas: trigo, azúcar y aceite comestible, a fin de proveer una tasa media de protección efectiva similar a la que proveía el arancel a la industria. (En 2003 las bandas todavía no se habían eliminado.) Pero el arancel siguió siendo uniforme y las restricciones cuantitativas no se reintrodujeron. La cuarta etapa comprende el período 1985-90. Se reanudó la apertura unilateral. En junio de 1985, el arancel uniforme se rebajó a 20%; en mayo de 1988, a 15%. Esta fue la última reforma del gobierno de Pinochet. La transición a la democracia estuvo teñida de incertidumbre sobre el curso futuro de la política económica. El partido socialista Concertación Democrática ganó la elección presidencial de 1989 y Aylwin asumió el poder en 1990.

La quinta etapa comprende el período 1991-presente. En esta prolongada etapa hubo definiciones tan importantes como en la primera. En junio de 1991, se rebajó el arancel uniforme a 11%, consolidándose así una liberalización comercial que había sobrevivido la crisis económica de 1982-83 y la transición a la democracia. Al mismo tiempo, se empezó a implementar una nueva estrategia fundada en acuerdos preferenciales de comercio, con el Mercosur y EEUU. Se desató un intenso debate entre el gobierno y la Sociedad Agrícola Nacional y los economistas de la Universidad Católica de Chile. La SNA temía el ingreso libre de aranceles de trigo y aceite comestible de Argentina y Brasil, puesto que el potencial acuerdo con Mercosur eliminaría las bandas de precios en un cierto plazo. Los economistas de la Universidad Católica, por un lado, temían el riesgo de desvío de comercio inherente a un acuerdo preferencial (pérdida de recaudación aduanera en razón de la sustitución de un proveedor eficiente cuyos productos pagan el arancel uniforme por un productor ineficiente pero favorecido por la desgravación del acuerdo) y, por el otro, querían preservar el arancel uniforme (el acuerdo reemplazaría el arancel parejo de 11% por una escala de 0% a 11%). En noviembre de 1998, tras dos años de debate, la legislatura nacional aprobó un nuevo

programa de reducción del arancel uniforme. En enero de 1999, el arancel se redujo a 10% y se estableció que caería un punto porcentual por año hasta estabilizarse en 6% en 2003. El arancel uniforme se redujo según lo previsto, con el asentimiento del Mercosur. En enero de 2004, después de tres años de negociaciones, entró en vigor el tratado de libre comercio con EEUU. En la actualidad rige un arancel uniforme de 6% para los países sin acuerdo de libre comercio y de 0% para los que tienen acuerdo; el arancel promedio es inferior a 1%.

Cuatro instancias emitieron claras señales de irreversibilidad en los treinta años de este infrecuente proceso de apertura. 1ª) Durante la profunda crisis económica de 1982-83, y en sentido contrario a la experiencia histórica, no se apeló a las restricciones cuantitativas y el aumento del arancel fue transitorio. 2ª) En sus primeros meses de gobierno, la Concertación Democrática explicó cuidadosamente que los únicos cambios que pretendía introducir en el modelo económico de Pinochet consistían en una reforma tributaria para financiar nuevos programas sociales y una reforma de la legislación laboral, y a continuación rebajó a 11% el arancel uniforme. 3ª) A pesar de la intención de convertir a Chile en miembro pleno del Mercosur, el gobierno de Lagos preservó la política de arancel uniforme. 4ª) Además de garantizar el acceso de los productos chilenos al mercado de EEUU, el TLC con este país fija un límite a la capacidad de lobby de los grupos de presión locales. Lederman (ibíd., 136) sostiene que el procedimiento de resolución de disputas comerciales que contiene el TLC con EEUU estaría en mejores condiciones de resistir las fuertes presiones a favor de mayor protección que surjan en futuras recesiones y crisis de balance de pagos. Según este autor, los tratados con superpotencias gozarían una ventaja de estabilidad institucional que no gozan normalmente las aperturas unilaterales.

La apertura unilateral británica del siglo XIX fue determinada por la confluencia de cuatro fuerzas: el desplazamiento del poder económico y político del sector terrateniente y proteccionista al sector industrial y librecambista, la hipótesis sobre la eficiencia superior del libre comercio, la comprobación empírica de que el salario real industrial respondía en forma positiva a la liberalización del comercio exterior, y el liderazgo del primer ministro Peel, quien declinó su futuro político al aceptar la nueva realidad (Apéndice conceptual). La apertura unilateral chilena fue determinada por la confluencia de tres fuerzas: una fase de deslegitimación del proteccionismo (1956-73) seguida por otra de institucionalización del liberalismo desde 1974 (ibíd., 66), la grave crisis económica del gobierno de Allende, y la presencia de un equipo de reforma (*change team*) con un plan consistente y una clara noción de los *trade-offs* políticos que debía sortear. Ese equipo estuvo encabezado por Sergio de Castro y Sergio de la Cuadra en la década de 1970 y por Hernán Büchi en la de 1980 (ibíd., IV). Ambas aperturas insumieron treinta años aproximadamente y análoga determinación.

El compromiso del equipo de reforma, y del gobierno militar, con la apertura comercial fue permanente. El superávit fiscal fue permanente, salvo aquellos años de fuerte recesión. La apertura fue asistida desde el principio por una flexibilización laboral de facto, pues la actividad sindical estaba prohibida, el salario mínimo había bajado mucho y el resto de la legislación había sido relajado. No obstante el carácter autoritario del gobierno hasta 1990, hubo una preocupación permanente por mantener un elevado tipo real de cambio a modo de compensación de la pérdida de protección efectiva que experimentaban la industria y la agricultura (productores de bienes importables). De hecho, no se encuentra otra explicación para la continuada devaluación del peso y la alta inflación hasta fines de la década de 1990, en un contexto de superávit fiscal. (La asistencia de liquidez a la banca comercial durante la

crisis de 1982-83 seguramente obligó a una importante expansión monetaria; sin embargo, el período bajo análisis abarca treinta años.) (Ibíd.)

El cuadro 1 precisa aspectos importantes de la marcha de la economía chilena durante la apertura. Informa sobre la evolución de variables indicativas de confianza en el corto plazo y de crecimiento en el largo. La notable suba del índice accionario (en moneda constante), la inversión fija y las exportaciones e importaciones (en los dos primeros años) es testimonio de la percepción de irreversibilidad de la reforma. El sostenido aumento del coeficiente de apertura, la tasa de crecimiento del PBI y el ingreso per cápita es testimonio de su éxito. El aumento del salario real sería tan significativo como el del ingreso per cápita. La trayectoria del desempleo fue declinante durante gran parte de la apertura; desde 1998 fluctúa en torno de un dígito alto.

Cuadro 1: Apertura Chilena 1974-2005	
Bolsa de Valores	El aumento del índice accionario (deflactado por IPC) ha sido notable. De 100 puntos en 1976 a 4.145 puntos en 2005. En 1980 ya había subido a 700 puntos. Cayó en 1981-83. En 1987 quebró el récord de 1980 y siguió subiendo hasta registrar 3.900 puntos en 1995. Luego cayó hasta 1998 y desde entonces ha aumentado.
Inversión/PBI	El aumento de la inversión fue considerable. De apenas 14% en 1970-73 a 18% en 1980-81. Cayó a 12% en 1983-84 y luego remontó hasta 23% en 1990. Tras mínimas fluctuaciones, registró un pico de 27% en 1997. En 1999-2005 fluctuó entre 21% y 22%.
Inversión per cápita (dólares constantes)	Casi se triplicó. De 580 dólares en 1970-73 a 1.570 en 2005. Con un pico de casi 1.900 en 1997.
(Exp+Imp)/2*PBI Mercaderías	La reacción fue rápida e intensa. El coeficiente saltó de 11% en 1970-73 a 21% en 1974-75. Señal de importante reasignación de recursos hacia el sector exportable. Luego, promedió 20% hasta 1980 y cayó a 16% en 1982. Siguió un aumento sin pausas hasta 27% en 1989. Más tarde, cayó hasta 21% en 1994. Entonces empezó un período de continuo aumento hasta alcanzar 32% en 2005.
(Exp+Imp)/2*PBI Bienes & Servicios	La reacción fue rápida e intensa. El coeficiente saltó de 13% en 1970-73 a 23% en 1974-75. Luego, promedió 25% hasta 1980 y cayó a 20% en 1982. Siguió un aumento sin pausas hasta 33% en 1989. Más tarde, cayó hasta 27% en 1994. Entonces se inició un período de continuo aumento hasta 38% en 2005.
Exportaciones (dólares constantes)	Se multiplicaron por 10. Desde 4.300 millones de dólares en 1970-73 a 41.000 millones en 2005. (Las exportaciones de B&S registraron 48.000 millones en 2005.)
Ingreso per cápita (dólares constantes)	Creció de 4.200 dólares por año en 1970-73 a 7.100 en 2005. El despegue comenzó en 1992.
Ingreso per cápita (pesos constantes)	Aumentó más que el ingreso per cápita en dólares constantes. De 100 puntos en 1970-73 a 219 en 2005. El despegue se inició en 1989. Salvo un leve retroceso en 1999, el ingreso así medido ha aumentado en forma sostenida.
PBI	El PBI creció 0.7% anual en 1970-73, se estancó en 1974 y cayó 13% en 1975. En 1976-81 creció 7.2% anual. Siguió la crisis de 1982-83, que fue tan profunda como la de 1974-75. Luego vino una prolongada fase de expansión: en 1984-98 el PBI creció 6.6% anual. Tras una suave recesión en 1999, el PBI creció 4.4% anual en los años siguientes.
Salario real	En 1976-2005 aumentó en proporción similar al ingreso per cápita, según Lederman (ibíd., IV, tabla 4.1). El crecimiento es significativo desde 1986. La serie del FMI arroja un aumento menor; puede haber un error de medición debido a un empalme de series que responden a definiciones no homogéneas de la variable salario.
Desempleo	En la segunda mitad de la década de 1970 rondó casi 14% de la fuerza laboral. En 1983 saltó a 19%. Pero en 1989 ya había descendido a 5%, nivel en torno del cual fluctuó hasta 1997. Desde 1998 ronda el 8%.
Fuente: Cálculos propios sobre datos de <u>Estadísticas Financieras Internacionales</u> , FMI, varios números.	



