



"El fracaso argentino". Interpretando la evolución económica en el "corto siglo XX"

Author(s): Eduardo Míguez

Source: *Desarrollo Económico*, Vol. 44, No. 176 (Jan. - Mar., 2005), pp. 483-514

Published by: Instituto de Desarrollo Económico Y Social

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3655865>

Accessed: 19-07-2016 21:45 UTC

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at

<http://about.jstor.org/terms>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.



Instituto de Desarrollo Económico Y Social is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Desarrollo Económico*

“EL FRACASO ARGENTINO”. INTERPRETANDO LA EVOLUCION ECONOMICA EN EL “CORTO SIGLO XX”*

EDUARDO MIGUEZ**

Had Pyrrhus not fallen by a beldam's hand in Argos or Julius Caesar not been knifed to death? They are not to be thought away. Time has branded them and fettered they are lodged in the room of the infinite possibilities they have ousted. *But can those have been possible seeing that they never were? Or was that only possible which came to pass? Weave, weaver of the wind.*¹

JAMES JOYCE: *Ulysses*, p. 31, Penguin Books, 1980 (Enfasis mío).

¿Pudo la Argentina escapar a su destino de estancamiento económico y atraso relativos en el siglo XX? Entre 1913 y 1989 creció a una tasa del 0,74% anual². Si lo hubiera hecho al 2%, un nivel razonable para la economía mundial en el período (ver apéndice), su PBI per cápita en 1989 hubiera sido algo superior a 17.000 dólares, similar al de Francia. Si tomamos la tasa de Australia, quizás más razonable (1,45% anual), el PBI per cápita hubiera estado en unos u\$s11.300, próximo al de España para esa fecha. En cualquiera de ambos casos, podría preverse que la Argentina habría sido un país muy diferente del que en realidad es. Su sistema político podría ser más estable, el nacionalismo y populismo más atemperados en el imaginario

* Agradezco a María Inés Barbero su importante colaboración en el desarrollo de la primera parte de este ensayo, y sus comentarios a la segunda, lo que, claro, no la hace responsable de su contenido. Agradezco también a Lucas Llach sus comentarios así como los de Andrés Regalsky y otros participantes de las XIX Jornadas de Historia Económica, donde fue expuesta una versión preliminar de este trabajo. Quisiera dedicar este texto a la memoria de Guido Di Tella.

** Instituto de Estudios Histórico-Sociales (IEHS), Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, y Universidad Nacional de Mar del Plata.

¹ “¿Si Pirro no hubiera caído a manos de una arpía en Argos o Julio César no hubiera sido apuñalado? No deben ser descartadas del pensamiento. El tiempo las ha marcado, y engrilladas, yacen en el desván de las infinitas posibilidades que han excluido. ¿Pero pudieron acaso ser posibles, viendo que nunca fueron? ¿O sólo pudo tener lugar aquello que en efecto ocurrió? Teje, tejedor del viento”. [(Trad. de E.M.). Así reflexionaba Daedalus, el joven artista, mientras dictaba su clase en la mañana de Doomsday, el ajetreado día narrado por Joyce.]

² Cambiando el año inicial y final, los datos pueden cambiar, pero no el sentido general. 1912, es el año de mayor ingreso per cápita antes de la recesión 1913-17, en tanto que 1989 sufrió una fuerte recesión por la crisis inflacionaria. Si se compara la economía ya encogida de 1913 con 1988 (los límites escogidos para el apéndice), antes de la crisis, la tasa es de 0,85%. Si en cambio se toma 1912 y 1989, la tasa cae a 0,70% anual. Pero más allá de estas diferencias, como se observa en el apéndice, cualquiera que sea la tasa escogida se trata de la peor performance de todas las naciones de la muestra, que incluye una variada selección de economías que es útil, por diferentes motivos, tomar como referencia del desempeño argentino.

social, el espectro político más moderado, la marginalidad social menor. En fin, rasgos culturales y políticos más similares al de las modernas naciones sudeuropeas que comparten una tradición cultural afín con la Argentina.

Porqué la Argentina evolucionó como lo hizo es una pregunta clásica de la historia económica en general, y no sólo de la argentina. Es el punto de partida de casi todos los que han abordado nuestra historia económica del siglo pasado, y muchos de los historiadores económicos o economistas más influyentes del mundo han contribuido ocasionalmente con alguna reflexión sobre el tema.

El propósito de este trabajo es aproximarnos al problema con una mirada a la vez historiográfica y analítica. Por supuesto, por la propia magnitud del tema abordado, según se ha señalado, no es posible en unas breves páginas dar cuenta del cúmulo de ideas y argumentos que sobre el problema se han formulado. Por ello, en la primera parte de este artículo se han seleccionado sólo algunos de los núcleos analíticos sobre el problema para ilustrar los abordajes que de él se han hecho. Se busca analizar estas hipótesis, en relación a los sistemas conceptuales de las que son tributarias. Se han escogido algunas de las visiones más clásicas e influyentes, y otras que, aunque no lo son tanto, nos permiten ilustrar las cuestiones que nos interesa resaltar. Se pone especial énfasis en el tipo de explicación que los diferentes autores han propuesto para el "fracaso argentino". En especial, sobre si se trata de factores estructurales o son fruto de procesos históricos particulares. Y en consecuencia, cuál fue el papel de las políticas económicas en determinar el curso de los acontecimientos, y el grado de condicionamiento estructural a las mismas. También se considera la relación entre explicaciones propiamente económicas, y otras que ponen el énfasis en lo político-institucional, o en otros aspectos más amplios del desarrollo social. En la segunda sección del trabajo, construyendo sobre la base del análisis historiográfico, se plantean algunas hipótesis interpretativas, que surgen de una perspectiva muy amplia de los factores que afectan el crecimiento económico. Para ello, abrevando en la historia económica mundial, que ha abordado centralmente el problema del crecimiento y desarrollo, se adopta una perspectiva comparativa, que permite enmarcar los problemas de la Argentina en el proceso económico mundial, y adoptar puntos de referencia sugerentes para interpretar los procesos particulares del país.

Mirando el desarrollo económico del país en el siglo XX, no es difícil compartir la perplejidad de Daedalus, frente a sus alumnos, en aquella aciaga mañana de Doomsday. ¿Estaba el futuro de la Argentina escrito en la naturaleza misma de las cosas? ¿O fue más bien el resultado de un conjunto de decisiones circunstanciales de política económica, que respondían en cada caso a coyunturas, a presiones sectoriales, a modas intelectuales, pero que en conjunto fueron tejiendo una trama (¿de viento?) que ineluctablemente empujaba a la Argentina a su destino tercermundista? Como se verá, las respuestas a este interrogante son variadas, y muestran aristas complejas. En principio, una vertiente neo-clásica³ se inclina, necesariamente, podría pensarse, por la segunda opción. En tanto que las teorías dependentistas o

³ El guión en 'neo-clásica' apunta a subrayar el doble sentido en el que se utiliza el término. Por un lado, ciertamente, es una respuesta inspirada en concepciones económicas neoclásicas. Pero por otro, desde su sólida y brillante formulación por Carlos Díaz Alejandro, ésta se ha ido transformando en la nueva interpretación "estándar" (clásica) sobre el retraso económico argentino.

estructuralistas ponen énfasis, también previsiblemente, en condicionantes que van más allá de las decisiones coyunturales. El panorama, sin embargo, no es tan sencillo. Entre las interpretaciones de carácter estructural, los matices son numerosos. Y no faltan aquellas que apelan a matrices analíticas clásicas o neoclásicas. Por otro lado, en el sentido común argentino (con frecuencia presente en interpretaciones de historiadores), en el que existe una marcada resistencia a los razonamientos económicos de carácter clásico y/o neoclásico, tiende siempre a predominar el consenso acerca de que el fracaso económico es producto de malas políticas, muchas veces impuestas desde afuera y adoptadas por una clase política corrupta y oportunista. Así, curiosamente, las líneas teóricas o ideológicas no siempre son divisorias relevantes en cuanto a los modelos interpretativos. Como se verá, interpretaciones de inspiración neoclásica se acercan a otras que abrevan en modelos conceptuales bien diferentes, y con cierta frecuencia visiones de "izquierda" y "derecha" coinciden en más aspectos de los que a ellas les gustaría reconocer.

Por ello, pensamos que una buena forma de tratar de acercarnos a las diversas aproximaciones es intentando definir algunos modelos generales de sus lineamientos. Estos no pretenden reflejar el pensamiento global de ningún autor en particular –aunque en algunos casos sí se desprenden de un trabajo o un número limitado de autores– sino ser más bien modelos interpretativos generales (una suerte de abstractos weberianos) que permitan agrupar ideas similares que se reiteran, y en muchos casos dominan, las diversas interpretaciones (si bien en otros se combinan de manera muy variada). Por otro lado, las explicaciones del pasado argentino no siempre optan por visiones deterministas o históricas. Muchas veces combinan hipótesis de diferente carácter, unas más cerradas, otras más dependientes de variables aleatorias. En nuestro análisis, seguramente esquematizamos las visiones en torno de esta opción. El propósito no es caricaturizar los argumentos, sino tan sólo ordenar instrumentos conceptuales. Es evidente, sin embargo, que de esta forma no es posible dar acabada cuenta de la riqueza de las obras tratadas. Por ello, aún cuando se asocia el nombre de autores a algunos de estos argumentos, sería reduccionista suponer que ellos reflejen el conjunto del pensamiento del autor en cuestión.

El legado colonial

Quizás la más reiterada de las visiones sobre el fracaso de la Argentina en el siglo XX sea la que lo vincula con el legado de un pasado que no logra superar. Las variantes en torno de esta idea son numerosas, pero en general atribuyen el origen de los males a una herencia que casi inevitablemente se remonta al período colonial. Coincide así, de manera notable, con uno de los más frecuentes diagnósticos que, antes de la gran expansión de fines del XIX, formularan quienes la promovieron. El pasado colonial habría legado, a toda Latinoamérica, y por lo tanto también a la Argentina, un conjunto de prácticas y costumbres, instituciones, e incluso una estructura económica, reñidas con la formación de una sociedad moderna. Esta ha sido la lectura preferida de buena parte de la literatura anglosajona, y en buena medida sigue dominando en ella. Existen, sin embargo, tradiciones conceptuales diferentes que inspiran esta aproximación al pasado. Quizás la más clásica se inspire en una difusa sociología funcionalista, en la que el atraso se asocia a un orden social pre-moderno. Los rasgos más notorios del mismo serían el autoritarismo y

caudillismo en la política, y la perduración de una elite oligárquica, basada en la gran concentración de la tierra⁴. Para esta visión, en general de inspiración "progresista", la perduración del poder de esta elite coartó la iniciativa de transformación económica que potencialmente provenía de los nuevos sectores inmigrantes.

Un aspecto particular pero destacado de esta dinámica sería la dificultad para desarrollar una base industrial. El clásico argumento de Oscar Cornblit⁵—el desarrollo industrial carecería de apoyo político por estar asociado a una base social, los inmigrantes, sin peso en el sistema— complementa la visión de un orden social que, pese al crecimiento de fines del XIX y comienzos del XX, se adapta mal a la promoción de una sociedad moderna.

En términos más generales, el desarrollo requiere de una sociedad abierta que estimule el progreso individual, y éste habría sido cohibido por la tradición hispana. El predominio de una elite aristocrática y tradicionalista, y su derivado posterior en un populismo autoritario, serían obstáculos insalvables para un progreso que es por naturaleza democrático.

Con argumentos menos vinculados al funcionalismo, ideas emparentadas a éstas han sido comunes en la lectura vernácula de nuestro pasado. Su expresión más simplista es la que reduce la historia argentina al enfrentamiento entre "pueblo" y "oligarquía" (versión, por lo demás, útil para justificar políticas populistas), en la que esta última obstruye el desarrollo para preservar su predominio y privilegio. Pero aún interpretaciones menos maniqueas presuponen que el peso del legado político oligárquico y la estructura de la distribución de la tierra han sido obstáculos insalvables para el crecimiento argentino.

Los problemas de esta línea de interpretación son enormes. Desde el punto de vista empírico, el esquema sobre el funcionamiento del estado y la economía argentina antes de la Gran Guerra ha sido fuertemente puesto en duda por la investigación histórica de los últimos veinte años. Si la vinculación terratenientes-estado fue más débil de lo supuesto, si el gobierno fue más sensible a las demandas industrialistas y a las agroindustrias regionales, si la concentración de la propiedad rural menor y la estructura productiva más diversificada (por ejemplo, con pequeños propietarios y grandes aparceros), si en general, el sector agrario fue dinámico y competitivo, y el avance industrial bastante incipiente y de muy fuerte crecimiento aún antes de la crisis de 1930, muchos de los argumentos que atribuyen el fracaso en el 'corto siglo XX' a un legado colonial que pervive a través de la Gran Expansión pierden buena parte de su sustento.