### *La apertura bilateral de México*

La segunda guerra mundial alentó en México un proceso espontáneo de sustitución de importaciones y desarrollo industrial. A su término, llegó la hora del proteccionismo legal y el coeficiente de apertura fue cayendo hasta tocar un piso de 5% del PBI a principios de la década de 1970. Durante esta década el gasto público trepó de 20% del PBI a casi 60%, en 1982 el déficit fiscal llegó a 17% del PBI y la inflación a 100% anual, el gobierno entró en default y la economía mexicana se estancó luego de varias décadas de crecimiento estable y moderado. Durante la presidencia de De la Madrid Hurtado (1982-88) se gestó en el plano político el cambio de régimen que se concretaría en el sexenio de Salinas de Gortari (1988-94). El objetivo del cambio de régimen, que los mexicanos denominaron Salinastroika, era revertir el estancamiento económico y transformar a México en un nuevo tigre asiático del comercio internacional (Almansi 1989).

Hacia 1985 confluyeron tres circunstancias que determinaron la apertura, en principio unilateral y luego bilateral: estancamiento económico, deslegitimación del proteccionismo y aparición de un equipo de reforma liderado por Salinas, un tecnócrata con formación de post-grado en EEUU, como los chilenos de Castro, de la Cuadra y Büchi, y capacidad para reconocer *trade-offs* políticos. En 1986, México se convirtió en miembro pleno del GATT y comenzó a reducir unilateralmente los aranceles de importación. En el período 1985-93, el arancel promedio, mayormente referido a las importaciones industriales, cayó de 25,2% a 12% (Lederman, Maloney y Servén 2005, 340). La protección a la agricultura, por su parte, permaneció básicamente inalterada hasta 1990; recién en 1990-91 se abolieron los precios sostén y las licencias de importación que beneficiaban a la producción de nueve cultivos tradicionales (trigo, arroz, sorgo, soja, girasol, cebada, semilla de algodón y copra; antes se había eliminado el precio sostén de las semillas de sésamo) y se redujeron en forma drástica los subsidios a los insumos, el crédito y el seguro para la agricultura. Aunque se mantuvo la protección para la producción de maíz y porotos (ibíd., 137-138).

Las negociaciones comerciales entre México, EEUU y Canadá se iniciaron de manera informal en 1990 y se volvieron más formales en 1991, una vez que el Congreso de EEUU concedió a la Casa Blanca el poder para negociar tratados comerciales por la vía rápida (*fast-track authority*). El acuerdo de libre comercio norteamericano (NAFTA) se firmó en diciembre de 1992 y entró en vigencia en enero de 1994. Pero el auge del comercio exterior mexicano había empezado algunos años antes, como consecuencia demorada de la apertura unilateral o por las señales de irreversibilidad de la apertura que emitían las negociaciones para el ingreso al NAFTA. En 1992-93 México ya se había convertido en un exportador neto de maquinaria y las exportaciones de bienes y servicios habían crecido notablemente (ibíd., 10-11). El ingreso al NAFTA profundizó y amplió sustantivamente la apertura mexicana. La mayoría de los aranceles y otras restricciones al comercio entre México, Canadá y EEUU fueron abolidas en los diez años siguientes. El arancel promedio cayó a 1,3% en 2001. Mientras el arancel promedio de EEUU sobre las importaciones mexicanas caía de 2% a 0,2%. Y pese a que se acordó el mantenimiento hasta 2008 de algunas cuotas para productos agrícolas sensibles, la mayoría de las importaciones agrícolas de Canadá y EEUU entran al mercado mexicano desde entonces sin pagar aranceles (ibíd., 3).

Aparte del capítulo específico sobre liberalización comercial, el NAFTA incluye otros capítulos paralelos: liberalización del sector servicios (por ejemplo, bancos), protección de inversiones, protección de la propiedad intelectual y liberalización de compras oficiales, así como cierta convergencia en materia laboral y de medio ambiente. En estas áreas, al menos,

México ha procedido en sentido literal a importar instituciones de países más avanzados. El capítulo sobre protección de inversiones y apertura financiera es especialmente revelador del alcance del acuerdo. Contiene cuatro principios clave: a) De la nación más favorecida, que asegura que ningún inversor no norteamericano recibirá mayores beneficios que los acordados a inversores de los países del NAFTA; b) Del tratamiento nacional, que garantiza que no habrá discriminación entre los inversores de cada uno de los tres países firmantes; combinado con el primero, este principio garantiza que los residentes en países del NAFTA califican para recibir el mejor tratamiento disponible en cada uno de los países firmantes; c) Ausencia de requisitos de desempeño exportador para los inversores externos; d) Libertad para comprar y transferir divisas de un país a otro (royalties, dividendos, ganancias). Hubo excepciones (a veces temporarias) en la aplicación de estos principios. Por caso, la industria automotriz mexicana continuaría sujeta a requisitos de desempeño exportador neto por un plazo de diez años (debe generar 80% de las divisas que necesite para importar), y en la industria de auto-partes y componentes habría un límite a la propiedad extranjera por un plazo de seis años. También el sector bancario debía permanecer sujeto a un límite a la propiedad extranjera por un plazo de seis años. Pero la liberalización de este sector tuvo que acelerarse para facilitar la capitalización de los bancos después de la crisis financiera de 1995. En los años siguientes, una serie de cambios legales resultó en la plena liberalización de la propiedad de la banca comercial mexicana (ibíd., 180).

El NAFTA fue el primer acuerdo amplio de libre comercio que se celebró entre un país en desarrollo y países desarrollados. Suscitó incontables temores y críticas. Entre ellas, que arrasaría la agricultura mexicana, parte de la cual era de subsistencia; que provocaría desvío de comercio, en la opinión de los países centroamericanos que iban a competir con México en la exportación de productos textiles y de indumentaria a Canadá y EEUU, y que causaría pobreza. Conforme a la evidencia acumulada en la primera década de vigencia del acuerdo, aquellos temores y críticas eran mayormente infundados. En un principio, el coeficiente de comercio agrícola (importaciones más exportaciones) aumentó y la producción cayó a raíz de la conmoción de 1995; desde entonces, sin embargo, el coeficiente se ha mantenido más o menos constante como porcentaje del valor agregado por la agricultura y la producción ha recuperado el nivel anterior al ingreso al NAFTA (ibíd., 143). Tras un meticuloso análisis de flujos comerciales, Lederman, Maloney y Servén encontraron poca evidencia de desvío de comercio a nivel agregado, corroborándose así investigaciones anteriores sobre el NAFTA. Sobre el temor a un eventual desplazamiento de exportaciones centroamericanas, dichos autores concluyeron que no existe evidencia sólida de que estas exportaciones hayan cedido terreno por las preferencias de mercado que otorga el NAFTA; de hecho, la mayoría de los países centroamericanos aumentó su participación en los mercados del NAFTA (ibíd., 15). Por último, respecto de la evolución de la pobreza, no hay una conclusión definitiva. De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social (organismo oficial mexicano), el índice de pobreza aumentó de 22,5% de las personas en 1992 a 24,2% en 2000; según la CEPAL, el índice disminuyó de 47,8% en 1989 a 41,1% en 2000. Sobre el comportamiento del salario, la historia está más definida: el salario real (deflactado por el IPC) observaba en 2001 un nivel algo superior al de 1985, año del lanzamiento del proceso de apertura; por su parte, el salario expresado en dólares era en 2001 casi un 50% superior al de 1985. Ambas mediciones registran un aumento significativo hasta 1994, una fuerte contracción en 1995 y un crecimiento sostenido desde entonces (la volatilidad del salario real es menor que la del salario medido en dólares) (ibíd., 5).

La apertura comercial mexicana se inició doce años después que la chilena. No obstante su trayectoria comparativamente corta y la grave perturbación macroeconómica asociada al efecto Tequila, sus logros son considerables. El cuadro 2 precisa aspectos importantes de la marcha de la economía mexicana durante este proceso. Informa sobre la evolución de variables indicativas de confianza en el corto plazo y de crecimiento en el largo. El balance para el primer grupo de variables es favorable: el aumento del índice accionario (en moneda constante) fue notable, lo mismo que el aumento del coeficiente de apertura. Pero la evolución de la inversión fue levemente declinante como porcentaje del PBI; por un lado, la inversión externa directa saltó de 1% del PBI en 1993 a 4% en 2001 (ibíd., 350) y, por el otro, es posible que la inversión pública haya caído en el marco de la fuerte contracción del gasto público practicada en el período 1986-88. El balance del segundo grupo fue notable en cuanto al coeficiente de apertura (se registró asimismo una impresionante diversificación de la canasta de exportaciones; ibíd., 100), entre notable y moderado respecto del ingreso per cápita y entre estable y moderado en cuanto a la tasa de crecimiento. Por último, cabe consignar que la apertura de este país, al revés de la chilena, exhibió un moderado déficit fiscal y una acentuada caída del tipo real de cambio. La última variable no funcionó aquí como un instrumento para compensar la reducción de protección efectiva que afectaba a la industria manufacturera.