Pero aún dejando esto de lado, la presunción de que el desarrollo está asociado a contextos democráticos es por cierto más que discutible. No sólo los países del

⁴ Por ejemplo, J. SCOBIE: *Revolución en las Pampas*. Buenos Aires, Solar/Hacette, 1968; D. ROCK: *Argentina 1516-1817*, Berkeley, U. of California Press, 1987; en las conclusiones a su reciente revisión de la trayectoria económica argentina del siglo XX, también C. LEWIS: "Del crecimiento al atraso económico: una revisión de los recientes debates sobre la historia económica y social argentina", en *Ciclos*, 18, 1999, pp. 5-32, da lugar a esta interpretación, con matices asociados a la interpretación de Díaz Alejandro: "...si las políticas de 'crecimiento hacia adentro' del tercer cuarto del siglo XX fueron responsables del estancamiento económico, la ineficiencia institucional y la 'exclusión' política hacia fines del siglo XIX y principios del XX contribuyeron a la formación de alianzas que configuraron esas políticas" (p. 23).

⁵ "Inmigrantes y empresarios en la política argentina", en T. HALPERIN DONGHI y T. DI TELLA (comps.): *Los fragmentos del poder*. Buenos Aires, Jorge Alvarez, 1969.

sudeste asiático han logrado superar en buena medida su atraso económico en contextos fuertemente autoritarios. La historia económica está llena de ejemplos que muestran que no hay un único modelo de relación entre el sistema político y las formas de autoridad y el crecimiento económico. Si la democracia social jeffersoniana fue el camino para el crecimiento de Estados Unidos (algo también opinable), el crecimiento económico de Japón, Alemania, o Italia, o especialmente la propia España, no guardan correlato alguno con la democracia social. Países que atravesaron experiencias autoritarias, o autoritario-populistas, consolidaron posteriormente su democracia en asociación a su crecimiento y desarrollo, crecimiento que, al menos en parte, se dio bajo el dominio autoritario. Más cercano en el espacio a la Argentina, Chile parece atravesar hoy una experiencia con algunos rasgos similares. En realidad, tampoco puede pensarse en un modelo anglosajón, ya que el orden social que dio lugar al capitalismo en Inglaterra fue muy distinto al que permitió su desarrollo en sus colonias transatlánticas. Atribuir entonces el atraso argentino a sus estructuras de poder o de distribución de la tierra parece más una expresión etnocéntrica que una adecuada explicación de las causas del atraso. Más bien, como veremos, ha surgido el interrogante sobre hasta qué punto la temprana modernización sociopolítica obstaculizó las posibilidades de un modelo de desarrollo eficaz de signo autoritario.

Un elemento muchas veces presente en este argumento es el de "mentalidades". Una tesis ya tan clásica como fuera de moda asociaba el crecimiento económico en el mundo anglosajón con el "individualismo"⁶. Y aunque la tesis del particularismo británico se sostiene mal hoy en día, una y otra vez el factor costumbrista asoma entre los elementos de la explicación: el atraso es producto de una mentalidad poco propicia al progreso. Como es evidente, sin embargo, éste resiste tan mal las objeciones formuladas más arriba como los demás aspectos de la tesis. Por otro lado, en el caso particular de la Argentina –extensible a Uruguay, y hasta cierto punto, al sur del Brasil–, hipótesis de esta naturaleza deben suponer que no sólo la Gran Expansión económica sino incluso el recambio poblacional que atravesó el país durante dicho período⁷, tuvieron escaso impacto en la mentalidad arcaica. O que los inmigrantes, lejos del papel modernizador que le atribuyeron Alberdi y Germani, no afectaron el predominio de dicha mentalidad. En todo caso, cualquier hipótesis que asocie la mentalidad de origen sureuropeo al atraso se hace difícil de sostener cuando se comprueba que el PBI per cápita italiano es similar al británico, y que el español se aproxima peligrosamente.

El peso de las instituciones

Sin embargo, la tradición que atribuye al legado colonial las raíces del deterioro relativo del país –y de toda Latinoamérica– ha encontrado una renovada fuente de inspiración en el neoinstitucionalismo. En esta visión, las causas del atraso deberían buscarse en una inadecuada definición de los derechos de propiedad, que incrementan los costos de transacción. En un texto reciente, Jeremy Adelman –que

⁶ A. MAC FARLANE: *The Origins of British Individualism*, Oxford, Blackwell, 1978.

⁷ Los estudios demográficos muestran cómo en vísperas de la Gran Guerra más del 50% de la población argentina estaba compuesta por inmigrantes o sus descendientes, y la proporción continuó aumentando por lo menos hasta 1930. Un estudio de caso en E. MIGUEZ: "Migraciones y repoblación del sudeste bonaerense a fines del siglo XIX", *Anuario IEHS*, N° 6, 1991.

ha cultivado una matizada interpretación institucionalista del pasado argentino⁸– ha retomado la idea del “legado colonial” latinoamericano como origen de un sistema institucional que ha entorpecido el crecimiento económico⁹. Adelman trata conscientemente de evitar determinismos y de comprender a las instituciones no sólo como un legado colonial, ya que “*institutional rules were the outcome of deep conflict*” (*Republic*, p. 14)¹⁰. Subraya así un típico problema del modelo institucionalista. ¿Si las instituciones son el determinante del crecimiento, qué es lo que determina la evolución institucional?

En la formulación original de North, la impronta del legado colonial parece determinante del futuro de América Latina y, consecuente con su modelo, la ideología juega un papel importante en la transmisión de esta herencia¹¹. Otros enfoques institucionalistas buscan rechazar los aspectos cultural-deterministas contenidos en la tesis del legado colonial (Adelman lo denomina “*the culture as destiny crowd*”, *Colonial*, p. 12). Aunque con un enfoque menos matizado y, se diría, militantemente neoclásico, S. Haber también subraya el papel de las instituciones en el atraso económico de América Latina¹². Pero siguiendo el trabajo de Engerman y Socoloff incluido en el volumen que introduce, propone que las instituciones son más bien determinadas no por un legado colonial –explícitamente rechaza la noción de “*mentalité ibérica*”–, sino por la disponibilidad de factores que influye a través del tipo de estructura productiva que se desarrolla en la región. Esta impone una definición de derechos de propiedad poco apta para un desarrollo capitalista moderno (con lo que nos volvemos a acercar a los legados coloniales). Lo curioso, sin embargo, es que la hipótesis acude a un modelo que ya era muy conocido en la literatura latinoamericana: en tanto que la pequeña agricultura de granos favorece una democracia social, la gran plantación tropical es el origen de sistemas de mayor concentración de propiedad y poder, poco aptos para el crecimiento. Lo mismo habían señalado los cultores de la teoría del bien primario exportable (*staple theory*)¹³, con una diferencia sólo de matiz –aquéllos ponían mayor énfasis en los diferentes eslabonamientos de uno y otro sistema, y menos en sus efectos institucionales¹⁴.

⁸ *Frontier Development*, Oxford, Oxford U.P., 1992, y *Republic of Capital*, Stanford, Stanford U.P., 1999.

⁹ *Colonial Legacies*, New York, Rutledge, 1999; prefacio e introducción. La sección sobre la Argentina del libro fue escrita por Tulio Halperin, quien prefirió, más que revisar el peso del legado colonial en el desarrollo argentino, reflexionar sobre las ideas que sobre este peso se fueron sucediendo en el país.

¹⁰ Reitera la idea en *Colonial Legacies*, por ejemplo, p. 13: “*Not all constraints are bequests of the conquest or foundational religious dichotomies. Most, indeed, are indeterminate products of struggles for power, resources, and personal quests*”.

¹¹ D. NORTH: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, C.U.P., 1990, pp. 101-103; sobre la importancia de la ideología en el modelo de NORTH, “Estructura y cambio...”, cap. 5.

¹² *Como se rezagó la América Latina*, México, FCE, 1999, Introducción. En realidad, el texto de Haber tanto como los de Adelman, se refieren al largo siglo XIX más que al corto XX. Por lo demás, los de Adelman no son en realidad la historia de un fracaso. Haber, en tanto, pone a toda América Latina en una misma bolsa, suponiendo que su atraso se origina en el XIX, algo evidentemente falso para la Argentina, en especial si el fracaso se mide por el crecimiento del PBI (como hace el propio Haber). Retomamos aquí sus ideas para introducir una hipótesis institucionalista de carácter más bien estructural, sin duda presente en las interpretaciones para el siglo XX, aunque no sistemáticamente desarrollada en esta vertiente. La importancia de las instituciones reaparece una y otra vez, en visiones a veces más deterministas, y en otras más coyunturalistas, como se verá.

¹³ Por ejemplo, Lucio GELLER: “El crecimiento industrial argentino hasta 1914 y la teoría del bien primario exportable”, en M. GIMÉNEZ ZAPIOLA (comp.): *El régimen oligárquico*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

¹⁴ La *staple theory* también ha sido utilizada para interpretar la historia económica norteamericana por, entre otros, D. NORTH: *The Economic Growth of the United States 1790-1860*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1961.

Claro que el problema es que, como se marcó desde la *staple theory*, la Argentina se caracterizó por el dominio de la agricultura de clima templado, y no por grandes plantaciones esclavistas, lo que Engerman y Socoloff buscan resolver brevemente a través de hipótesis ad hoc para preservar su modelo¹⁵. Así, para sostener que el predominio oligárquico que no propició instituciones aptas para el desarrollo es la causa del atraso en el caso argentino, resulta más fácil hacerlo suponiendo que éste es un legado tradicional más que el producto de la dotación de factores (que como se ha discutido hasta el hartazgo, no es tan diferente de la de Australia, Canadá y buena parte de Estados Unidos).

Ello se debe, nuevamente, a un problema sobre el que será necesario volver más adelante. El mercantilismo no es un legado exclusivo de América ibérica. Como recuerda el propio North, su abandono fue un lento proceso en toda Europa. La cuestión es: si el cambio institucional es la raíz del crecimiento económico, ¿qué es lo que explica el cambio de las instituciones? Como vimos en el caso de Adelman, muchos de quienes frecuentan el neoinstitucionalismo son conscientes que es éste un punto problemático de la teoría. Y en los escritos del propio North, el problema adquiere soluciones diferentes. En el caso concreto de la Argentina, surge otro problema. ¿Qué instituciones hicieron posible que la Argentina creciera hasta ocupar un lugar de privilegio en la economía mundial, para retroceder luego hacia el mundo subdesarrollado? Para abordar esta pregunta, aún en un marco institucionalista, será necesario buscar matices en la explicación de los procesos de cambio institucional. Una respuesta a este problema proviene de una vertiente institucionalista de cuño diferente, en el que las instituciones no se ciñen principalmente a estructuras de *longe durée*, sino más bien al "recitativo de la coyuntura" política. Pero conviene revisar otras tesis de carácter más estructural antes de mirar los análisis ligados al tiempo corto y accidental de la política.

La asimetría mundial

Una clásica interpretación determinista del fracaso argentino es la que vincula el retraso en el crecimiento relativo con la dependencia externa. También aquí existen muchas variantes. No vale la pena volver en este momento a las versiones más extremas de la teoría de la dependencia de los '60 y los '70, como la de André Gunder Frank¹⁶.

Pero la idea de que el crecimiento de la economía argentina sólo se había logrado en relación a determinantes externos, que imponían sus propios límites a

¹⁵ Pág. 325. Curiosamente, el prólogo de Haber es una crítica a la historia económica latinoamericana por no haber adoptado el rigor cuantitativo y conceptual de la New Economic History, y la riqueza teórica del neoinstitucionalismo. En cambio, la historiografía latinoamericanista de los '60 a los '80 estaría dominada por un impreciso dependentismo. Para fundamentar esta afirmación, Haber desconoce buena parte de la historia económica latinoamericana de los '70 y '80, llegando a absurdos como incluir la compilación de CORTÉS CONDE Y HUNT (*Latin American Economies*, New York, Holmes, 1985) en un listado de dependencistas, siendo el libro en realidad un rechazo de esa teoría, a favor de la *staple theory*. Por otro lado, si bien el coloquio editado por Haber tuvo lugar en 1992, para 1997, cuando se efectuó la edición del libro, y, presuntamente, se escribió el prólogo, se había publicado ya el influyente libro de Victor BULMER THOMAS, que aplica un enfoque económico ortodoxo con gran solvencia y rigor, y que Haber prefirió ignorar.

¹⁶ Sobre quien el propio F. H. Cardoso bromeara en los '70 llamándolo "Gunder Frankenstein", atribuyéndole una deformación monstruosa de su teoría.

dicho crecimiento, ha sido muy popular en el medio académico (y no sólo en él)¹⁷. Una noción recurrente en esta hipótesis es que existió en la relación colonial, o neocolonial, una permanente transferencia de ingresos desde los países periféricos a los centrales, que contribuían así, involuntariamente, a la acumulación del capital en los países del centro, en perjuicio de la propia¹⁸.

Si recurrir a esta más que discutible interpretación del intercambio desigual –que implicaría una distorsión de precios relativos en el mercado internacional difícil de correlacionar con la información empírica disponible–, una versión más sólida supone que la excesiva dependencia de la Argentina durante la etapa del crecimiento hacia afuera generaba una gran vulnerabilidad externa, reflejada en el deterioro de los términos de intercambio y en la fuerte fluctuación de la demanda de los productos exportables argentinos (una versión más rigurosa del intercambio desigual). En este punto, se hace evidente la influencia del diagnóstico de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en el sentido de que la tendencia al deterioro de los términos de intercambio para los países productores primarios era de carácter estructural y de largo plazo, y que no era esperable un cambio de tendencia que los favoreciera. La vulnerabilidad externa se hace más marcada porque también se observa en la esfera de la inversión. Las fluctuaciones en la disponibilidad internacional de capital señalan el ritmo de la acumulación interna.

Una variante de estas ideas es la que señala que la excesiva dependencia del mercado británico fue la causa de la posterior caída¹⁹. El crecimiento de la “era dorada” estaba asociado a las exportaciones de productos primarios a Inglaterra, y a la importación de productos de consumo y capital de igual origen. Cuando Estados Unidos adquiere preponderancia en la economía mundial, en la primer posguerra, se establece un intercambio triangular que pone en descubierto la endeblez de la posición argentina. Esta se hace patéticamente evidente cuando la Gran Depresión pone fin a los intercambios multilaterales, obligando a la Argentina a buscar un nuevo tipo de crecimiento. Así, la pérdida de centralidad de Gran Bretaña en la economía mundial arrastra consigo a la Argentina. En esta etapa, la persistencia de estructuras de poder asociadas al anterior modo de crecimiento promueven condiciones (el tratado Roca-Runciman) que poco favorecen la transición a una nueva etapa de desarrollo. En definitiva, la aciaga experiencia de la depresión habría sugerido a la Argentina buscar en el crecimiento centrado en el mercado interno un refugio frente a la exposición al *shock* externo.

Estas ideas encuentran algunos problemas serios. En primer lugar, como ha subrayado recientemente V. Bulmer Thomas (en un texto, por lo demás, bastante escéptico sobre el “crecimiento hacia afuera”), la Argentina fue el país de América

¹⁷ Una formulación bastante típica, que incluye la idea del “colonialismo interno” –proposición que supone que la misma relación centro-periferia que se encuentra entre países centrales y periféricos se establece internamente entre las áreas de fuerte desarrollo y áreas dependientes–, en Alejandro ROFMAN y Luis Alberto ROMERO: *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973.

¹⁸ Con frecuencia se trata de una extensión en el tiempo del argumento de Marx sobre la acumulación originaria en su famoso capítulo XXIV de *El capital*.

¹⁹ Posiblemente la formulación más elaborada de esta hipótesis pueda encontrarse en Arturo O’CONNELL: “La Argentina en la depresión. Los problemas de una economía abierta”, en *Desarrollo Económico*, Nº 92, 1984, pp. 479-514.

Latina con mayor diversificación de su comercio exterior, tanto en cuanto a productos como a *partenaires* comerciales²⁰. Si Inglaterra llegó a ocupar un lugar importante en el comercio de carnes, en otros rubros de peso, como cereales y lanas, las alternativas eran mucho mayores. Y en cuanto al ingreso de capitales, ya en la década de 1920 el papel norteamericano era creciente²¹.

Cabe explorar, sin embargo, los problemas del crecimiento hacia afuera más allá de la "relación privilegiada" con Gran Bretaña. Muchos pesimistas suponen que el momento y la forma en que se da el crecimiento económico determina la performance posterior. Los países centrales alcanzan un crecimiento basado en el desarrollo industrial en una etapa temprana. La incorporación tardía de los países periféricos les reserva un lugar en la producción de alimentos y materias primas, cuyos términos de intercambio están llamados a sucumbir en el mediano plazo. Así, los primeros en llegar al crecimiento ocupan los mejores lugares, relegando a los nuevos a un lugar periférico del que no podrán salir mientras busquen su desarrollo a través de su inserción en el mercado mundial. Este impone una especialización, en la cual la producción con mayor valor agregado está reservada a los países centrales. El flujo internacional de capitales refuerza esta situación, acudiendo sólo a inversiones vinculadas directa o indirectamente con el sector extractivo.

Una vez más, la comparación internacional da poco sustento a la hipótesis. Algunos países "periféricos" mantienen su tasa de crecimiento por encima de la media internacional en las diversas fases de la economía mundial (ver, por ejemplo, el caso de Brasil en el cuadro del apéndice). Otros, como los llamados NICs²², no sólo crecieron tendiendo a la convergencia, sino que lo hicieron con un modelo industrialista. Finalmente, la imagen de que el desarrollo del centro es anterior al de la periferia proviene de prestar excesiva atención al caso británico. La mayor parte de los países europeos sólo consolidan su desarrollo capitalista más o menos al mismo tiempo en que lo hace la Argentina. Hasta la década de 1870, las economías agrarias, en buena medida aún campesinas, predominaban en países como los escandinavos, e incluso hasta cierto punto Francia y Alemania²³. Algunos de ellos –Francia y especialmente Alemania– mostraban ya adelantos industriales en algunas regiones, pero el conjunto de su economía aún no se había transformado. Lo hará en forma más o menos paralela al crecimiento de la Argentina, y su producto per cápita se mantendrá en niveles iguales o inferiores al de nuestro país. Las formas del crecimiento, claro, fueron diferentes, pero la diferencia no consistió, principalmente, en el momento en que crecieron. Acceder al "centro", entonces, no es una cuestión de *timing*. Y si en el caso de Francia o Alemania puede argumentarse que el tamaño de

²⁰ *The Economic History of Latin America since Independence*. Cambridge, C.U.P., 1994; ver, por ejemplo, cuadros 3.2 (p. 59), 3.6 (p. 74) y 3.7 (p. 76). Bulmer Thomas sugiere que la Argentina fue posiblemente el único país de América Latina que, por su diversificación de *partenaires* y de productos comerciables, podría haber logrado un crecimiento sostenible en el tiempo en base al modelo agroexportador. Ver también R. THORP: *Progress, Poverty and Exclusion*, Baltimore, John Hopkins U.P., 1998, apéndice VII, p. 345.

²¹ J. VILLANUEVA: "El origen de la industrialización argentina", en *Desarrollo Económico*, Nº 47, 1972. Por lo demás, aunque en la etapa anterior el predominio de la inversión británica fue abrumador, no faltaron capitales franceses y alemanes, en tanto que el ahorro belga y de otros lugares de Europa se canalizó hacia la Argentina, en ocasiones a través del mercado británico.

²² "Newly Industrialized Countries": países de desarrollo industrial reciente, en especial en Asia oriental.

²³ Incluso en Estados Unidos el gran avance industrial es especialmente *post-bellum*.

sus economías y el lugar que ocupaban en el concierto de las naciones las favorecía, no ocurre lo mismo con otras naciones de Europa. Además, no todas ellas crecen simultáneamente. Dinamarca acompaña de cerca a Alemania, pero Noruega marcha muy atrás, lo que no le impedirá, eventualmente, alcanzar la convergencia. Evidentemente, hubo otros factores en juego.

El problema del ahorro

Como recuerda D. North, en los modelos neoclásicos el crecimiento económico está asociado básicamente a la acumulación de capital²⁴. Por ello, es poco sorprendente que en la búsqueda de una explicación para el atraso argentino, economistas de inspiración neoclásica busquen en problemas en el ahorro una clave explicativa²⁵. Este es básicamente el argumento de A. Taylor²⁶, quien juega, en el título del trabajo citado, con el concepto de dependencia. En realidad, en sentido estricto, utiliza "tasa de dependencia" para referirse a la relación PEA-población total. Pero al suponer que una alta tasa de dependencia en la Argentina es causa de escaso ahorro, y por lo tanto de una dependencia del capital externo para lograr un adecuado nivel de inversión, la tasa de dependencia termina generando dependencia externa. Ello explicaría que cuando la depresión corta el flujo de capitales hacia la Argentina el crecimiento económico no pudiera sostenerse. Este artículo incluye un argumento respecto del papel de la inmigración en el incremento de la tasa de dependencia, que es totalmente insostenible, y sobre el que no vale la pena detenerse aquí²⁷. En cambio,

²⁴ Como conclusión a una breve presentación de un modelo de crecimiento neoclásico, dice North: "Bajo estas condiciones, el crecimiento de la producción total y de la producción per cápita quedará determinado por la proporción de ingreso ahorrado (e invertido) y por la tasa de crecimiento de la población. Si la proporción de ingreso ahorrado genera un crecimiento de la producción justamente igual al crecimiento de la población, entonces el crecimiento de la renta per cápita será igual a cero. Por otro lado, una tasa de ahorro mayor que el crecimiento de la población producirá una tasa positiva de crecimiento de la renta per cápita". Para continuar de inmediato: "Desde el punto de vista del historiador económico, esta formulación neoclásica parece ignorar todas las cuestiones importantes. El mundo al que se refiere es un mundo sin fricciones, en el que no existen instituciones y donde todo el cambio tiene lugar a través de mercados operativos". Douglass NORTH: *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza, 1981, p. 19.

²⁵ Esto subraya una cuestión que suele pasar inadvertida. Los modelos neoinstitucionalistas de crecimiento económico son muy diferentes a los neoclásicos. Proponen un conjunto de problemas totalmente diferentes, y en última instancia, priorizan la historia sobre la economía. El programa de investigación que se deriva de ellos es muy diferente del que se deriva de modelos neoclásicos. Pese a ello, por una afinidad que por momentos parece más ideológica que metodológica, muchos autores que aplican modelos neoclásicos hacen referencia a modelos neoinstitucionales como formando parte de una misma batería conceptual y metodológica. Pero en sus estudios rara vez aparecen referencias concretas a los costos de transacción (básicamente ausentes en la teoría neoclásica, como bien señala North). Ver, por ejemplo, HABER, op. cit., G. DELLA PAOLERA y A. TAYLOR: *A New Economic History of Argentina*, Cambridge, C.U.P., 2003, "Introduction". Por ello, en realidad, la Nueva Historia Económica, que se basa habitualmente en instrumentos neoclásicos, y la historia neoinstitucional, que presta especial atención a los costos de transacción, son en realidad, aunque no contradictorias, propuestas bien diferentes.

²⁶ "External Dependence, Demographic Burdens and Argentine Economic Decline After the *Belle Epoque*", en *Journal of Economic History*, 52, 1992. El argumento es retomado por otros autores, por ejemplo, C. LEWIS: *Argentina. A Short History*, Oxford, Oneworld, 2002, quien lo enfatiza en las conclusiones (p. 231), aunque en otros tramos del texto (pp. 102 y 105) el tratamiento del tema es más bien ambiguo.

²⁷ Un análisis crítico en E. MIGUEZ: "Migration and the Development of the Argentine Labour Market at the Turn of the Century", presentado a la Conferencia *Organising and Imagining the Market: new currents in argentine economic and social history*, London School of Economic & Political Science, Londres, 11 y 12 febrero de 1999. El punto central es que, según el argumento de Taylor, la llegada masiva de inmigrantes tendió a aumentar la tasa de dependencia. En realidad, ocurre exactamente lo contrario. Como quienes llegan son en su amplia mayoría

independientemente del papel que la tasa de dependencia tuviera sobre ella, debe rescatarse el argumento de que el problema de la Argentina es el bajo ahorro y, por lo tanto, la excesiva dependencia en la inversión externa para la creación de su capital.

Las mismas ideas pueden verse en un trabajo más reciente de Alan Taylor²⁸. En él insiste en que fallas en la inversión son la causa principal del estancamiento argentino, vinculándolas sucesivamente con la tasa de dependencia (siguiendo su anterior argumento) hasta 1943, y con distorsiones en los precios relativos entre ese momento y 1990. Para ello, toma ideas de Díaz Alejandro, que Taylor extiende en el tiempo mucho más allá de lo que formulara el investigador cubano-americano. El argumento tiene algunos puntos fuertes y otros no, que el espacio hace imposible discutir aquí. Pero en todo caso, tiene el mérito de hacer explícitos muchos aspectos del debate en torno de los problemas de formación de capital como raíz del estancamiento argentino.

La clase líder

Una versión bien diferente del atraso argentino ha sido propuesta por quienes han puesto el énfasis en la necesidad de una clase que lidere el proceso de acumulación como requisito indispensable para el desarrollo capitalista. En parte, esta visión se vincula a una vieja obsesión de la izquierda marxista argentina: el problema consistía en identificar una "burguesía nacional" que pudiera ser la actriz principal del desarrollo capitalista nacional. Si este desarrollo demostraba ser pobre e imperfecto, la causa debía estar en la ausencia, o, en todo caso, en los rasgos específicos, de dicha burguesía. La "oligarquía terrateniente", clase dominante local, jugaba mal el papel de burguesía dinamizadora por su carácter tradicionalista, retardatario, poco innovador. Jorge Sábato retomó el problema, pero, además de darle una presentación formal académica, cambió sustantivamente la caracterización del sector social. La "clase dominante" no es en realidad una burguesía agraria retardataria, sino una pujante clase maximizante de sus ingresos, racional en el diseño de sus actividades económicas. Pero las características del contexto en el que evolucionan llevan a que estos atributos no resulten en el desarrollo de un capitalismo dinámico.