Cuadro 2: Apertura Mexicana 1986-2005	
Bolsa de Valores	El aumento del índice accionario (deflactado por IPC) ha sido notable. De 100 puntos en 1983-85 a 2.562 puntos en 2005. En 1987 ya había subido a 640 puntos. Entre el comienzo de las negociaciones para el ingreso al NAFTA (1990) y el ingreso efectivo (1994), pasó de 690 puntos a 1.840. En 1995 cayó a 1.200 y después se inició una suba cíclica y prolongada.
Inversión/PBI	De un promedio de 20% del PBI en 1983-85 cayó a un promedio de 19% en 1986-91. Entre 1992 y 2005 fluctuó dentro del rango 20%-23%, con la excepción de un brusco descenso a 18% en 1995.
Inversión per cápita (dólares constantes)	Se duplicó con holgura. De 580 dólares (a precios de 2005) en 1983-85 a 1.400 en los últimos años. En 1995 cayó a 620 dólares.
(Exp+Imp)/2*PBI Mercaderías	El coeficiente aumentó de 10% en 1983-85 a 12% en 1987-92. Un salto importante si se considera que el PBI en dólares de 1992 casi duplicó el del período 1983-85, sobre todo por una reducción a la mitad del tipo real de cambio. Señal de importante reasignación de recursos hacia el sector exportable. En el período de vigencia del NAFTA aumentó a 16%. Salvo el episodio del efecto Tequila, el tipo real de cambio osciló acotadamente en torno del nivel de 1992.
(Exp+Imp)/2*PBI Bienes & Servicios	El coeficiente saltó de 14% en 1983-85 a 16% en 1987-94. Vale el mismo argumento que en el caso del comercio de mercaderías. En el período de vigencia del NAFTA aumentó a 26%.
Exportaciones (dólares constantes)	Se multiplicaron por 4. De 35.000 millones de dólares (a precios de 2005) en 1983-85 a 125.000 millones en 2005. (Las exportaciones de bienes y servicios ascendieron a 168.000 millones en 2005.)
Ingreso per cápita (dólares constantes)	Creció de 3.400 dólares (a precios de 2005) por año en 1983-85 a 6.400 en 2005. El despegue comenzó en 1990.
Ingreso per cápita (pesos constantes)	Aumentó bastante menos que el ingreso per cápita en dólares constantes. De 100 puntos en 1983-85 a 118 en 2005. El despegue se inició en 1997, luego del efecto Tequila.
PBI	Con la excepción de las recesiones de 1986 y 1995, el PBI siempre creció con ritmo moderado.
Salario real	Vea comentario en el texto. La serie del FMI arroja una fuerte caída del salario real en el período 1986-2005.
Desempleo	Según la serie del FMI, rápida disminución de 4,7% de la fuerza laboral en 1995 a 1,6% en 2000. Después subió unas décimas.
<u>Fuente:</u> Cálculos propios sobre datos de <u>Estadísticas Financieras Internacionales</u> , FMI, varios números.	

### *La apertura supranacional de España*

Según García Delgado (1995), la primera etapa económica del franquismo, 1939-1950, fue el pasaje más negativo de la historia española contemporánea. Hubo autarquía comercial y una auténtica depresión. De acuerdo con Estefanía (1998), España estaba gobernada según un modelo de desarrollo basado en la introspección, miraba con timidez al exterior y era un país pobre, atrasado y rural.

La integración económica (entendida como fase superior de la apertura comercial) y el muy notable crecimiento económico de este país han sido el resultado de un proceso largo, sinuoso y vacilante, guiado, sin embargo, por un diagnóstico que terminó por imponerse a dudas, temores y adversidades. El filósofo Ortega y Gasset formuló el diagnóstico en 1910, décadas antes de la guerra civil y de la subsiguiente depresión. La célebre frase de Ortega rezaba: “España es el problema; Europa, la solución”. Hacia 1957, un equipo de reforma compuesto por economistas vinculados al Opus Dei puso en marcha un giro trascendente de política económica conforme a dicho diagnóstico. Y en 1982, Marcelino Oreja, el ministro de Asuntos Exteriores del presidente Suárez, precisó el significado de la frase de Ortega: “Europa son las tres instituciones: económica, defensiva y política; la primera exige la integración al Mercado Común; la segunda, el ingreso a la OTAN, y la tercera, el ingreso al Consejo de Europa, es decir, la democracia y el respeto de los derechos humanos (Estefanía op. cit.).

Seis instancias enviaron claras señales de irreversibilidad durante este singular proceso de apertura. 1ª) A pesar de demoras menores y sin haber explicitado demasiado el alcance sectorial y el horizonte de la apertura, el Plan de Estabilización y Liberalización de 1959-1960 fue cumplido. 2ª) No obstante la transición política y la crisis petrolera de la década de 1970, el acuerdo de rebajas arancelarias y eliminación o relajamiento de cuotas pactado con la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1970, fue cumplido. 3ª) La fuerza política que ganó las elecciones de 1977, un conglomerado de partidos de centro y de derecha que debió recurrir al apoyo de fuerzas nacionalistas por falta de mayoría absoluta en las Cortes (Parlamento), reanudó la apertura con gran intensidad. Se había comprendido que la manera más eficaz de afianzar la democracia era ajustar la economía a las nuevas condiciones internacionales e integrarse a Europa. En contraste con etapas anteriores, en la oportunidad se entendió que la política comercial era un elemento esencial del programa económico. 4ª) En 1979, España extendió a los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (cuya sigla en inglés es EFTA) los beneficios ya concedidos a los miembros de la CEE en 1970. En 1980, en respuesta a la Ronda Tokio, España asumió otro compromiso internacional trascendente: aprobó reducciones arancelarias en beneficio de los miembros del GATT. 5ª) El gobierno socialista de Felipe González firmó en 1986 el ingreso español a la CEE. Se inició así la etapa más trascendental de la apertura. El proceso de ingreso tuvo carácter predeterminado e inmodificable ya que fue acordado en el Tratado de Acceso y ratificado, en consecuencia, por los parlamentos de los doce miembros de la CEE. La posibilidad de reversión era virtualmente nula pues cualquier alteración del Tratado exigiría una nueva ratificación por parte de los doce parlamentos (Ávila 1989a). 6ª) En 1999, la peseta, junto a las otras monedas de la CEE, desapareció a favor del euro. La nueva moneda se introdujo en los mercados financieros de España y el resto de la CEE, y el Banco Central Europeo se hizo cargo de una política monetaria aplicada y definida en términos del euro. En 2002, entraron en circulación las monedas y billetes denominados en euros. Desapareció de esta forma en España la moneda nacional, lo mismo que en el resto de la CEE. También

desapareció, en la práctica, la banca comercial bajo jurisdicción nacional en beneficio de una banca bajo jurisdicción supranacional. Estas señales de irreversibilidad estimularon una rápida reasignación de capacidad empresarial, trabajo y capital desde el sector productor de bienes importables hacia el productor de bienes exportables y un crecimiento explosivo.

El propósito de los siguientes párrafos es narrar las circunstancias que condujeron a la apertura, identificar las principales medidas en tal sentido y fundamentar la síntesis anterior sobre señales de irreversibilidad. En último término, una tabla condensa el comportamiento de los indicadores de confianza y la reacción de un conjunto de variables económicas clave en el período 1959-2002.

La apertura española puede dividirse en tres etapas separadas por períodos de parálisis o retroceso a raíz de crisis internacionales o incertidumbre política interna: la etapa unilateral, 1959-1966; la etapa bilateral, 1970-1980, y la etapa supranacional, 1986-2002. En 1959, a mitad de camino del gobierno del general Franco, cuando España se encontraba al borde de la cesación de pagos, en recesión, con importaciones mínimas y sin posibilidad de renovar la maquinaria industrial, se anunció el Plan de Estabilización y Liberalización. Las exportaciones españolas fueron ese año inferiores a 4% del PBI, el porcentaje más bajo de los países de la OCDE, con la excepción de Turquía (Ávila op. cit.). El sentido de supervivencia del franquismo y el aporte técnico de un grupo de economistas salidos en su mayoría de las recién creadas facultades de Ciencias Económicas hicieron posible el giro de política económica. Los primeros síntomas en tal sentido se advirtieron en febrero de 1957, cuando Franco hizo ingresar al gabinete de ministros dos miembros del Opus Dei y de esta manera reemplazó a la Falange como familia dominante. Los líderes del equipo de reforma eran Alberto Ullastres y Mariano Navarro Rubio, ministros de Comercio y de Hacienda, en cada caso, con el apoyo de Laureano López Rodó, también del Opus Dei, quien ya era el secretario general técnico de la vicepresidencia del gobierno. Este grupo de técnicos se había percatado de la inviabilidad del modelo de sustitución de importaciones, e impulsó el giro casi engañando al jefe de Estado, que era analfabeto en estas cuestiones y cuya única ideología era el nacional-catolicismo y la autarquía (Estefanía op. cit.) Cabe tomar nota del contexto internacional del momento. El mismo año del cambio de ministros se firmó el Tratado de Roma que creó el Mercado Común Europeo. Pocos meses después, y con el aval del embajador de EEUU en Madrid, quien deseaba la reincorporación del país al escenario internacional como aliado en la guerra fría, España ingresó al FMI, al Banco Mundial y a la Organización Económica de Cooperación Europea (OECE, antecedente de la OCDE). El borrador del plan fue redactado por el director del Departamento Europeo del FMI y, con pequeñas variantes de estilo y complementos indispensables, fue asumido por el gobierno español en el memorando que dirigió a los organismos internacionales y, antes, al gobierno norteamericano. Según Ullastres, el Plan tenía cuatro objetivos: convertibilidad de la peseta, reducción de la inflación, desregulación económica interna y liberalización del comercio exterior. De acuerdo con Luís Rojo, un joven integrante del equipo que cuarenta años después instrumentaría la adopción del euro como presidente del banco central, el Plan “abrió las puertas de una fase de incorporación de nuevas formas de producción y de vida, cuyo resultado habría de ser un cambio social acelerado en los años siguientes” (Estefanía op. cit.). De esta forma se abolió el sistema de tipos de cambio múltiples, se aprobó una nueva ley de inversiones extranjeras, se restringió a nada más que los productos agrícolas la participación estatal en el comercio exterior, se liberalizó como mínimo la mitad de las importaciones en moneda convertible, se relajaron las restricciones sobre las importaciones restantes y se aplicó un programa de estímulo fiscal a las exportaciones (compensaciones

de impuestos indirectos y reintegro de cargos aduaneros sobre importaciones de insumos). El gobierno no fue en ningún momento demasiado explícito o vehemente sobre el alcance sectorial y el horizonte temporal de la apertura. No obstante ello, con tardanzas menores, el plan fue cumplido.