¿Por qué? Las facilidades que ofrece *La pampa pródiga*²⁹ desestimulan un desarrollo más clásicamente capitalista³⁰. Pero otros factores contribuyen a quitarle a la clase dominante argentina su papel de burguesía dinámica creadora de un capitalismo moderno. Su dependencia de los mercados externos, tan fluctuantes,

adultos en edad laboral, el efecto inmediato es disminuir fuertemente dicha tasa. En el mediano plazo (contra lo argumentado por Lewis, cit. p. 105), la alta tasa de masculinidad entre los recién llegados y el hecho de que la fecundidad de las inmigrantes es menor que la de las nativas, también tiene un efecto beneficioso sobre la dependencia. Dicho de otra forma, la transición demográfica es más rápida y eficaz gracias a la inmigración, dando lugar a un modelo no ortodoxo, donde al caer simultáneamente la natalidad y la mortalidad, no se produce la expansión demográfica vegetativa típica de la primer etapa transicional; Edith Alejandra PANTELIDES: "La transición demográfica en la Argentina. Un modelo no ortodoxo", *Desarrollo Económico*, N° 88, 1983.

²⁸ "Capital accumulation", en DELLA PAOLERA y TAYLOR, op.cit.

²⁹ Buenos Aires, Ensayos y Tesis CISEA [1981].

³⁰ Sábato hace referencia aquí a la tesis Laclau-Flichman sobre el papel de la renta diferencial. No comentaremos aquí esta línea de interpretación, que se refiere específicamente al sector agrario y al período de la Gran Expansión, y que ya ha sido tratada por E. MIGUEZ: "La expansión agraria de la pampa húmeda (1850-1914). Tendencias recientes de sus análisis históricos", en *Anuario IEHS*, vol. 1, 1986; y R. CORTÉS CONDE: "La formación de mercados en la frontera", en ibid., *La economía argentina en el largo plazo*", Buenos Aires, Sudamericana-San Andrés, 1994; pp. 72 y ss.

promueve una actitud más especulativa que productiva. Ello resulta en su preferencia por la ganadería (y, en especial, el engorde) sobre la agricultura –por ser una actividad que requiere una menor inversión fija, facilitando una respuesta rápida en coyunturas desfavorables–. Otro rasgo es la “multiimplantación”. Más que una clase industrial, una financiera, una burguesía agraria, cada una leal a sus propios intereses sectoriales, todas estas funciones recaen en una fracción burguesa multiimplantada, con inversiones diversificadas para disminuir el riesgo. Esta falta de compromiso de los sectores sociales que debieron jugar el papel de promotores del desarrollo sería la explicación última del atraso argentino. El análisis de Jorge Schvarzer sobre el atraso industrial en la Argentina sigue similares lineamientos³¹. La debilidad de la industrialización (y a través de ella, de la modernización económica) en la Argentina se debe fundamentalmente a la ausencia de una auténtica burguesía empresarial dinámica que promueva un desarrollo competitivo. Su lugar es ocupado por un empresariado poco emprendedor, con fuerte vocación rentística.

No es el lugar aquí de profundizar un análisis de esta interpretación, cuyos fundamentos empíricos y conceptuales han sido seriamente puestos en duda³². Cabe recordar, sin embargo, que en su momento la hipótesis tuvo un fuerte impacto, quizás por la notable influencia del marxismo en muchos sectores de las ciencias sociales argentinas, por lo menos hasta la década de 1980. En todo caso, como se ha señalado, la “multiimplantación” dista mucho de ser una rasgo original de la clase dominante argentina (Sawers, Rocchi), en tanto que Hora sugiere que el sector terrateniente no era en realidad multiimplantado, lo cual, por lo demás, tampoco lo transformaba en anti-industrial. En todo caso, la virtud de la hipótesis de Sábato-Schvarzer es proponer la centralidad del problema de la caracterización de una clase empresarial motora del desarrollo.

Las políticas económicas

Legados coloniales, sistemas institucionales poco propicios para el desarrollo, asimetría mundial, falta de ahorro, inadecuación de la clase líder. Los factores señalados tienden más bien a poner el énfasis en problemas estructurales de la Argentina para concretar su ingreso al mundo desarrollado. En general, se trata de análisis que priorizan aspectos históricos. Los enfoques más estrictamente económicos tienden más bien a enfatizar los problemas de las políticas económicas. Quizás ello sea necesariamente así, al menos en los de inspiración neoclásica, como sugeríamos más arriba. En un modelo económico de equilibrio y de mercados perfectos, el crecimiento debería ser el producto natural de dichos equilibrios. Si éstos no se verifican

³¹ *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*. Buenos Aires, Planeta, 1996.

³² Larry SAWERS: “Agricultura y estructura económica en la Argentina. A propósito de J. F. Sábato”, en *Ciclos*, 7, 1994; Juan M. PALACIO: “Jorge F. Sábato y la historiografía rural pampeana: el problema del otro”, en *Entrepasados*, Nº. 10, 1996; Fernando ROCCHI: “En busca del empresario perdido: Los industriales argentinos y las tesis de Jorge Federico Sábato”, en *Entrepasados*, Nº. 10, 1996. Roy HORA: *Los terratenientes de la pampa argentina. Una historia social y política, 1860-1945*, Siglo XXI Argentina, 2002 (versión inglesa, Oxford U.P., 2001); Roy HORA: “Terratenientes, empresarios industriales y crecimiento industrial en la Argentina: los estancieros y el debate sobre el proteccionismo (1890-1914)”, en *Desarrollo Económico*, Nº 159, 2000, y polémica con J. Schvarzer en *Desarrollo Económico*, Nº 161, 2001.

deberemos atribuirlo a políticas económicas –u otros factores de coyuntura– que distorsionan los mercados.

En contraste, posiciones menos ortodoxas perciben algunas políticas económicas como necesarias para suplir las fallas de los mercados vía incentivos a la inversión o al desarrollo de sectores de la economía que garanticen un proceso de crecimiento sostenido. Estas ideas predominaron en los años 1960, en un contexto de fuerte influencia keynesiana y de A. Gerschenkron, y ansioso de buscar formulas políticas que promovieran el desarrollo. Por ello, un tema crucial para estas visiones es hasta dónde la ausencia de políticas públicas adecuadas impidió un desarrollo de la actividad industrial que permitiera que ésta suplantara adecuadamente al sector agropecuario como motor de la expansión. Así, en ambos polos de esta perspectiva, en el centro de la discusión no están las condiciones estructurales que limitan el desarrollo, sino las políticas económicas –o la falta de ellas– que tienen igual efecto.

Insuficiente estado

Una de estas visiones fue aportada por el estructuralismo cepalino, tal como se expresa, por ejemplo, en Aldo Ferrer³³. Las principales causas del estancamiento del PBI posterior a 1948, para él, deben buscarse en las erróneas políticas económicas adoptadas, especialmente desde 1930. Sostiene que los hacedores de política no supieron diagnosticar las causas del estancamiento ni proponer soluciones, lo cual se habría plasmado en la incapacidad del país para realizar, a su debido tiempo, los reajustes en su estructura económica necesarios para adaptarse a las condiciones del desarrollo económico moderno y a la cambiante realidad internacional. Su visión de la etapa de la gran expansión destacaba la falta de integración de la economía, lo que la hacía altamente vulnerable a las fluctuaciones de la demanda externa y de la oferta de capitales. Pese a ello, fue un periodo de tasas de crecimiento muy elevadas, gracias a las excepcionales condiciones externas y la oferta local de tierras. El cambio en las condiciones internacionales y el agotamiento de la frontera ágropecuaria implicaban, según Ferrer, la necesidad de modificar el rumbo de la economía para poder mantener un ritmo de crecimiento adecuado. Así, desde 1930 en adelante el desarrollo dependería directamente de la conducción de la política económica, en la medida en que el rumbo adoptado en la industrialización llevaría al desarrollo o al estancamiento.

El inadecuado diseño de estas políticas resultó en una economía industrial “no integrada”, con una fuerte demanda de bienes importados. Revertir esta situación implicaba el desarrollo de industrias básicas (insumos, energía y bienes de capital) y de infraestructura, y requería un activo papel del estado. Ferrer afirmaba que si bien la industria experimentó un sostenido desarrollo entre 1930 y 1949 –etapa en la que se completó la sustitución de bienes de consumo y otros bienes sencillos–, al no encararse decididamente una política industrial que fomentara la producción de bienes complejos no se superaron las insuficiencias de la estructura económica del país. Agotada la sustitución fácil hacia 1950, la situación se agravó, provocando el estancamiento de la economía.

³³ *La economía Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1963.

Aunque con bases distintas, estas ideas guardan algún paralelo con las de G. Di Tella y M. Zymelman. Su trabajo parte de un modelo rígidamente rostowiano, aunque reflejan también la influencia de las ideas de A. Gerschenkron, muy vigentes en el momento en que fue desarrollado³⁴. El nudo de su interpretación consiste en señalar que el crecimiento basado en la ocupación de tierras nuevas tiene un límite preciso y que sólo puede continuar en la medida en que la inversión se reencauce desde las actividades agropecuarias al sector industrial. “La canalización de recursos hacia la industria se hubiera podido obtener solamente mediante un intento deliberado de desarrollar el sector industrial antes de haber terminado el proceso de «desarrollo horizontal» [incorporación de tierras]. Ello hubiera podido lograrse mediante una política proteccionista, mediante restricciones al comercio exterior o confiriendo poder de monopolio a algunas ramas industriales” (p. 123), ya que el mercado no ofrecía suficientes incentivos para canalizar la inversión hacia el sector manufacturero.

Pero sería poco realista esperar que se tuviera tanta previsión en una etapa en que la expansión había creado la ilusión de un desarrollo que sólo llegaría más tarde. Por ello, “se aplicaron políticas económicas más propias [de los países más desarrollados], que las de países que todavía no han alcanzado su madurez”. “Políticas económicas que no se adecuaban a las necesidades del momento”. Las circunstancias de la década de 1930 obligaron a un brusco cambio, más por la fuerza que por convicción, con una transferencia de recursos del sector agrario al industrial. Las políticas industrialistas que aparecieron a partir de allí dieron lugar a una etapa de crecimiento autogenerado que se habría iniciado a mediados de la década de 1930 y que ubicaría al país más cerca de las naciones maduras que de las subdesarrolladas. Pese a ello, en los años 1950 se evidencian “desajustes estructurales” ligados a una considerable ineficiencia de algunos sectores de la economía (transportes, servicios del sector gobierno). Ellos eran, en parte, producto de la “gran demora” que ocurrió entre 1914 y 1933, aunque también otros factores sociales y políticos son tenidos en cuenta.

La etapa peronista también había generado sus desfases. Los autores destacan como principales problemas la sobreinversión y mala distribución de la inversión en el sector industrial, la deficiente inversión en el sector agrícola y el abandono del capital social básico, situación agravada por el deterioro de los términos de intercambio y la penuria de divisas para importar bienes de capital. Pero estos males no son evidencia de una economía subdesarrollada. La Argentina ya había dejado atrás esa etapa. Por ello, se requieren soluciones de política económica de tipo más refinadas que aquellas necesarias para impulsar las primeras etapas del crecimiento autogenerado.

La aplicación rígida del esquema rostowiano es sin duda un elemento que debilita la argumentación presentada, al obligar a los autores a hacer corresponder en cada momento la realidad económica argentina con una etapa prevista por el modelo. Pero seguramente la mayor debilidad proviene de una interpretación, muy propia de los años '50, y presente quizás más en Ferrer que en Di Tella y Zymelman, que contraponía el desarrollo agrario al industrial. Investigaciones posteriores, en cam-

³⁴ *Las etapas del desarrollo económico argentino* (con la colaboración de Alberto PETRECOLLA), Buenos Aires, Paidós, 1973 (edición original, Eudeba, 1967).

bio, han mostrado que la transferencia de inversiones al sector secundario fue un fenómeno ya existente durante la Gran Expansión, y reforzado en los años '20 de manera bastante espontánea. La dinámica del sector industrial tanto antes como durante la supuesta gran demora fue considerable. Por otro lado, como ha señalado Carlos Díaz Alejandro³⁵, la Argentina se incluye entre los países de América Latina que adoptaron en los años '30 políticas activas para superar la crisis, y su recuperación en la segunda parte de la década fue relativamente buena. Sin embargo, en el clima dirigista de los años 1950-60, las distorsiones del crecimiento eran adjudicadas a una intervención tardía e inadecuada del estado. A fines de ese período, en cambio, la interpretación cambiaría de manera radical. Aquello que en la visión anterior era juzgado como una acción imprescindible, aunque retrasada e ineficiente, pasó a ser sindicado como la causa misma del estancamiento.

El estado distorsivo

Como ya hemos señalado, fue Carlos Díaz Alejandro quien formuló de manera articulada y sólidamente argumentada una hoy clásica interpretación de la decadencia argentina³⁶. Según esta visión, pese a la falta de equidad en la distribución de la tierra, la Argentina había logrado un sólido crecimiento durante la Gran Expansión. La alteración de los mercados con la Gran Depresión implicó un freno al desarrollo, al deteriorar los términos de intercambio y dificultar la colocación de las exportaciones argentinas. Pero para la segunda mitad de la década, la situación estaba mejorando y la Argentina retomaba la senda del crecimiento. Esto fue sin embargo interrumpido por un desgraciado giro en las políticas económicas, que traería durables consecuencias para la economía argentina.