A mediados de la década de 1960 el proceso de apertura se fue rezagando a medida que el gobierno se inclinaba por una estrategia de desarrollo inspirada en el modelo francés de planeamiento indicativo. En 1966, el ciclo expansivo que había comenzado en 1960 perdió fuerza, subió la inflación y la balanza de pagos entró en déficit. Siguió cuatro años de un ajuste macroeconómico que resultó exitoso. Llegó entonces la segunda etapa de la apertura, que puede dividirse en dos fases caracterizadas por el bilateralismo: el fin de la dictadura, 1970-1974, y el inicio de la democracia, 1977-1980. En la primera fase, la apertura operó por dos canales paralelos. Por un lado, el gobierno adoptó en forma unilateral una secuencia de medidas liberalizadoras. Por otro lado, asumió un programa gradual de liberalización acordado con la CEE tras arduas negociaciones que culminaron a mediados de 1970. Entre las principales medidas unilaterales cabe mencionar una reducción selectiva seguida por otra generalizada de aranceles industriales, la sustitución de una lista de productos exentos de restricciones cuantitativas por una lista negativa (un paso importante hacia adelante pues desde entonces todos los ítems que no figuraban en la lista quedaron liberalizados en forma automática), y el ingreso gradual a un régimen de importaciones libres de un conjunto de productos industriales y agrícolas que estaban sujetos a cuotas o bajo monopolio estatal. Entre las principales medidas concertadas con la CEE cabe mencionar un nítido programa temporal de relajamiento de restricciones cuantitativas y de rebaja de aranceles legales que abarcaba por lo menos 60% de las importaciones españolas de la CEE (quedaron afuera del acuerdo el carbón, los productos de hierro y acero y aquellas materias primas contempladas en una lista de excepciones), y un programa de eliminación de cuotas que tenía por meta que sólo 5% de las importaciones de la CEE permanecieran en 1976 sujetas a restricciones cuantitativas. Por su parte, la CEE concedió a las exportaciones españolas una sustancial reducción arancelaria, con algunas excepciones; el arancel promedio iba a caer un 60%; 30 puntos en el mismo año 1970, 20 puntos adicionales en 1972 y los 10 puntos restantes en 1973. Las concesiones sobre productos agrícolas fueron menores, incluso menores a las que se habían concedido a otros países mediterráneos. Pero desde octubre de 1974 el proceso de apertura sufrió fuertes retrocesos (Ávila op. cit.). Las causas fueron la crisis petrolera internacional y la ejecución de un militante anarquista en marzo de 1974 y los fusilamientos de septiembre de 1975. “La CEE decidió bloquear las negociaciones y no reanudarlas hasta que no se adoptara una política que respetase *los derechos del hombre, como patrimonio común de los pueblos de Europa*” (Estefanía op. cit.). El balance de la fase es que los compromisos asumidos con la CEE fueron cumplidos y mantenidos pero algunas iniciativas unilaterales fueron revertidas, en particular, se reinstaló el monopolio estatal y un sistema global de cuotas para los ítems liberalizados en los años 1972-74 y se revocaron las rebajas arancelarias lineales de 1973-74. Con la excepción de la liberalización pactada con la CEE, el grado de apertura retrocedió al nivel de 1966 (Ávila op. cit.).

La llegada de Adolfo Suárez a la presidencia del gobierno español tras las primeras elecciones democráticas en 40 años, abrió a pleno la segunda fase de la apertura. Al mes de asumir, el nuevo presidente emprendió una maratón de negociaciones en los países de la Comunidad, en contra de los pronósticos de los analistas políticos y económicos, quienes esperaban una suerte de apagón del esfuerzo modernizador. Estefanía (op. cit.) señala que “Suárez fue la frontera; trajo las libertades y enderezó el camino hacia Europa”. La

organización política española no generaba expectativas de estabilidad. El nuevo régimen soportaba fuertes presiones a raíz de los golpes terroristas y las inquietudes militares. Pero el gobierno tenía el firme respaldo de las principales corrientes políticas y sociales y pudo desarrollar su programa económico. Entre las principales medidas de la segunda fase cabe destacar la restauración de la lista negativa (que nombra los ítems de importación sujetos a cuotas), la abolición de aumentos de aranceles y de una sobretasa de importación de 20% que habían sido introducidos en 1976, una rebaja generalizada y temporaria de aranceles ad-valorem y específicos (que se denominó operación concertina) y, lo más trascendente de todo, la firma de dos acuerdos bilaterales. Uno en 1979 con los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio por el cual se eliminaban todas las barreras que trababan el intercambio entre las partes; de esta manera España extendía a los países del EFTA los beneficios que había concedido a los países de la CEE. Otro en 1980, producto de la Ronda Tokio, por el cual España procedió a extender una ronda de rebajas arancelarias a todos los miembros del GATT (Ávila op. cit.).

A principios de la década de 1980, la economía comenzó a exhibir signos de un rápido deterioro debido a la segunda crisis petrolera, la recesión internacional iniciada en EEUU y ciertas inconsistencias de la política económica interna que determinaron una estampida del déficit fiscal de 1,6% del PBI en 1979 a 5,5% en 1982. No obstante la adversa coyuntura económica, cierta reticencia de Francia a la presencia española en la CEE y el intento de golpe de Estado de 1981, esta segunda fase de la apertura bilateral finalizó con apreciables avances. Primero, se ingresó en el Consejo de Europa, símbolo de los derechos humanos, y en mayo de 1982 España quedó integrada a la OTAN. El tercer paso quedó reservado para “el primer gobierno socialista químicamente puro de la historia española” (Estefanía op. cit.).

En su discurso inaugural, Felipe González afirmó: “trabajaré con tesón para allanar los obstáculos que aún se oponen a nuestra plena integración a la CEE” (ibíd.). La obsesión europeísta también incluía a los socialistas. Entre las principales medidas adoptadas en ese sentido cabe mencionar un programa de reducción arancelaria por etapas que concluiría en 1992 con un arancel igual a cero para todas las importaciones provenientes de la CEE y el EFTA, y con la plena adopción del arancel externo común sobre las importaciones del resto del mundo; la desregulación del movimiento de capitales y la armonización de las políticas fiscal y monetaria; la abolición de todas las licencias de exportación e importación sobre el comercio con la CEE y el EFTA, excepto las referidas a algunos productos agrícolas; la drástica reducción de las restricciones cuantitativas sobre las importaciones de productos industriales y agrícolas de la CEE, de los miembros del GATT y de otros; la desaparición en 1992 (apenas seis años más tarde) de una combinación de cuota y arancel que encarecía las importaciones de automóviles de la CEE, y la introducción del IVA, de acuerdo con la carta orgánica de la CEE, en reemplazo de un tributo sobre los ingresos brutos, un tributo a la importación y un subsidio a la exportación que se traducían en un impuesto neto a la exportación de 12%. En enero de 1986, España, junto a Portugal, ingresó en la CEE, y en 1992 las medidas anunciadas se habían cumplido. El país empezó así a formar parte de un auténtico mercado único, en el que las mercancías, los servicios, las personas y los capitales podían moverse libremente. El tercer paso se había cumplido. Ahora faltaba la integración monetaria.

Bajo la presidencia conservadora de José María Aznar, el Consejo Europeo de Bruselas decidió que once estados miembros, entre los que España había logrado calificar después de una empeñosa reducción del déficit fiscal (de 8% del PBI en 1985 a 5% en 1996 y a 0% en



2005), reunían las condiciones para la adopción de la moneda única a partir del 1º de enero de 1999. Por espacio de tres años la peseta observó un tipo de cambio fijo e irrevocable con respecto al euro (convertibilidad monetaria), hasta que el 1º de enero de 2002 fue sustituida físicamente por la nueva moneda europea. De esta manera, finalmente, el sueño de la razón se hizo realidad.

La próxima tabla sintetiza la reacción de las principales variables económicas durante el prolongado y muy exitoso proceso de apertura español.

Cuadro 3: Apertura Española 1959-2002	
Tasa de interés de largo plazo	El rendimiento de los bonos de largo plazo del Tesoro, en pesetas y luego en euros, cayó de un promedio de 16,5% anual en el período 1982-84 a 3% en 2005.
Bolsa de Valores	El aumento del índice accionario (deflactado por IPC) ha sido apreciable. De 100 puntos en 1985 a 533 en 2005. En 1987, apenas dos años después de la firma del ingreso a la CEE, llegaba a 260 puntos. En 1998, meses antes de la adopción del euro, tocaba 500 puntos.
Inversión/PBI	De alrededor de 26% del PBI a principios de la década de 1970 cayó a 21% a principios de la década de 1980. En 1985 registraba un nivel de 19%. (Récord de inversiones externas directas en 1986-88; Lederman y otros 2005, 178.) Con altibajos, subió hasta 29% en 2005.
Inversión per cápita (dólares constantes)	Aumentó en forma explosiva. De 1.300 dólares (a precios de 2005) en 1985 a 7.600 en 2005.
(Exp+Imp)/2*PBI Mercaderías	Las exportaciones aumentaron de menos de 4% del PBI en 1959 a 7,1% en 1975, aunque este año el coeficiente de apertura registró un nivel de 11% pues las importaciones eran muy superiores a las exportaciones. El coeficiente siguió aumentando hasta llegar a 16% en 1985. Luego de una década de estancamiento, volvió a crecer hasta registrar un nivel de 23% en 2000. Se trata de un aumento importante cuando se tiene en cuenta que el tipo real de cambio se redujo a la mitad en los primeros cinco años del ingreso a la CEE; este fenómeno duplicó el valor en dólares del PBI con independencia de su crecimiento real. Tenemos aquí una importante señal de reasignación de recursos hacia el sector exportable.
(Exp+Imp)/2*PBI Bienes & Servicios	El coeficiente aumentó de 14% en 1970 a 28% en 2005. Como en el caso de las mercaderías, también se registró un estancamiento en los primeros diez años del ingreso a la CEE.
Exportaciones (dólares constantes)	Se multiplicaron por 14,2. Las de bienes y servicios pasaron de 22.000 millones de dólares (a precios de 2005) en 1970 a 312.000 millones en 2005.
Ingreso per cápita (dólares constantes)	Creció de 4.800 dólares por año (a precios de 2005) en 1970 a 26.000 en 2005.
Ingreso per cápita (moneda constante)	Prácticamente se duplicó entre 1970 y 1998.
Salario real	Entre 1970 y 2005 aumentó un 150%. El ascenso comenzó en la década de 1960 (Avila, op. cit.) y fue virtualmente ininterrumpido, a pesar de los vaivenes macroeconómicos comentados.
Desempleo	En la década de 1960 y en la primera mitad de la década de 1970 se creó empleo industrial, se destruyó empleo agrícola y la emigración continuó siendo la válvula de escape (Ávila op. cit.). En el período de ajuste macroeconómico 1975-85 se destruyeron casi dos millones de puestos de trabajo (Estefanía op. cit.). La tasa de desempleo descendió desde un pico de 24% en 1994 a 9% en los últimos años.
<p><u>Aclaración:</u> La tabla se concentra en las estadísticas correspondientes al período 1970-2005. La información sobre años anteriores es escasa y fragmentaria.</p> <p><u>Fuente:</u> Cálculos propios sobre datos de <u>Estadísticas Financieras Internacionales</u>, FMI, varios números.</p>	

### *La apertura forzada de Japón*

Al término de la Segunda Guerra mundial, el empobrecimiento de Japón era alarmante. El país había perdido 36% de la riqueza nacional, la producción de bienes de consumo era 68% menor que en el período 1935-1937, y la producción minera, industrial y de bienes de capital era 92% menor que en ese período (Ávila 1989b). El gobierno japonés aceptó los términos de la rendición incondicional establecidos en la Declaración de Postdam, firmó el respectivo documento en el buque de guerra norteamericano Missouri, anclado en la bahía de Tokio, en septiembre de 1945, y las Fuerzas Aliadas ocuparon el país de inmediato bajo el mando del general MacArthur (Tsuru 1993, 11). Así comenzó un largo proceso de vasta reforma institucional, normalización y apertura económica signada inicialmente por la presión de la Autoridad de Ocupación, y más tarde por un sentimiento nacional que llevó a Japón a conformar y a adaptarse a las prácticas democráticas y comerciales del Occidente capitalista.

Por segunda vez en menos de un siglo, el país iba a experimentar un giro en redondo desde la autarquía al libre comercio, además de un impresionante crecimiento económico, no por su propia voluntad sino por la ‘diplomacia del acorazado’ (O’Rourke y Williamson 1999, 54). En 1858, bajo la presión de los buques de guerra norteamericanos, Japón había virado al libre comercio para recobrar la plena autonomía arancelaria recién en 1899 (Tsuru op. cit., 42). Las exportaciones aumentaron entonces de casi nada a 7% del PBI en apenas quince años (O’Rourke y Williamson op. cit.). Esta experiencia es un indicador temprano del poder de un arreglo irreversible de libre comercio para reasignar recursos a favor del sector exportable.

La Autoridad de Ocupación dispuso desde el mismo inicio que la responsabilidad de la reconstrucción económica quedaba en manos de los japoneses, que la ruinoso situación del país era una consecuencia directa de su propia conducta, que los Aliados no se harían cargo del costo de reparación de los daños infligidos por los bombardeos y que no garantizarían el mantenimiento del nivel de vida de la población por encima del nivel de los países vecinos que habían sufrido la agresión japonesa (Tsuru op. cit., 11). En sintonía con esta filosofía, en el período 1945-1948, la Autoridad de Ocupación promovió reformas radicales en las áreas constitucional, educativa, industrial, fiscal, sindical y agraria que el parlamento de Japón aprobó. Por ejemplo, Japón renunció en su nueva constitución al derecho soberano a la guerra; se prohibió la ideología militarista y nacionalista y se alentó una educación para la vida en democracia basada en el reconocimiento del valor y la dignidad del individuo y de la libertad académica (*freedom of inquiry*); se fijó el objetivo de disolver los *zaibatsus* (grupos semi-monopólicos multi-industriales) que según la Autoridad de Ocupación habían amasado grandes fortunas apoyando las invasiones del Japón imperial; se diseñó un sistema tributario que hacía hincapié en el auto-financiamiento de las prefecturas (equivalentes a las provincias) y establecía un IVA provincial; se estimuló la formación de sindicatos fuertes y la concesión de ventajas sustanciales a los trabajadores, aunque se prohibieron las huelgas de empleados públicos y de empleados en empresas de servicios públicos, y se propició la sustitución del pago en especie del canon de la tierra agrícola por el pago monetario y la desconcentración de la tenencia de la tierra (ibíd., I).

A diferencia de la citada Reforma Meiji y de las aperturas de Chile, México y España, en el Japón de la segunda post-guerra no actuó un equipo de reforma local, es decir, un grupo de tecnócratas nacionales sensible a la realidad política y con capacidad para debatir, proponer e instrumentar reformas. En los casos arriba citados, las reformas se debieron a

iniciativas de la Autoridad de Ocupación; hubo políticos y especialistas del país que opinaron o que opusieron alguna resistencia, pero en términos generales la dirigencia japonesa se hallaba en estado de postración psicológica y/o mental (ibíd., 15).

En los primeros años de la post-guerra, la intervención oficial se ramificaba a todos los mercados. Controlaba, por ejemplo, el comercio internacional y el mercado de cambios. Sólo podían importarse materias primas (alimentos y algodón) y mercaderías necesarias para propósitos amigables y exportarse las mercaderías (textiles) justas para equilibrar la balanza de comercio. La economía japonesa era virtualmente autárquica. El gasto público, por su parte, aumentaba en forma descontrolada debido a compromisos militares asumidos durante la guerra y a préstamos para la reconversión industrial desde la economía de guerra a la de paz. En 1946 la inflación anual trepó a un 370%. Sucesivos planes de estabilización fracasaban (Ávila op. cit.). La orientación general de la política económica era estatista y socializante. En diciembre de 1947, el senador William Knowlands declaró en el Congreso de EEUU que respondía a la inspiración de progresistas irresponsables (*irresponsible New Deal radicals*) (Tsuru op. cit., 41).

La creciente impresión en Washington de que el enfoque económico de la Autoridad de Ocupación era un fracaso y, sobre todo, tres sucesos internacionales, produjeron un brusco giro en la política económica para Japón. La exitosa marcha de los comunistas chinos hacia el poder, las tensiones cada vez mayores entre EEUU y URSS (principios de la guerra fría) y la erupción de la guerra de Corea (que aumentó la utilidad de las islas japonesas como bases de abastecimiento militar), convencieron a EEUU de que la venganza era demasiado costosa y que lo mejor era convertir a Japón en el ‘taller de Asia’ y en un baluarte contra el comunismo (ibíd., II).

El gran giro empezó a concretarse en diciembre de 1948, con el Programa de los Nueve Puntos, y en febrero de 1949, con la llegada a Tokio del banquero Joseph Dodge, enviado especial del presidente Truman con rango de ministro. En esencia y apenas semanas, Dodge prescribió que el déficit fiscal debía transformarse en un superávit en 1949 y que había que ordenar el mercado de cambios; también se transmitió que la política de disolución de los *zaibatsus* se oponía al objetivo de hacer de Japón el taller de Asia y un efectivo aliado en la guerra fría. Se fijó de inmediato el tipo de cambio en 360 yenes por dólar, luego de años de debates inconducentes, aunque el control de cambios perduró un buen tiempo; se congeló el proceso de disolución de *zaibatsus*, y antes de cumplirse el año el superávit fiscal superaba los pronósticos más optimistas. Se empezó a rescatar deuda pública, la oferta monetaria se redujo inicialmente y luego pasó a crecer en forma consistente con la estabilidad de precios (la inflación en 1950 descendió a un 18% anual y en 1952, a un 2%), se suspendieron los préstamos oficiales para la reconversión y se eliminaron subsidios para la industria (Ávila op. cit.).

En abril de 1952, Japón firmó un Tratado de Paz por separado con EEUU, las Fuerzas Aliadas desocuparon el país y éste reconquistó su independencia. En este especial contexto, las relaciones internacionales se transformaron en un tema sumamente importante. La paz por separado significaba que el país había quedado abrazado a uno de los antagonistas de la guerra fría y que se había convertido en poco menos que enemigo del otro. Dado que Japón era un país demasiado pequeño o débil para tomar iniciativas internacionales, incluso como líder moral, lo más aconsejable era asumir su posición y no perturbar en absoluto la paz mundial. Así entendió su interés nacional básico (Tsuru op. cit., 64). Ese mismo año, el país ingresó a las Naciones Unidas, el FMI y el Banco Mundial y quedó en condiciones de obtener crédito internacional, y en 1955 fue aceptado como miembro ordinario del GATT y

empezó a recorrer el camino de la liberalización del comercio exterior y de capitales por consejo de dichos organismos internacionales. Altos funcionarios y tecnócratas de Japón pensaban que la apertura era demasiado prematura, pero se impuso la idea de que constituía el precio de volver a formar parte de la comunidad de naciones (Kikuchi 1993, 132). El gobierno tenía bien claro que su plan de liberalización del comercio exterior constituía una “promesa impostergable ante la comunidad de naciones” (ibíd., 134). Lo dicho es revelador de la percepción de irreversibilidad que acompañó a la apertura japonesa.