Ya en la década de 1930, mediante el control de cambios y políticas de protección industrial, una respuesta a la coyuntura internacional había sido un parcial cierre de la economía. Como parte de ella, se produjo una transferencia de ingresos desde el sector agrario al estado. Una medida que en realidad había apuntado a sostener los precios agrarios a través de la intervención del estado en los mercados de esos bienes –las Juntas Reguladoras–, había terminado siendo, luego de la recuperación internacional del precio de las *commodities*, una suerte de impuesto a la exportación. Estos contribuyeron a financiar un sistema de cambios diferenciales, que favorecía al estado, a algunos deudores externos, a las exportaciones no tradicionales. Indirectamente, también favorecía a la industria, por el tipo de cambio alto para las importaciones de consumo y uno a veces más bajo para los insumos industriales. Estas políticas, sin embargo, eran vistas como respuestas coyunturales a la crisis, que debían ser abandonadas cuando la situación internacional se normalizara.

³⁵ "América Latina en los años 1930", en R. THORP: *América Latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial*, México, F.C.E., 1984, pp. 68 y ss. En el mismo sentido, R. THORP, op. cit. y V. BULMER THOMAS, op. cit.

³⁶ La versión que sigue recoge tanto las ideas de Carlos Díaz Alejandro (*Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrortu, [1975]), como las de otros autores que continuaron en la misma línea de razonamiento. Cabe reiterar aquí la enorme influencia de la obra de Díaz Alejandro, y el generalizado respeto tanto a su trabajo como a su persona, que hace que autores tan diferentes como Rosemary Thorp, por un lado, y Della Paolera y Taylor por otro, dediquen obras (ambas ya citadas) a homenajear su memoria.

En cambio, el golpe de 1943, y posteriormente el gobierno peronista, cambiaban el enfoque. El proteccionismo y aislacionismo se acentuaron. Se dio prioridad a políticas sociales y a la profundización del desarrollo de las industrias sustitutivas de importaciones –que, según se creía, habían comenzado a florecer en las condiciones favorables de la década de 1930–. Se tendió a mantener salarios relativamente altos y precios bajos de alimentos, a través de barreras a la exportación, que creaban precios internos inferiores a los del mercado internacional. Para compensar al sector industrial por los altos salarios, se otorgaron créditos subsidiados. Los ingresos del estado provenían de las exportaciones y, posteriormente, de los ingresos del recientemente creado seguro social. En la inmediata posguerra, la coyuntura de precios de exportaciones tradicionales favorables permitió un fuerte crecimiento. Pero luego, la necesidad de insumos importados para la industria comenzó a generar problemas. Las exportaciones tradicionales estaban estancadas o en retroceso, por el aumento de la demanda interna y un sistema de precios relativos que desestimulaba la inversión en el sector. Otras medidas sociales, como el congelamiento de los arriendos, también perjudicaban la producción agraria. Así, la falta de ingreso de divisas –en ausencia de inversiones externas y con un comercio externo deficitario– generaba cuellos de botella en el ingreso de insumos industriales y dificultades en el sector externo, que determinaban frenos a la economía (los famosos *stop and go*).

Aunque eventualmente se buscaron remedios a estas dificultades –estimular las inversiones externas; desarrollar la industria pesada, la producción petrolera y petroquímica, para depender menos de insumos importados; estimular las exportaciones industriales; aumentar la eficiencia y la productividad; reestimar la producción agraria³⁷, las políticas económicas posteriores a 1955 mantuvieron en general la tendencia al cierre de la economía y la promoción industrial, y desaprovecharon las favorables condiciones de la economía internacional entre la segunda posguerra y la crisis del petróleo³⁸. Así, la intervención estatal desarrollista, que los cepalinos veían con esperanzas a fines de los '50 y comienzos de los '60, y que el mismo Carlos Díaz Alejandro miraba en 1969 con dudas pero sin descalificarla totalmente (pese a sostener posiciones más ortodoxas), es considerada poco más tarde parte del proceso que lleva al fracaso. Para peor, cuando la financiación del déficit fiscal –provocado por unas políticas económicas que buscaban a la vez favorecer la producción industrial y mantener el nivel salarial, tanto por razones político-sociales como para no debilitar el mercado interno– se fue haciendo más difícil, pasada la primer etapa de saldos muy favorables en los seguros sociales, se debió recurrir a la monetización del déficit, provocando una inflación crónica. Las políticas de estabilización monetaria y equilibrio externo –devaluación, austeridad fiscal–, a las que regularmente se debía recurrir para controlar la inflación y equilibrar las cuentas externas, provocaban severas recesiones, en un nuevo tipo de *stop and go*. El resultado general era un crecimiento inadecuado y espasmódico de la economía.

La fase culminante de este ciclo se da a partir de 1975. Se combinan allí una inflación imposible de controlar, presiones sectoriales sobre el gasto público y un

³⁷ Es, por cierto, notable cómo estas soluciones guardan relación con el diagnóstico cepalino.

³⁸ R. CORTÉS CONDE: "La economía argentina en el largo plazo", en *ibidem*, Buenos Aires, Sudamericana-San Andrés, 1994. En el mismo sentido Víctor BULMER THOMAS, *op. cit.*, cap. 9. Aunque su evaluación de este aspecto es muy escueta, R. THORP (*op. cit.*), también parece coincidir (p. 184).

endeudamiento creciente que sirve más para financiar la distribución sectorial –el consumo– y las políticas de ajuste sin recortes del gasto, que la inversión productiva. La apertura de la economía de los tardíos '70 mantiene un saldo comercial negativo pese a la expansión de las exportaciones, y sólo se cubre mediante el endeudamiento. Un tipo de cambio alto con economía abierta busca, sólo con moderado éxito, contener la inflación. Se aumenta así la exposición externa, lo que termina provocando la crisis de la deuda a comienzos de los '80, y un saldo de más de 15 años de estancamiento absoluto para fines de esa década. Estos análisis demandaban sin duda una explicación de por qué se habían adoptado políticas tan ineficientes. Y en esa línea, avanzaron algunos autores.

Instituciones y políticas

Roberto Cortés Conde, que participó de esta interpretación con fuerte énfasis en las consecuencias negativas de ciertas políticas económicas, puso similar insistencia, en un trabajo reciente, en los aspectos institucionales de estas políticas. Su argumento abreva no sólo en North, sino en autores como Ekelund y Tollison y Mancur Olson, que subrayan el costo de las políticas mercantilistas, que asignan rentas a sectores específicos a costa de ineficiencia y retraso del crecimiento en el conjunto de la economía³⁹. Así, en *Progreso y declinación de la economía argentina*⁴⁰, combina un análisis en que pone énfasis en las inadecuadas políticas económicas, con una introducción y unas conclusiones en que destaca que “las causas de la declinación no deben buscarse en la misma economía sino en el sistema institucional que permite que ésta funcione” (p. 109). Sostiene que no es fácil explicar porqué la sociedad no construyó organizaciones eficientes, y lo atribuye al corporativismo que se fue instalando en ella desde la Primera Guerra Mundial en adelante. Según su interpretación, desde entonces el país comenzó a estar dividido por conflictos sectoriales, que se expresaron en la formación de grupos de interés que presionaron sobre el estado para conseguir mercados reservados o garantías de beneficios, configurando una “sociedad en busca de rentas”.

A su vez, los marcos institucionales que el peronismo consolidó fueron la fuente de numerosos y cada vez más agudos conflictos que afectaron la gobernabilidad y el crecimiento de la economía en la segunda mitad del siglo XX. Faltó una mínima base de consenso que pudiera posibilitar un juego cooperativo, y los distintos sectores enfrentados entre sí y con el estado invirtieron enormes esfuerzos y recursos en defenderse. En estas circunstancias, “aumentaron los costos de transacción, fue imposible una definición eficiente de los derechos de propiedad, la inversión se estancó y con ella el crecimiento” (p. 123). Considera que una de las ventajas de la Argentina –tener una población educada y con altas expectativas en la que ningún grupo pudiera imponerse definitivamente– se constituyó a la vez en un inconveniente, ya que llevó a disipar la renta, fue un obstáculo en la formación de capital y culminó en la declinación económica. Por otra parte, en el juego de suma cero que generaba la disputa por las rentas terminaron ganando los más ricos, al ser los que

³⁹ Robert EKELUND y Robert TOLLISON: *Mercantilism as a Rent Seeking Society*, Austin, Texas A. y M. Press, 1981; Mancur OLSON: *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale U.P., 1982.

⁴⁰ Buenos Aires, FCE, 1998.

tenían mejor información y mayor capacidad para gestionar sus demandas y para cambiar de mercados para evitar las pérdidas.

No muy diferente es el peso de las instituciones en el fracaso argentino señalado por Juan Llach en su libro de 1987, *Reconstrucción o estancamiento*⁴¹. Para él el núcleo del estancamiento lo constituiría la falta de consenso social, y de una estructura de contratos creíbles y capaces de impulsar el progreso económico, lo cual habría llevado al país a convertirse en un caso límite de inestabilidad política y a una situación que en otros escritos denominó de “cercanía al estado de naturaleza político e institucional”⁴². Llach intenta identificar los períodos en los que el país fue perdiendo posiciones respecto de las de otras naciones comparables, encontrando que los dos más negativos fueron la década de 1950 y la etapa posterior a 1970. Según él, las grandes convulsiones políticas, económicas y sociales que abundaron en esos años dejaron tres tipos de secuelas.

En primer lugar, los grandes shocks internos y externos terminaron por institucionalizarse en la organización económica y social, lo cual a su vez se plasmó en lo que denomina “mercadointernismo rentístico”, que implicaba que el crecimiento económico dependía principalmente de la expansión del mercado interno y que éste a su vez estaba condicionado por la cantidad de renta de sus recursos naturales que el país pudiera captar a través del comercio. Llach remarca, retomando una idea de Germani, que al igual que otros países del Cono Sur, la Argentina vivió un proceso de modernización social y política temprana, más acelerado que la modernización económica, generando un desequilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de la economía y del estado para satisfacerlas.

La segunda secuela estuvo constituida por una serie de trabas inéditas al crecimiento que se manifestaron desde los '70: endeudamiento externo, fuga de capitales, inversión neta próxima a cero, distribución regresiva del ingreso y crisis del estado. La tercera, a la que considera fundamental, fue la pérdida de credibilidad de las principales instituciones y contratos económicamente relevantes, producto de las secuencias históricas de shocks inflacionarios y convulsiones sociopolíticas. En este análisis, si bien el estado –y por ende las políticas económicas– juegan un papel crucial en explicar la caída argentina, la causa última de ésta debe buscarse en estructuras políticas que condicionan el desarrollo de las políticas económicas, considerando como principales problemas el estatismo y el mercadointernismo rentístico. Así, al igual que para Cortés Conde, el problema no abarca sólo a la economía, sino al estado y en última instancia a la sociedad toda⁴³.

En una línea similar, Federico Sturzenegger⁴⁴ ha argumentado que la debilidad institucional y los fuertes antagonismos sociales son dos rasgos característicos de la

⁴¹ Buenos Aires, Tesis/Adeba.

⁴² “La industria. 1945-1983”, en Academia Nacional de la Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Tomo IX, Buenos Aires, Planeta, 2002, p. 86.

⁴³ De manera similar, Richard MALLON y Juan V. SOURROUILLE habían argumentado que el desarrollo socioeconómico no había sido acompañado por una suficiente modernización institucional, y que la alienación sociopolítica de la sociedad argentina y la dificultad para construir acuerdos y consensos duraderos se traducía en una polarización ideológica en la toma de decisiones y en una fuerte inestabilidad, que a su vez explicaban la baja performance de la economía desde 1950 en adelante y los ciclos de marchas y contramarchas. *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973.

⁴⁴ En *La economía de los argentinos*, Buenos Aires, 2001.

historia argentina desde comienzos del siglo XIX, responsables del proceso de declinación que se inicia, según el autor, en 1930. Sostiene que sus efectos pudieron ser neutralizados durante el período del boom agroexportador gracias a las beneficiosas condiciones externas y a las ventajas comparativas del país, pero que una vez finalizado dicho boom comenzó un largo período de estancamiento, relativo entre 1930 y 1975, y absoluto desde entonces hasta 1990. Afirma que la falta de consenso acerca de una estrategia de crecimiento y de las reglas del juego básicas se tradujeron en un alto grado de riesgo político y en el enfrentamiento entre bandos, lo cual desalentó la inversión y el crecimiento. Al mismo tiempo, el no respeto por los derechos de propiedad, acentuado a partir de 1975, fue otro de los factores que obstaculizaron la inversión y el ahorro.

El desencanto de las políticas

Para concluir con esta sección, parece imprescindible visitar las ideas de una reciente y difundida obra sobre las políticas económicas argentinas del siglo XX. El tema del "fracaso argentino" es central al texto de Pablo Gerchunoff y Lucas Llach⁴⁵. Su argumento destaca las promesas argentinas de comienzos de siglo, cuando su futuro parecía ser ocupar un lugar similar al de Estados Unidos, con la desconcertante realidad de fines del siglo XX (y peor aún, de comienzos del XXI). La obra tiene en realidad dos versiones. La primera, de 1998, se cierra con un final abierto; un epílogo donde los cambios de los años '90 preanuncian una evolución aún incierta, con elementos esperanzadores y otros menos. La de 2003, en cambio, transforma el anterior epílogo en un último capítulo sobre los '90 –con una visión ya comprensiblemente pesimista–, y agrega un nuevo epílogo, en que reevalúa la performance argentina a lo largo de todo el período estudiado (1880-2001)⁴⁶.

En ninguna de ambas versiones, sin embargo, se buscan causas estructurales al estancamiento argentino. Más bien, éste es visto como consecuencia de una sucesión de eventos internacionales y decisiones de política económica, las más de las veces forzadas por las propias circunstancias específicamente económicas o políticas. Estas, al explicar la sucesión de performances de la economía en el corto plazo, dan cuenta del desarrollo en el largo plazo: "Una vez que se tiene una idea más definida de los períodos buenos, regulares y malos, no hay una gran pregunta [sobre el fracaso] sino varias más acotadas [sobre las diferentes etapas]"⁴⁷.

Es por lo tanto difícil resumir el argumento. En el estudio de cada etapa, más que analizar críticamente las políticas adoptadas en una clave interpretativa general, tratan de explicarse por qué fueron adoptadas, y cuáles fueron sus consecuencias⁴⁸. Así, aunque su diagnóstico sobre las políticas mercadointernistas no deja de contener balances críticos –siguiendo en esto la línea marcada por Díaz Alejandro–, desta-

⁴⁵ *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Ariel, 1998; edición corregida y aumentada, 2003.

⁴⁶ En realidad, es una ampliación de una breve introducción al epílogo de la versión anterior.

⁴⁷ Pág. 427 de la versión 1998. En el mismo sentido, pp. 463/4 de la versión 2003.

⁴⁸ Una llamativa práctica de historiador en la pluma de dos economistas.

can también cómo en su marco tuvieron lugar etapas de fuerte crecimiento, como la de los años '60. En tanto, el lapso siguiente –aunque el resultado de la apertura de los tardíos '70 fue limitado y transitorio en el control de la inflación y tuvo efectos muy negativos al contribuir a provocar la crisis de la deuda– es comprendido como la búsqueda de una respuesta a un envión inflacionario incontrolable, en un contexto político con fuertes rigideces en cuanto a la reducción del gasto público. Con todo, el diagnóstico del período 1975-82 es el más sombrío, y de alguna forma, sus políticas se transforman en la principales responsables del largo estancamiento 1975-1991. Un período, como se ha sugerido, en que las dificultades para controlar la inflación –en cuya explicación combinan el argumento estructural con el del déficit fiscal– son el condicionante principal de las políticas económicas, al que se agrega, en la década de los '80, el peso de una deuda impagable en una contexto internacional poco favorable.

En definitiva, en consonancia con su tema (se recordará que focalizan las políticas económicas y no la economía en sí), aunque los autores no hacen explícita esta idea, el “fracaso argentino” no parece tener en su visión una explicación general, sino que es más bien el resultado de una desafortunada secuencia de acontecimientos fortuitos, condiciones externas adversas y decisiones desacertadas. Aunque con una presentación más modelizada, la conclusión de su obra más reciente va en un sentido similar⁴⁹. El modelo es demasiado complejo y rico como para resumirlo aquí, lo que por otro lado no es el propósito de este trabajo. En todo caso, lo que él sugiere es que las presiones político-sociales hacia la igualdad en la distribución del ingreso suelen generar en la Argentina políticas económicas que dificultan el crecimiento. Así, problemas de eficiencia productiva e inversión hicieron lento el desarrollo en la posguerra, en tanto que la amenaza fiscal e inflacionaria lo detuvo desde 1975. Para recuperar el crecimiento, parece necesario asegurar el superávit fiscal en una economía abierta. Para que ello sea posible se requieren salarios bajos, para mantener la competitividad externa y controlar el gasto fiscal. Las presiones políticas en una sociedad democrática hacen complejo mantener esta ecuación. En este punto tienden a coincidir con quienes, desde un enfoque más institucionalista, asocian los problemas de crecimiento de la Argentina más con las presiones políticas que con condicionantes específicamente económicos.

Sin duda, la performance económica de la Argentina en el siglo XX ha estado marcada por oscilaciones. Y el resultado final del proceso es un promedio de estos ciclos. ¿Pero es ello suficiente para explicar la evolución de largo plazo? ¿Existe, como suponen las hipótesis estructuralistas, algo más que meras oscilaciones más o menos aleatorias en la construcción de la resultante del crecimiento? ¿Son estos condicionantes de largo plazo fenómenos preponderantemente políticos, más que específicamente económicos? Son estos interrogantes demasiado difíciles de responder para tratar de hacerlo aquí. En las líneas que siguen sólo intentaremos algunas observaciones que contribuyan, quizás, en ese sentido.

⁴⁹ *Entre la equidad y el crecimiento. Ascenso y caída de la economía argentina 1880-2002*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.

Una aproximación histórica al desarrollo argentino⁵⁰

Al concluir la segunda Guerra Mundial buena parte del capital físico y la infraestructura de Alemania estaban destruidos. Más aún, los aliados acordaron el plan Morgenthau⁵¹, una política de desindustrialización y re-ruralización de Alemania, para asegurar que no pudiera reconstruir condiciones que volvieran a hacerla peligrosa. Se proponía desmontar su industria y trasladarla a países aliados como reparación de guerra. En las zonas ocupadas por los occidentales, sin embargo, esta política duró poco. Los ingleses siempre fueron escépticos respecto de ella, y los norteamericanos pronto pasaron a dar prioridad a la guerra fría, convenciendo a los franceses –que también se beneficiaban del Plan Marshall– de la necesidad de reconstruir una Alemania fuerte. Pero los soviéticos pensaban de otra manera. La prioridad no fue en realidad el bloque socialista, sino la consolidación de Rusia. Así, continuaron su política de castigar a Alemania del Este con duras reparaciones de guerra. Karl Hardach⁵² señala que se estima que la transferencia de bienes y servicios de Alemania del Este a los soviéticos fue de 20.000 millones de dólares, el doble de la transferencia del Plan Marshall para toda Europa.

Por otro lado, el sector bajo ocupación soviética, mayormente la antigua Prusia, era históricamente la zona más atrasada y rural de Alemania. Finalmente, existe hoy considerable consenso respecto de que el sistema institucional desarrollado en la República Federal de Alemania (RFA) fue más favorable al crecimiento que el que implementó la República Democrática Alemana (RDA). Lógicamente, la performance económica de la RFA fue mucho mejor. Sin duda, la inyección de capital norteamericano por un lado, contra la desinversión que implicó la transferencia de reparaciones de guerra hacia Rusia, por el otro, y la superioridad institucional del Oeste, tuvieron su efecto. Hardach señala (p. 217) que el nivel de vida de la RDA a fines de los años '60, aún siendo el más alto del bloque comunista, alcanzaba, en el mejor de los casos, al de los tempranos '60 en la RFA. Estima que el consumo per cápita de bienes y servicios en el Este con dificultad llegaba al 70% del disfrutado en el Oeste, aunque reconoce que para mediados de los '50 el nivel de vida en la primera ya era superior al de 1936. En las estimaciones de Maddison, el PBI de Alemania Oriental en 1950 es poco más de dos tercios del de la Occidental, y se mantiene en esa proporción hasta la caída del muro (ver apéndice).

Mucho se ha hablado del “milagro alemán”. Sin duda, la recuperación económica del Oeste fue extraordinaria. Es, sin embargo, igualmente sorprendente que pese

⁵⁰ Agradezco comentarios de la Lic. Georgina Gómez a un conjunto de notas que fueron un insumo para esta sección. La misma es una reflexión que busca contribuir a la interpretación de la evolución histórica de la economía argentina en el siglo XX –en parte basadas en una interpretación de su crecimiento previo–. Sólo la investigación empírica futura, sin embargo, podrá demostrar hasta qué punto puede resultar de alguna utilidad. Para ello, estas ideas generales deben transformarse en hipótesis concretas, y ser contrastadas con información empírica. En ese sentido me alentaron algunos participantes de las XIX Jornadas de Historia Económica, como mi comentarista, L. Llach, y el coordinador de la sesión, R. Salvatore. Si no atiendo aquí a sus útiles y generosas observaciones es por obvias razones de espacio y porque, en esta etapa, prefiero limitar mi análisis a una sugerencia a ser profundizada, más que a un modelo rígidamente formalizado.

⁵¹ No deja de ser curioso que esta política tan antialemana fuera ideada por un secretario del Tesoro norteamericano de origen teutón.

⁵² “Germany 1914-1970”, en C. CIPOLLA (ed.): *The Fontana Economic History of Europe*, , tomo 6 (1), Collins/Fontana Books, Glasgow, 1976, p. 214.

al cúmulo de desventajas la RDA no haya sufrido un deterioro y atraso aún mayores. Las diferencias entre las dos Alemanias pueden surgir en parte del hecho de que el Oeste fue tradicionalmente más rico y en parte de la mayor eficiencia institucional; pero ¿qué es lo que hizo que ambas Alemanias, destruidas y descapitalizadas, recuperaran un lugar de privilegio en la economía mundial (en el caso del Este, al menos de la economía del bloque comunista)? Vista la trayectoria de la RDA, el Plan Marshall parece haber jugado un rol menos importante en este sentido del que alguna vez se supuso.

¿Qué es lo que buscamos ilustrar con el relato de esta experiencia alemana? Simplemente que el sostén básico del desarrollo es el capital humano⁵³. La ausencia de capital físico se puede salvar de una u otra forma (por ejemplo, dadas las oportunidades de inversión, se atraerá capital externo, o se estimulará un fuerte ahorro interno, vía precios relativos, incluyendo tasas de interés; o vía planificación, como en la RDA). Si existe un rico capital humano, en general la capacidad laboral y de emprendimiento asegurará un determinado nivel de desarrollo. Estará además en condiciones de adaptar y adoptar la tecnología más adecuada a su dotación de factores y precios relativos. Incluso ante la escasez de recursos naturales, el ingenio humano buscará las formas de tecnología más adecuadas a sus circunstancias. Por ejemplo, se dice que Bélgica siguió a Inglaterra en la revolución industrial en el siglo XIX porque contaba con la ventaja (al igual que el Reino Unido) de tener carbón y mineral de hierro. Pero Holanda no tenía nada de eso, y su PBI per cápita evolucionó de manera similar al belga, sobre la base de una agricultura eficiente y el desarrollo de servicios. O el clásico caso de Japón, cuyo crecimiento tuvo lugar pese a la escasez de recursos naturales. Por otro lado, volviendo a Alemania, las instituciones pueden favorecer o entorpecer el proceso, pero son insuficientes para explicar totalmente un determinado nivel de desarrollo. En 1988, luego de más de cuarenta años de socialismo, el PBI de la RDA no era menor al de España.

¿En qué se vinculan a la Argentina estos comentarios? En principio, sólo deseo sugerir que las interpretaciones que ponen excesivo énfasis en las condiciones favorables en cuanto a recursos naturales o las desfavorables en cuanto a ahorro e inversión pueden explicar procesos específicos de duración corta o media, pero difícilmente sean la clave para el conjunto del siglo XX. En determinadas coyunturas la falta de inversión externa y/o de ahorro interno pueden haber retardado el desarrollo. Pero esta escasez de inversión se debió haber revertido cuando las circunstancias cambiaran, y de hecho, ello ocurrió, en parte, en la segunda mitad de los '30, en la década de 1960 y en la de 1990. Puede suponerse que en estas coyunturas, en que el capital estuvo disponible, los límites a los niveles de inversión estuvieron dados por otro tipo de condicionantes (institucionales o costo relativo de factores, por ejemplo).

⁵³ Como se verá, en esta sección utilizaré la expresión "capital humano" en un sentido muy amplio, refiriéndome a un nivel educativo y a una transmisión informal, mayormente por vía familiar y relacional, de pautas de conducta, saberes y actitudes que influyen tanto sobre la productividad del trabajo como sobre la disponibilidad de capacidades empresariales. Por lo demás, puede suponerse que esta transmisión informal, imposible de medir, guarda de todos modos fuerte correlación con los niveles de educación formal. En definitiva, creo que un adecuado indicador de nivel medio de instrucción –que debería incluir no sólo la cantidad medida en tiempo, sino la calidad– es un excelente indicador de la disponibilidad de capital humano, aunque seguramente subsistirá un "residuo" cultural difícil de medir.