El proceso de apertura puede dividirse en tres etapas: 1950-1958, 1959-1970 y 1971-década de 1980. En la primera etapa prevaleció una secuencia de decisiones de carácter esencial, propias de un país que transita de la ocupación militar a la autonomía política. En 1950 se privatizó por completo el negocio de exportación e importación y se relajaron restricciones de importación; en 1953 se abrieron oficinas de información comercial en el exterior, y en 1955, por medio del GATT, se ganaron concesiones arancelarias en 17 países sobre 288 ítems y se concedieron sobre 248 ítems. Como consecuencia, las exportaciones a EEUU y Canadá aumentaron en forma sustancial.

La segunda etapa se abrió a fines de la década de 1950, cuando Japón había completado su recuperación tras sucesivos booms de inversión privada y crecimiento económico. Por requerimiento del FMI y de otros organismos internacionales, se aceleró la eliminación de cuotas de importación (aspecto clave de una liberalización comercial) y de esta manera el grado de apertura se elevó de 41% de las mercaderías comerciadas en 1960 a 88% en 1962. Se reemplazó el método de la lista positiva de restricciones cuantitativas por el de la lista negativa, aunque pagando el arancel correspondiente. La cantidad de ítems no liberalizados cayó de 439 en 1962 a 40 en 1970. En 1963, Japón devino miembro pleno del GATT en reconocimiento al progreso de la apertura. En 1964, abolió los estímulos impositivos a la exportación, obtuvo el status del artículo VIII del FMI pues había eliminado todas las restricciones cambiarias sobre las transacciones corrientes, ingresó a la OECD y prometió liberalizar las transacciones de capital. En 1967, permitió la inversión extranjera directa hasta un 50% del capital de 33 sectores industriales; en 1971, la cantidad de sectores liberalizados ascendía a 700 y en 1973 sólo el 20% de la industria retenía restricciones a la inversión extranjera directa. Por último, entre 1968 y 1971 se practicaron sucesivas rebajas arancelarias de acuerdo con lo estipulado en la Ronda Kennedy del GATT. En esta etapa se agolpan los pasos más importantes de la apertura japonesa.

Luego de crecer con gran ritmo durante dos décadas hasta recuperar su gravitación de potencia mundial, se inició la tercera etapa. Japón orientó entonces su política comercial a la lucha contra las tendencias proteccionistas que se apoderaban del mundo a raíz del shock petrolero, la turbulencia cambiaria y la recesión mundial. Había llegado a la conclusión de que la prosperidad nacional dependía de manera crucial de la convivencia y la coordinación internacional. Así, en 1972 revocó la legislación sobre el ‘compre japonés’ y redujo en 20% los aranceles de 1865 ítems; en 1973 fue el país anfitrión de la Ronda Tokio e impulsó nuevas rebajas arancelarias sobre algunos ítems antes de lo programado y, a fin de aliviar tensiones con EEUU y la CEE por el fuerte superávit comercial que acumulaba merced a la reactivación económica mundial, en 1976 aceptó auto-imponerse restricciones voluntarias a la exportación que afectaron al acero y los productos textiles en la década de 1970 y a los automóviles en la de 1980. En 1982 adelantó dos años las rebajas arancelarias previstas por la Ronda Tokio; en 1983 suprimió o redujo aranceles sobre 323 ítems y en 1984, aunque sus aranceles ya eran más bajos que los de otros países, llevó a cabo una eliminación y reducción adicional sobre 44 ítems que interesaban a los socios comerciales; en forma

simultánea, adelantó un año la rebaja arancelaria prevista por la Ronda Tokio y eliminó o rebajó aranceles sobre 74 ítems (entre ellos, vinos, papeles y algunos productos agrícolas) (Ávila op. cit.).

La magnitud del suceso económico japonés es bien conocida o presumida por todos. El siguiente cuadro sintetiza la evolución de la participación de las exportaciones japonesas en las exportaciones mundiales (otra forma de medir el grado de apertura) y la convergencia del ingreso per cápita japonés en el ingreso per cápita estadounidense.

Cuadro 4: Apertura Japonesa 1949-1988					
Año	Participación en las exportaciones mundiales	Ingreso per cápita de Japón	Ing. Japón como fracción de Ing. EEUU	Año	Exportaciones (en millones)
1950	s/d	700	7%	1949	3.000
1955	2,4%	1.400	11%	1955	10.300
1960	3,6%	2.200	16%	1961	19.300
1965	5,1%	4.200	25%	1964	31.100
1970	6,9%	7.700	39%	1970	75.100
1975	7,0%	12.000	60%	1976	169.100
1980	7,1%	16.100	76%	1980	224.300
1985	10,1%	16.500	66%	1982	214.400
1988	s/d	28.700	107%	1989	377.200

**Aclaración:** Los valores de las columnas 2 y 4 están expresados en dólares de poder de compra constante (año 2005), ajustados por el índice de precios mayoristas de EEUU.

**Fuentes:** Columnas 1 y 2, Tsuru op. cit., 182-183. Columna 3, cálculos propios sobre datos de Tsuru op. cit., 182-183. Columna 4, Ávila op. cit.

El coeficiente de apertura aumentó en forma sostenida de 7.6% del PBI en 1955 a 14% a principios de la década de 1970. El aumento de la participación de las exportaciones japonesas en las exportaciones mundiales fue incluso mucho más notable, como ilustra el cuadro. En productos manufacturados y en maquinaria y equipo, la participación japonesa se ubicaba en 16% y 22%, respectivamente, en 1975 (Tsuru op. cit., 85 y 183). Por su parte, la convergencia del ingreso per cápita japonés en el ingreso de EEUU fue sostenida hasta la década de 1980, cuando el ciclo de fuerte apreciación y depreciación del dólar distorsionó la medición. Cabe consignar que durante el período considerado el tipo real de cambio (o poder de compra del dólar en el mercado interno japonés) cayó más de un 80%.

España importó voluntariamente instituciones políticas y económicas de la CEE; Japón las importó involuntariamente de EEUU. En ambos casos la percepción de irreversibilidad fue tan acentuada que provocó un boom de inversión y una intensa reasignación de recursos (trabajo, capital y capacidad empresarial) desde el sector sustitutivo de importaciones hacia el sector exportable. Esta es la hipótesis que pretendemos demostrar.

## II. El caso argentino

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.

Según Ferns (1966, 154), en el siglo XIX “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. Conforme a 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 citado acuerdo comercial 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, sigue a) un repaso de la historia comercial argentina; b) un listado de 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.

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 Libre Comercio en 1778, 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, 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 a 18-20 por quintal. (Tenga presente que entonces había práctica estabilidad de precios.) Las invasiones inglesas, pocos años después, redujeron mucho el precio de los artículos textiles. Por ejemplo, los de algodón cayeron de 2-2,75 reales por vara a 1,75 y los ponchos de 7 pesos a 3 por unidad (Ferns op. cit., 90).

La independencia puso punto final al intercambio dominado por un pequeño grupo de comerciantes españoles. Se abolieron las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio exterior. Los comerciantes británicos ya no se vieron forzados a vender sus importaciones a los españoles. 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 primero, por la recaudación aduanera; los segundos, por el gran crecimiento de las exportaciones, y los terceros, por el auge de intercambio en general. La experiencia acumulada desde la sanción del Reglamento de Libre Comercio 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



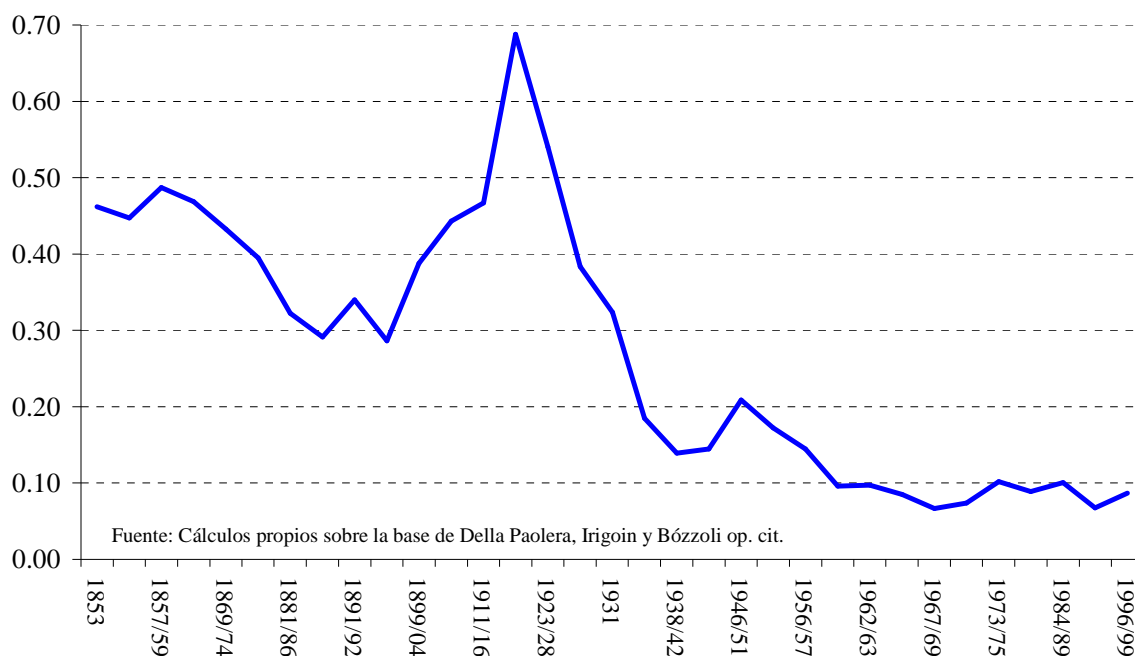
superaba determinado nivel; otros artículos entrarían pagando aranceles que fluctuaban entre el 5% (máquinas, metales, carbón) y el 50% (fideos, cerveza, sillas de montar). La ley benefició a las industrias porteñas pero también a la producción de vinos de Cuyo, azúcar de Tucumán, tabaco de Salta y yerba 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), que habían permanecido hasta 1835 en el nivel alcanzado en 1825, con la excepción, por cierto, de la dramática reducción que motivó la guerra argentino-brasileña, declinaron a la mitad en 1840 y a un tercio en 1847. Luego aumentarían violentamente hasta duplicar en 1850 el nivel de 1825. Un ilustrativo párrafo de Ferns (op. cit., 142-143) también avala aquella observación: “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”. A pesar de que 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 referido 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. 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 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-Presedo 1971, 214). El arancel para los bienes de consumo (ropa, calzado, azúcar, quesos, vinos, perfumes, muebles, carruajes) oscilaba entre 20 y 40%. El arancel para materias primas que usaba la industria (hierro, cemento, madera, nitrato de sodio) fluctuaba entre 10 y 20%; el carbón estaba exento. El arancel para bienes de capital (material ferroviario, barcos y materiales relacionados, maquinaria industrial, reproductores, alambre de cercos y motores) era 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 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). (Las empresas británicas eran las grandes importadoras de bienes de capital.) 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-Presedo 1971, 211). El gráfico 1, basado en cálculos propios sobre datos de Della Paolera, Irigoien 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.

Gráfico 1: Argentina 1853-1999  
Exportaciones/PBI



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. Pero la trayectoria del cociente Exportaciones/PBI informa que la economía argentina se fue abriendo a partir de la década de 1890, hasta alcanzar en la de 1920 un notable grado de apertura. O'Rourke y Williamson (1999, 35-36) afirman que el giro proteccionista fue generalizado en el mundo entre 1870 y la primera guerra mundial y que 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”.

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 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 su etapa de mayor apertura comercial desde 1853.<sup>1</sup>

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, “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

---

<sup>1</sup> 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. Vea Berlinski (2003) y FIEL (1989).

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 última frase de Ferns induce a confusión. Dice que la presidencia de Mitre inició una época de inversión y libre comercio. Lo cierto es que en la década de 1860 empezó a afluir el capital extranjero pero el comercio se mantuvo, en términos generales, tan libre como en la década de 1850, según puede verificarse en los párrafos anteriores y en el gráfico 1. El crecimiento del comercio exterior que impresiona a Ferns no se debió a una significativa desregulación comercial sino a la creciente inversión y consecuente expansión económica. A su vez, la creciente inversión se debió a una baja gradual del riesgo-argentino alentada por la unificación constitucional del país, la solución de conflictos con otros países (Brasil) y la salida del default, en el contexto de una relación especial con Gran Bretaña regulada por el Tratado Anglo-Argentino.

La respuesta económica al nuevo orden político fue casi instantánea. “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). (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.) 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, un académico que estudió las relaciones anglo-argentinas durante el siglo XIX basándose primordial sino exclusivamente en los archivos del Foreign Office, 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 cualquiera 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 de estabilidad financiera que permaneció despejado hasta la primera guerra mundial (ibíd., 470).

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. A diferencia de los casos que examinamos antes, la información estadística disponible para el caso argentino 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.

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

El cuadro 5 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 un indicador 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 5: Apertura Argentina 1860-1930				
	Vías férreas (en km)	Población (en millones de hab.)	Ingreso per cápita argentino (en dólares constantes de 2000)	Ing. arg. como fracción del ing. del grupo líder
1865-69	503	1,7	900*	34%*
1910-14	31.104	7,3	3.400	82%
1925-29	38.435	11,0	3.600	71%

Fuentes: Díaz Alejandro op. cit., 18, para la extensión de las vías férreas y la población. Cálculos propios, para el ingreso per cápita y el ingreso per cápita respecto del grupo líder.

Aclaraciones: \* corresponde al año 1876. Cabe presumir que los guarismos del período 1865-69 fueron inferiores. 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). Note en el cuadro 5 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, es un buen indicador de la virtual desaparición del riesgo-país.

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 *Ariel*, de 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 ya 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 el Partido Radical, nacionalista y reformista, al poder. “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 motivado por la generalizada opinión a favor de una posición aislacionista y autarquista. La causa directa 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.

### III. Conclusiones

La profesión económica está de acuerdo prácticamente en un 100% sobre los beneficios del libre comercio. El debate se concentra en la oportunidad social, política e internacional y en la forma de alcanzarlo: gradualismo versus shock, la secuencia de la apertura por sectores de la economía y la secuencia por cuentas de la balanza de pagos. Pero la profesión recién empieza a considerar seriamente el costado de credibilidad de la apertura. La prueba de ello es que prefiere en forma casi unánime la apertura unilateral, à la chilena. Esta preferencia se funda en dos hipótesis: a) la apertura unilateral a todos los países evita el costo de desvío de comercio que conllevan los acuerdos bilaterales; b) la apertura es creíble. La segunda hipótesis, sin embargo, se cumple sólo en casos excepcionales. Las aperturas de Argentina y Perú a fines de la década de 1970 son buenos ejemplos de intentos unilaterales que fracasaron al poco andar por la incertidumbre que generaban las indefiniciones ideológicas, los problemas fiscales y las presiones sectoriales (Ávila 1989c y 1989d).

Las señales de irreversibilidad que emite un proceso de apertura tienen una importancia capital en su éxito. La apertura determina un aumento del precio relativo de la producción exportable (o una reducción equivalente del precio relativo de la producción importable), y así pone en marcha un proceso de reasignación de capital, capacidad empresarial y trabajo desde el sector que compite con las importaciones al sector que exporta. Pero si el mercado percibiera que el esfuerzo de apertura es reversible, el país quedaría entrampado en un drama de buenas intenciones: por un lado, el sector sustitutivo de importaciones dejaría de invertir; por el otro, el sector exportable no tendría incentivos suficientes para invertir. La

recesión, el desempleo, la presión del lobby proteccionista y el descontento social se acumularían y el gobierno terminaría por ceder.

La tesis del ensayo es la siguiente: mientras más amplio sea el acuerdo comercial y más importante el país o el bloque económico del cual el país se haga socio, más exitosa será la apertura. En otras palabras, una integración económica supranacional debería resultar en un éxito más temprano que una simple apertura unilateral, sobre todo en países signados por una historia de inestabilidad.

Los cinco casos examinados sugieren que la tesis es verdadera. La apertura chilena fue unilateral, fue guiada por una férrea convicción ideológica de parte del equipo de reforma que la instrumentó y fue percibida como irreversible. La apertura mexicana fue bilateral y fue percibida como irreversible atento a su alto costo de repudio. La apertura española fue supranacional, fue guiada por la convicción de que España debía integrarse a Europa en materia económica, defensiva y política, y las señales de irreversibilidad que emitió fueron contundentes; el abandono de la UE era (y es) impensable. La apertura japonesa fue sui generis: unilateral, dado que el país se abrió al resto del mundo sin pedir reciprocidad, pero obligada por las fuerzas de ocupación de EEUU; las señales de irreversibilidad fueron también contundentes; el gobierno de EEUU quería un Japón fuerte como aliado en Oriente contra el comunismo en expansión en la ex Unión Soviética, China y Corea, y el propio Japón entendió que la apertura significaba lo opuesto al nacionalismo cultural y económico que lo había conducido a la derrota militar.

Por su parte, la apertura argentina del siglo XIX, aunque unilateral, condujo a un tratado con Gran Bretaña que encauzó las relaciones anglo-argentinas. Recién cuando Argentina se pudo unificar sobre una base constitucional, 40 años después, se inició un boom económico y el país devino en parte informal del Imperio Británico. La prosperidad terminó en el siglo XX cuando el país perdió, por una crisis mundial sin precedentes, su relación especial con aquella superpotencia comercial y financiera. Desde 1930, sin la disciplina que imponen los compromisos políticos y económicos inherentes a una sociedad con una superpotencia, el país se aisló y se deslizó hacia el ultra-proteccionismo.

En todos los casos, el crecimiento económico se aceleró, pero revistió características de “milagro” en Japón y España. El ingreso per cápita de estos países convergió en no menos de un 70% del ingreso per cápita promedio del grupo líder en dos o tres décadas. El caso argentino entraría en esta categoría. Chile y México no consiguieron éxitos tan rotundos en procesos casi tan largos, aunque la apertura bilateral mexicana logró en menos tiempo que la unilateral chilena un aumento de las exportaciones casi tan espectacular.

En síntesis, la conclusión del ensayo es que los aspectos institucionales de un tratado de libre comercio pueden ser más importantes que los comerciales. Pues detrás del comercio viene la inversión directa extranjera, y lo que determina el éxito de una apertura es, sobre todo, la acumulación de capital y el aumento del ingreso per cápita. Un país no se abre para exportar unos dólares más a determinado mercado sino para importar instituciones, pese a los incuestionables beneficios de la especialización y el intercambio internacional.



## Apéndice Conceptual

### Apertura Británica

La política comercial británica siguió un proceso fascinante en el período 1815-1860, que condujo a la apertura unilateral de Gran Bretaña y al establecimiento de un régimen de libre comercio en Europa. Una sinopsis de esta singular experiencia nos permitirá entender un poco mejor el juego de ideas, instituciones y circunstancias económicas y políticas que, eventualmente, determinan el vuelco de un país al libre comercio internacional.