Taylor ha puesto mucho énfasis en la relación entre inversiones externas e internas, olvidando la advertencia de Marx –el capital no tiene patria–. Esta diferencia no debe exagerarse. En primer lugar, como recordara Christopher Platt, mucho capital que, por haber sido canalizado hacia la Argentina a través del mercado de Londres, es sindicado como “británico”, provenía en realidad de otros países, incluyendo la propia Argentina. De igual manera, en tiempos más recientes buena parte de la deuda “externa” de la Argentina, como es sabido, está en manos de argentinos residentes en el país. Finalmente, montos muy significativos de capital propiedad de argentinos ha sido invertido en otras latitudes –algunas estimaciones sugieren que el monto actual no es muy diferente al total de la deuda externa–. Y hay motivos para creer que la práctica de “exportar” capital debe haber existido al menos durante toda la segunda mitad del siglo XX, período en el cual la volatilidad del mercado argentino, tasas reales frecuentemente negativas para el ahorro bancario y el escaso respeto por los contratos sugerían a cualquier inversor la conveniencia de al menos diversificar sus activos en mercados distintos al argentino. Así, aparte de la inversión externa, el nivel de inversión interno no sólo está determinado por el nivel de ahorro interno, sino también por el destino de ese ahorro, que a su vez es sensible a factores institucionales, costos relativo de factor, etcétera.

¿Se trató acaso de la ausencia de un sector empresarial dinámico? Por mi parte, me inclino a pensar que la disponibilidad de capacidades empresariales en las sociedades modernas guardan una relación bastante simple y directa con los niveles educativos de la sociedad. Por otro lado, muchas investigaciones han demostrado que cuando las oportunidades de inversión fueron favorables no faltaron empresarios, locales y extranjeros, que las aprovecharan. Y tampoco pareciera que sus actitudes reflejaran pautas de comportamiento preestablecidas, sino más bien una adaptación a las condiciones cambiantes en que operaron. Así, si existió un carácter rentístico, posiblemente emergiera más del contexto que de la cultura o naturaleza empresarial⁵⁴.

En igual sentido, tampoco parece que hubiera, en el mediano plazo, restricciones a la creación y adopción de nuevas tecnologías más allá de la capacidad humana disponible en el país. La ocasional escasez de bienes de capital poco explican, ya que no faltaron etapas en que fueron accesibles. Por su lado, las mejoras en la organización de los diseños y procesos de producción y distribución son fácilmente imitables. Un cierto atraso en la difusión de tecnología “blanda” podría explicar ciertos desfases en los niveles de ingreso, pero difícilmente un largo proceso de divergencia. Así, en la medida en que el crecimiento está determinado por la tecnología, en lo sustantivo, el límite para su adopción en la economía argentina fue seguramente la disponibilidad de recursos humanos para adoptarla, o, eventualmente, la falta de disponibilidad de capital, con los límites ya señalados.

Las instituciones también pueden ser vistas como una tecnología “blanda” destinada a reducir costos de transacción. Pero otras innovaciones están libradas a la iniciativa individual, y por lo tanto su adopción depende de que exista un emprendedor innovador dispuesto a hacerlo. No ocurre lo mismo con el sistema institucional, cuya implementación requiere de un consenso social. Por ello, si bien éstas son

⁵⁴ Quizás esto explica la frecuente queja respecto de que empresas multinacionales radicadas en la Argentina rápidamente adoptan los “vicios” de las empresas nacionales.

también una tecnología, en el sentido de que son producto de la creatividad intelectual humana y del desarrollo del conocimiento, y en principio, fácilmente imitable (paralelo ya señalado por los economistas neoinstitucionalistas), su transmisión está limitada por un conjunto de condiciones mucho más complejas (la creación de un consenso social en torno de su adopción, la vinculación con otras instituciones e ideas, etcétera). Cabe entonces preguntarse: ¿las dificultades reiteradamente señaladas en la institucionalidad de la economía argentina van más allá de deficiencias que guarden correlación con el nivel educativo general de la población?⁵⁵

Al considerar la evolución económica argentina, un lugar común entre legos y expertos es asombrarse por las dificultades del desarrollo económico siendo rica en recursos naturales⁵⁶. Sin duda, la Argentina no aprovechó mal la disponibilidad de recursos naturales, alcanzando a fines del siglo XIX y comienzos del XX una de las tasas más altas de crecimiento del mundo. Sin embargo, este tipo de crecimiento tiene sus límites. Disponiendo la Argentina en el siglo XIX de recursos naturales desaprovechados, pudo incorporarlos al proceso productivo, obteniendo una alta rentabilidad marginal, atrayendo capital, tecnología y trabajo⁵⁷. Incluso, su aprovechamiento favoreció el desarrollo del sistema institucional, al generar una riqueza que financió la concentración del poder, etcétera.

Pero el desarrollo basado en recursos naturales se mantuvo sólo mientras las condiciones de los mercados internacionales fueran favorables, y mientras la alta productividad en el sector agrario fuera suficiente para motorizar un alto rendimiento en el conjunto de la economía. En la medida en que el desarrollo reduce el peso relativo del sector líder en el conjunto, el crecimiento debe basarse en una adecuada productividad en el conjunto de la economía, y no sólo en el sector favorecido por la dotación de recursos. En términos generales, estas ventajas dejan de alcanzar por sí mismas para asegurar un buen crecimiento aproximadamente para la Gran Guerra. Aunque después la Argentina pudiera seguir exportando sus bienes primarios con ventajas competitivas (lo que de hecho ocurrió, aunque sujeto a muchos vaivenes), esto ya fue insuficiente para asegurar por sí sólo un nivel importante de progreso. Experiencias similares sufrieron otros países de crecimiento ligado a la exportación basada en recursos naturales (Australia y Canadá, por ejemplo, o Chile, ver apéndice), que experimentaron una fuerte desaceleración en su crecimiento en la misma etapa (en el caso chileno, un poco más tarde, favorecido por los altos precios del nitrato durante la guerra).

⁵⁵ Al respecto, hay que tener en cuenta que al referirnos aquí a instituciones, no lo hacemos sólo a la ley, sino a las prácticas sociales reales. Una elite encumbrada puede diseñar ciertas instituciones eficientes que en la medida en que no son asumidas por el conjunto social, no reducen los costos de transacción. Un ejemplo obvio es la corrupción.

⁵⁶ Ver por ejemplo la cita de P. Samuelson en J. LLACH: "La industria...", op. cit., p. 86. Se suelen mencionar como factores adicionales la escasez de población, que es lo mismo visto desde otro ángulo (Samuelson en realidad lo señala como una relación), el clima templado (?), la población de origen europeo. Este tipo de aproximación parece sugerir que la riqueza de un país se explica por su dotación de recursos naturales en relación a su población, o por difusos rasgos climáticos o culturales, sugerencia que seguramente, al menos los expertos como Samuelson, no desearían defender. Sigue siendo popular, sin embargo, la idea de que la Argentina es un país "rico", empobrecido por la mala administración.

⁵⁷ Una sugerente definición de este tipo de procesos, descriptos como "fronteras no neoclásicas", en G. DI TELLA: "La economía de frontera", en C. P. KINDLEBERGER y G. DI TELLA: *Economía del largo plazo*, Buenos Aires, Tesis, 1989 (orig. inglés, MacMillan, 1982). Mis ideas en este punto son bastante tributarias de las suyas.

Por otro lado, el impacto del desarrollo de estos recursos sobre la sociedad que dispone de ellos se deriva en parte, como sostiene la teoría del bien primario exportable, de la función de producción de dicho recurso. Son relevantes aquí los efectos de eslabonamiento, incluyendo el eslabonamiento tributario en algún caso⁵⁸. Un resultado particularmente importante fue el desarrollo institucional-cultural que acompañó a dicho crecimiento (sistema educativo, de salud, sistema de valores sociales, etcétera). Más aún, otro efecto de la bonanza natural fue el aumento de la productividad marginal de los factores en otros sectores de la economía por encima del que hubieran tenido sin la bonanza⁵⁹.

Entonces, en el proceso de explotación de los recursos agrarios se desarrollaron bienes de capital, recursos humanos e instituciones que estuvieron disponibles para continuar con el crecimiento económico en la etapa sucesiva. Pero dicho crecimiento fue limitado por las características de esos factores e instituciones. La productividad se ajustó, en esencia, a la calidad alcanzada por el capital humano disponible, ya que éste, en considerable medida, establece límites a la adopción de tecnología y al desarrollo institucional. Sin duda, el nivel cultural general de la población fue favorecido por la bonanza, pero distaba aún de la productividad de los países más desarrollados, cuyo crecimiento no había estado ligado a una bonanza sino a un desarrollo más integrado.

Por otro lado, durante la bonanza la productividad y remuneración de factores fue mayor que la que podía esperarse posteriormente, ya que la productividad marginal estaba "artificialmente" incrementada⁶⁰. Esto es particularmente relevante para el trabajo, ya que al interrumpirse la larga bonanza, los salarios debían ajustarse a su productividad marginal normal.

En realidad, algo similar ocurre respecto del sector empresarial. La retribución a la administración de recursos (ya sea por vía del salario de los administradores, o por vía de la remuneración del "capital" del empresario/administrador de su empresa) fue elevada en función de la alta productividad marginal generada por el contexto de bonanza. En la medida en que ésta decae, la ganancia del capital está más sujeta a la calidad de la administración (eficiencia en la asignación de recursos dentro de la empresa, adaptación tecnológica, etcétera), y ésta, a su vez, ligada a la calidad del capital humano disponible en la sociedad. En este argumento, el problema de la clase empresarial argentina no es que debido al contexto de su formación sus actitu-

⁵⁸ Ver R. CORTÉS CONDE y S. HUNT: *The Latin American Economies*, New York, Holmes and Meyer, 1985, especialmente los capítulos de S. Hunt sobre Perú y de Cariola y Sunkel sobre Chile. Denominan "eslabonamientos tributarios" a la transferencia que puede hacer el estado de recursos captados en el sector exportador e invertidos en otros sectores de la economía. Aunque esto no jugó un papel central en la Argentina, desarrollos en parte subsidiados por el estado, como algunas líneas férreas y la economía azucarera tucumana, responden en parte a este esquema. Por otro lado, el desarrollo industrial, en parte gracias a una política arancelaria restrictiva, también puede ser visto como una transferencia de recursos desde el sector exportador. Respecto de los aranceles, existe hoy generalizado consenso de que, fuera por razones tributarias o en busca de protección, éstos no fueron en general bajos antes de 1930.

⁵⁹ Debido al desarrollo cultural, institucional, etcétera, V. BULMER THOMAS (op. cit.) encuentra precisamente esto, al señalar que durante el período de crecimiento hacia afuera la Argentina, a diferencia de otros países latinoamericanos, tuvo un fuerte incremento de su productividad incluso fuera del sector exportador.

⁶⁰ Puede ser visto como la participación de otros sectores en las rentas generadas en la frontera no neoclásica. Cf. G. DI TELLA: "La economía de frontera", op. cit.

des no fueron las óptimas para el desarrollo de un capitalismo clásico (según la visión Sábato-Schvarzer), sino, más sencillamente, que el desarrollo argentino estuvo limitado, entre otras cosas, porque su dotación de talentos empresariales es sólo proporcional a su grado de desarrollo sociocultural.

Finalmente, la bonanza pudo tener efectos negativos asociados a la "*Dutch disease*"⁶¹. Pero quizás más significativos son los efectos institucionales de la estructura de precios relativos debida a la bonanza. Si los precios de los bienes transables se mantuvieron relativamente bajos por la importación o su competencia potencial –o por ser los bienes exportables objeto de la bonanza– y los salarios relativamente altos por ser el trabajo relativamente escaso y por lo tanto muy productivo (no afectado por rendimientos decrecientes), los salarios reales fueron mayores que los que obtendría un trabajador de capacidad equivalente en una economía no favorecida por la bonanza. Al disminuir las condiciones más favorables, debió evolucionarse hacia una remuneración de factor equivalente a la de otras economías con una productividad media del trabajo similar, lo que pudo ser costoso desde el punto de vista institucional. Lo mismo ocurriría con el *management*, cuando el empresario debió conformarse con una remuneración proporcional a la de su real capacidad gerencial⁶². Esto crea condiciones para una fuerte puja redistributiva intersectorial.

El contexto impositivo creaba problemas adicionales. La estructura de recaudación estaba basada en impuestos indirectos, que recaían mayormente sobre el consumo. En el contexto de bonanza, con salarios altos, esto no generó fuertes resistencias. Pero al interrumpirse la bonanza y exacerbarse la puja redistributiva, cualquier opción que el estado adoptase –ya sea mantener la estructura de recaudación, afectando aún más los salarios, o cambiarla para disminuir la caída salarial, viéndose obligado a incrementar la presión tributaria sobre los sectores de mayores ingresos, o, finalmente, restringir el gasto público, con posibles efectos recesivos y redistributivos también negativos– tendría efectos fuertemente conflictivos. Una variante usada hasta nuestros días, presionar sobre el sector agrario-exportador (lo que a su vez incrementa los salarios reales a costa del mismo sector), termina teniendo una repercusión negativa en las cuentas externas.