Las guerras del período 1792-1815 pusieron fin al clima de intercambio liberal que había predominado en Europa en las últimas décadas del siglo XVIII.<sup>2</sup> La interrupción del comercio aumentó el precio de los productos agrícolas en Gran Bretaña, la renta de la tierra aumentó aún más y, como la propiedad estaba muy concentrada, los terratenientes ganaron una fuerte influencia política. Para preservar poder y riqueza, este grupo social hizo aprobar la ley de granos del año 1815. La ley prohibió de hecho la importación de cereales. Pero a medida que cedían las tensiones de la guerra, tomó cuerpo un debate entre proteccionistas y librecambistas, entre representantes del campo y de la ciudad, entre conservadores (partido Tory) y progresistas (partido Whig) y, hacia el final, entre el primer ministro Peel y el líder industrialista Cobden. Con el paso de los años fue imponiéndose la posición librecambista. En 1828, se reemplazó la prohibición de importación de granos por un arancel que variaba en forma inversa al precio interno del grano. En 1833, se redujeron una vez más diversos aranceles. En 1842, se reabrió la exportación de maquinaria, se abolió un impuesto a la exportación de lanas, y se redujeron todavía más los aranceles de importación de granos y otros productos. En 1845, los aranceles se redujeron una vez más. Hasta que finalmente, en 1846, se derogó la ley de granos y Gran Bretaña se inclinó decididamente al libre comercio. El proceso de apertura insumió 30 años pero avanzó sin retrocesos importantes. El arancel implícito sobre la importación de granos cayó de 70% en el período 1815-1827, a 50% en 1828-1841 y a 7% en 1842-1845. El tratado de libre comercio Cobden-Chevalier, entre Gran Bretaña y Francia, fue firmado en 1860. (O'Rourke y Williamson op. cit., III.)

¿Cómo se explica la “paradoja de Peel”, el defensor de los intereses terratenientes que tomó partido por el libre comercio, favoreció a la industria y arruinó su futuro político? Dos posiciones clásicas se disputan la explicación. La primera posición está asociada a Stigler (1982) y la segunda, a Keynes (1936, XXIV). Stigler descalifica la teoría de la historia movida por ‘la influencia del gran economista’ (Smith-Ricardo-Torrens) y destaca el papel que jugaron los grupos de interés; afirma que el cambio de régimen era inevitable en vista del desplazamiento del poder político y económico de los terratenientes a los industriales. Keynes enfatiza la importancia de las ideas y las ideologías; quienes siguen esta posición ven en Peel un estadista formado en la tradición económica clásica que finalmente debió abrir la economía para que Gran Bretaña pudiera capitalizar la eficiencia superior del libre comercio. Más tarde, Irwin (1989) señalaría que ambas posiciones son incorrectas. Según nuestra interpretación, el argumento de Irwin corre así: Peel carecía del modelo apropiado para formular una expectativa racional sobre el impacto de la apertura sobre el salario real de los obreros industriales; después de todo, el modelo de Heckscher-Ohlin recién llegaría en el siglo XX. Conforme a los modelos de su tiempo (Malthus, Ricardo), el salario real era

---

<sup>2</sup> Hasta las guerras, y después de ellas, Gran Bretaña era importadora neta de alimentos y exportadora neta de manufacturas. El caso opuesto al de Argentina.

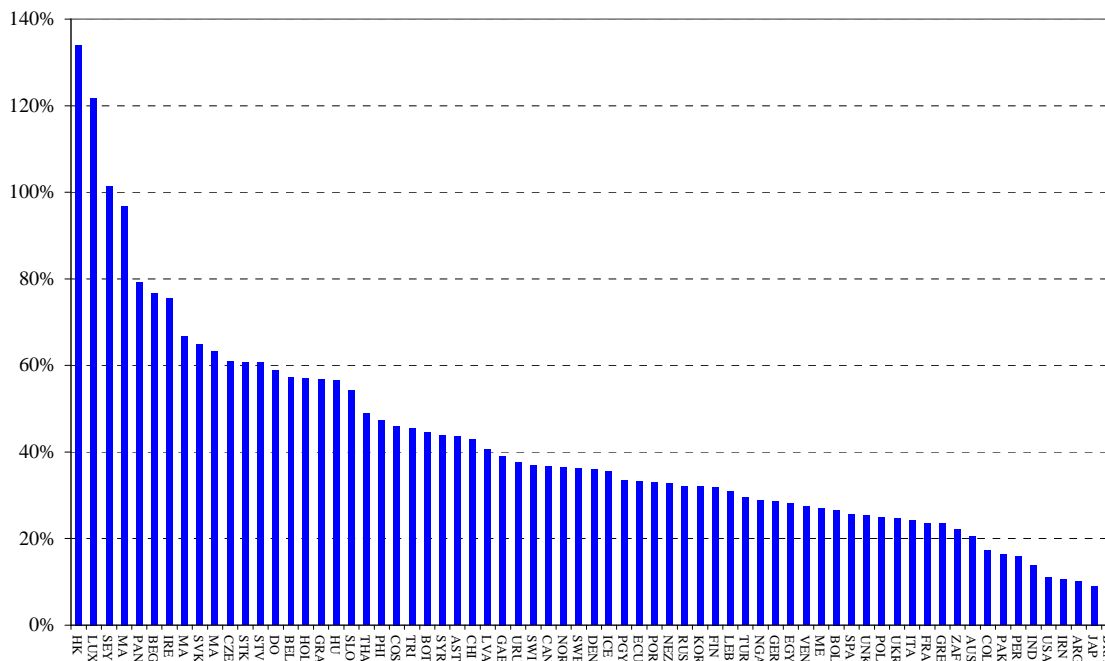
una constante en el largo plazo; los datos del período 1792-1815 así lo indicaban. Luego, ¿con qué fin iba Peel a abrir la economía? Hacia 1840, sin embargo, el pesimismo clásico relativo al estancamiento del salario fue esfumándose: el salario real industrial del período 1840-1845 casi duplicaba al de 1810-1815. De acuerdo con Irwin, esta pieza de evidencia tuvo un peso fundamental en la decisión de Peel (O'Rourke y Williamson op. cit., V).

## Apéndice Gráfico

### Comparación internacional

El gráfico ilustra, en forma de escalera descendente, el grado de apertura de una muestra de 69 países preparada con datos del Banco Mundial para el período 1990-2003. (Las series de exportaciones e importaciones de bienes y servicios y del PBI del BM están expresadas en moneda constante.) Los más abiertos del mundo son Hong Kong, Luxemburgo y Malasia, que exportan cerca de 100% del PBI. La razón es una mezcla de libre comercio y pequeñez; mientras más chica es una economía respecto del PBI mundial, más abierta tiende a ser. Con exportaciones en el orden de 40% del PBI, figuran Chile y Uruguay. Países más bien grandes, como Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia, tienen exportaciones en torno de 25% del PBI. En el extremo opuesto, figuran India (14%), EEUU (11%), Irán (10.5%), Argentina (10%), Japón (9%) y Brasil (8.8%). India, hace dos décadas el segundo país más cerrado del mundo después de Brasil, aumentó mucho sus exportaciones en virtud de una notable apertura. EEUU exporta poco porque su economía representa casi 28% del PBI mundial (el mundo exporta un 0%). Japón exporta muy poco también; algo que no llama la atención dado que produce casi 13% del PBI mundial. Más llamativo es el caso de Irán, que exporta muy poco a pesar de tener una economía muy chica; pero Irán es, o fue hasta hace poco, una teocracia, con todo lo que esto implica en cuanto a restricciones al comercio internacional. Los dos hermanos mayores del Mercosur exportan menos todavía que la teocracia iraní.

Grado de Apertura Comercial 1990-2003  
Porcentaje del PBI (prom. simple de export. & import.)



### Referencias Bibliográficas

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.

Almansi, A. (1989): “México: Del desarrollo estabilizante a la Salinastroika.” Informe no publicado.

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.

Ávila, J. (1989a): “España: Un éxito largamente gestado.” Informe no publicado.

Ávila, J. (1989b): “Japón: De la autarquía al libre comercio lenta pero linealmente.” Informe no publicado.

Ávila, J. (1989c): “Argentina: La inmoderación fiscal y la apertura no son conciliables.” Informe no publicado.

Ávila, J. (1989d): “Perú: Mucho de lo que debe evitarse.” Informe no publicado.

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.

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

Estefanía, J. (1998): “La Larga Marcha. La economía española del Plan de Estabilización al euro.” El País, domingo, 3 de mayo. [www.vespito.net/historia/franco/estft.html](http://www.vespito.net/historia/franco/estft.html)

Fernández, R., y J. Portes (1998): “Returns to regionalism: An analysis of non-traditional gains from regional trade agreements,” The World Bank Economic Review, Vol. 12, No. 2, mayo.

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.

García Delgado, J. (1995): “La economía española durante el franquismo.” Temas, noviembre. [www.vespito.net/historia/franco/ecofran.html](http://www.vespito.net/historia/franco/ecofran.html)

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

Irwin, D. (1989): "Political economy and Peel's repeal of the Corn Laws", Economics and Politics, 1 (spring).

Keynes, J. M. (1936): The General Theory of employment, interest and money. Reimpreso por Harcourt Brace Jovanovich, 1964.

Kikuchi, K. (1993): El origen del poder. Historia de una nación llamada Japón. Editorial Sudamericana.

Lederman, D. (2005): The political economy of protection. Theory and the Chilean experience. Stanford University Press.

Lederman, D., W. Maloney y L. Servén (2005): Lessons from NAFTA. Stanford University Press and World Bank.

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

Rodrik, D. (2000): "Trade policy reform as institutional reform." Página web de Rodrik: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Reform.PDF>

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

Stigler, G. (1982): "Do Economists Matter?" The economist as a preacher. The University of Chicago Press.

Tsuru, S. (1993): Japan's capitalism: Creative defeat and beyond. Cambridge University Press.

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

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