Por otro lado, puede argumentarse que el crecimiento se produjo en un contexto de costos de transacción relativamente altos –por limitaciones en el desarrollo institucional–, lo que permaneció relativamente oculto por la alta rentabilidad de los factores en relación a la bonanza. Como se ha sugerido más arriba, la adopción de medidas institucionales tendientes a bajar costos de transacción y a limitar las

⁶¹ La expresión "enfermedad holandesa" surge del efecto del descubrimiento de petróleo en el Mar del Norte en la economía de ese país en la década de 1970. Este habría resultado en una desindustrialización relativa, ya que los ingresos provocados por el petróleo habrían generado un superávit en la balanza de pagos, impulsando los precios hacia arriba y restando competitividad a la economía. Se llega así a un equilibrio por vía del déficit comercial, a costa de la industria local. El modelo se ha aplicado, por ejemplo, para explicar el retraso español luego del descubrimiento de América, en relación a la clásica tesis de Hamilton. Sus conclusiones son claramente opuestas a las del modelo del bien primario exportable. Los efectos no son sin embargo excluyentes. La bonanza puede generar estímulos para el crecimiento vía eslabonamientos, a la vez que una estructura de precios relativos poco favorable para el desarrollo industrial.

⁶² Esto es particularmente relevante porque una característica de la economía argentina en el período de la Gran Expansión, fue la multiplicidad de pequeñas empresas independientes en las tres ramas de la economía. Es posible que las del sector primario fueran más eficientes, por ser un sector más integrado a mercados competitivos, pero esta línea de pensamiento requeriría mucho más análisis.

ineficiencias mercantilistas es siempre dificultosa, por requerir un consenso social, o un poder supremo capaz de imponerlas (lo que es casi lo mismo). Más aún si la construcción del poder ha sido favorecida por la disponibilidad extraordinaria de recursos generados por la bonanza, dando lugar a un sistema de dispendio poco eficiente desde un punto de vista económico. La corrección del sistema se hará aún más difícil en un contexto político exacerbado por la puja redistributiva. Es incluso posible que en esas condiciones el sistema institucional no evolucione en el sentido de una reducción de costos de transacción y operatividad de los mercados. Por el contrario, la puja intersectorial puede generar normas que incrementen los "costos mercantilistas", en el sentido de lo que Juan Llach denomina "capitalismo prebendario" o "mercadointernismo rentístico" y Cortés Conde "sociedad en busca de rentas".

¿Qué conclusiones se extraen de estas reflexiones? Una parte de nuestras observaciones apuntan a las tendencias de evolución de largo plazo. Una mirada al cuadro del apéndice revelará rápidamente que los problemas de crecimiento de la Argentina, aunque oscilantes, se manifiestan durante todo el período analizado. Y que los países con un comportamiento de largo plazo más similar, también son países que disfrutaron de una bonanza a fines del largo siglo XIX. Podría argumentarse que, concluida la etapa de la bonanza, el crecimiento de la economía quedó librado a la propia dinámica del crecimiento "normal". El avance tecnológico (en un sentido muy amplio) y la acumulación de capital, aseguran un cierto nivel de crecimiento. El grado de desarrollo alcanzado en la etapa de la bonanza –reflejado fundamentalmente en el capital humano y las instituciones, pero también en el capital social básico (infraestructura)– aseguró que la Argentina mantuviera (aunque con creciente dificultad) una situación relativa favorable respecto de otras economías latinoamericanas. Pero fue insuficiente para proyectarla a un nivel superior de desarrollo, convergente con los países líderes.

Una mirada al contexto latinoamericano es sugerente. Chile y Venezuela, los otros países de mayor PBI de la región, y que también gozaron de exitosas bonanzas (en sus casos, mineras), muestran una evolución no demasiado diferente de la Argentina. Brasil, en cambio, mantiene tasas de crecimiento mayores, pero en niveles muy inferiores de PBI per cápita y, según sabemos, con una enorme desigualdad interna. Se trataría, según el argumento de Juan Llach, de un crecimiento "lewisiano"⁶³.

En esta mirada largoplacista, los limitantes al desarrollo no provienen exclusivamente de un legado imposible de superar, ni de un conjunto inadecuado de instituciones, ni de la asimetría mundial, ni de la falta de ahorro, ni de la ausencia de una clase emprendedora, aunque algunos de estos factores, en variada medida, jugaron su rol. En realidad, no existe un limitante específico. Más bien, gracias a la bonanza, la Argentina alcanzó un determinado nivel de desarrollo de su capital humano que no

⁶³ El crecimiento "lewisiano" (en referencia a un modelo de Arthur E. Lewis) implica la incorporación a la economía "capitalista" de mano de obra proveniente de un sector marginal, y que, en el paso, incrementa notablemente su productividad, pero contribuye a mantener bajos los salarios, al menos, de los trabajadores poco calificados. Como es evidente, si esta vía no logra desarrollar instituciones que permitan asegurar la continuidad del incremento de la productividad del trabajo (como parecen haber logrado algunas naciones del sudeste asiático), su límite es muy estrecho, ya que en la medida en que aumente la integración de la economía y la sociedad, se agota la fuente de trabajo a bajo costo. La referencia de LLACH en "La industria", op. cit., p. 91 y ss. El caso de México parece más similar al brasileño.

era totalmente congruente con el nivel de su PBI, incrementado por la alta productividad de sus recursos naturales. En la evolución posterior, su crecimiento se ajustó, dolorosamente, a su real nivel de desarrollo.

Esta visión, sin embargo, es muy determinista, y por lo tanto incapaz de explicar por qué otros países lograron "pegar el salto" ("despegar", en lenguaje rostowiano) y no la Argentina. Un clásico problema consiste en establecer cuál es el conjunto de factores que determinan que en un momento dado un país avance en el camino del desarrollo hasta una situación de convergencia con las naciones que lideran dicho proceso. Es nuestro supuesto que aunque muchas teorías propuestas al respecto aportan importantes elementos de análisis, un enfoque teórico es necesariamente insuficiente. Esto se debe a que el desarrollo es un fenómeno histórico. Vale decir, el camino por el cual cada nación accede a un cierto grado de desarrollo es diferente y específico. Por supuesto, pueden determinarse un conjunto importante de factores que son relevantes, y aún necesarios, para el desarrollo. Las aproximaciones teóricas contribuyen a señalar los factores a considerar. Pero el particular proceso por el que, en cada caso concreto, confluyen los elementos que dan lugar a saltos cualitativos en el desarrollo, es propio y específico de cada caso.

Una vertiente muy influyente en años recientes recalca el papel de las instituciones. Sin duda, éstas juegan un rol crucial en el desarrollo. Pero el modelo de D. North, por ejemplo, que las ubica como el punto de partida que determina el desarrollo, descuida el hecho de que la evolución institucional puede ser tanto el producto como el origen del crecimiento económico. Y que, en última instancia, también es necesario explicar por qué cambian las instituciones. En diferentes trabajos, el propio North apela a explicaciones diferentes del cambio institucional⁶⁴. En la Argentina no resulta difícil argumentar, como lo hemos hecho, que entre los beneficios de la bonanza de fines del XIX y comienzos del siglo pasado se cuenta un significativo progreso institucional. Sin embargo, también puede pensarse que al concluir la bonanza, no sólo cesa el progreso institucional, sino incluso se produce una regresión, o en términos menos evolucionistas, una adopción de instituciones poco propicias al crecimiento y desarrollo.

Coincidiendo con diversos autores, podría señalarse que las causas de estas dificultades se encuentran en las peculiares tensiones que se generan en el plano político por la interrupción del crecimiento basado en la bonanza. A partir de la Gran Guerra estas tensiones han sido crecientes, agravándose después de la crisis de 1929. Así, la inestabilidad institucional de la Argentina –señalada no sólo por la fragilidad política, sino por los fuertes cambios de la política económica– agravarían las

⁶⁴ Por ejemplo, en D. NORTH y R. THOMAS: *El nacimiento del mundo occidental*, Madrid, Siglo XXI, 1987, el cambio se origina en fluctuaciones más o menos aleatorias de la población, en tanto que en D. NORTH y B. WEINGAST: "Constitution and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth century England", en *Journal of Economic History*, vol. 49, N° 4, 1989, pp. 803-832, son más bien circunstancias histórico-políticas las que producen el cambio, y el mismo sentido parece tener la expresión "*history matters*" en *Institutions, Institutional Change...* (cit.). O. BOLCKART: "Central Europe's Way to a Market Economy, 1000-1800", *European Review of Economic History*, 6, 2002, pp. 309-337, siguiendo el análisis neoinstitucionalista, intenta un modelo en el cual el cambio sea intrínseco. En tanto que en el clásico trabajo de John HICKS: *A Theory of Economic History*, Oxford, Oxford University Press, 1969, el cambio institucional es evolutivo, como otras transformaciones tecnológicas. Pero esto no explica por qué algunas naciones adoptan la tecnología institucional más eficiente y otras no. En definitiva, el problema de las razones del cambio institucional sigue abierto, y en esencia, nos retorna a una arena histórica, donde el origen del cambio es indeterminado.

fluctuaciones de la coyuntura internacional, y explicarían el carácter fuertemente espasmódico del crecimiento. Podría hablarse de un costo de transacción político, vale decir, del costo de establecer y mantener acuerdos de gobernabilidad. Las disputas mercantilistas y tensiones redistributivas –expresadas, por ejemplo, en el desestímulo a la inversión agraria hasta los años 1950, o en la escalada inflacionaria posterior– y otras presiones políticas, dificultan la adopción de respuestas adecuadas a las diferentes coyunturas que ofrece el mercado internacional o la adopción de políticas coherentes de desarrollo a largo plazo. Los efectos negativos de la vulnerabilidad externa al final de la bonanza propician políticas mercadointernistas que, a la larga, también tienen efectos limitativos sobre el crecimiento.

Aún así, cuando se logra cierto consenso y estabilidad, en condiciones internacionales favorables, el potencial productivo propio del país explica saltos de crecimiento que compensan, sólo en parte, el estancamiento o la recesión provocado por la incoherencia de políticas que promueven el crecimiento. La situación se agravó después de 1973, cuando la conflictividad y la desorientación de las políticas llevaron a un largo período en el cual el saldo final de los espasmos fue el estancamiento absoluto. Pero esto se vio en parte compensado, una vez más, cuando la estabilización de 1991 dio lugar a un nuevo brote de crecimiento hasta 1998 (el bache de 1995 parece deberse exclusivamente a la coyuntura internacional). El estancamiento y la crisis posterior también pueden en parte vincularse a rigideces de origen político⁶⁵.

Por cierto, esto no niega la existencia de diversas formas de crecimiento (con mayor o menor equidad según el caso), en parte determinadas por políticas internas y en parte por la evolución de las tecnologías y las características de los mercados internacionales. Pero más allá de estos cambios, parece posible suponer que el nivel general de progreso del país está en buena medida ligado al grado de desarrollo de sus recursos humanos, en tanto que la inestabilidad de su crecimiento puede asociarse a su conflictividad política. Seguramente, sin embargo, el carácter espasmódico del crecimiento contribuyó a hacer que éste fuera más limitado que el que podría lograrse con una mayor estabilidad institucional. La que, por otro lado, puede favorecer el desarrollo de políticas que aumenten la eficiencia institucional y el desarrollo humano.

En síntesis, el opaco crecimiento de la economía argentina en el corto siglo XX, ¿es algo más que la resultante de una serie de circunstancias más o menos fortuitas? No creo que sea más posible responder esta pregunta que a la duda esencial de Joyce de nuestro acápite. Lo que he tratado de sugerir es que el ingreso per cápita alcanzado por la Argentina en 1912, en comparación con otros países en el mismo momento, era quizás excesivo para su real nivel de desarrollo, entendiendo que el capital humano y las instituciones juegan un papel crucial en éste. Y que con posterioridad la Argentina no encontró el camino para lograr que su *desarrollo* convergiera con el de los países más avanzados. En una jerarquía de causas, he argumentado que unas son menos relevantes que otras. Sin descartar alguna influencia, no creo que los legados coloniales, o los niveles de ahorro interno, o la dependencia externa fueran suficientes para explicar el creciente atraso relativo. El rol de las tensiones

⁶⁵ El mantenimiento de la convertibilidad con una tasa cambiaria baja, cuando ya era insostenible, se debió a motivaciones políticas, en tanto que razones tanto políticas como institucionales hacían imposible el ajuste vía deflación.

institucionales, y por ende, de las fluctuantes políticas, parece más significativo. Entre otras razones, porque salvo que creamos en un determinismo a ultranza, de las cambiantes circunstancias políticas pueden emerger las decisiones que eventualmente lleven a un camino de convergencia con los países más desarrollados. Entre tanto, si estoy en lo cierto, el grado de desarrollo del capital humano, y la influencia de éste en la calidad institucional, establecen una ubicación relativa de la Argentina en el concierto de las naciones. Son, en mi argumento, las ventajas y limitaciones relativas más significativas, seguramente porque son las más difíciles de alterar.

Si el "ancla" argentina en un escalón intermedio de desarrollo es su dotación de capital humano, que permite una notable recuperación después de las crisis más profundas, esta observación entraña una advertencia. Las tensiones institucionales pueden deteriorar la reproducción social del mismo (principalmente, el sistema educativo), lo que llevaría a que la recuperación de las sucesivas crisis fuera menos marcada, y se fuera perdiendo el lugar de relativo privilegio dentro de América Latina. Por el contrario, adecuadas decisiones de políticas podrían revertir la situación. Siendo nuevamente optimistas, ejemplo de ello sería el caso chileno, que con un pasado en líneas generales muy similar al argentino, parece haber logrado en los últimos años los acuerdos institucionales que pueden ir cambiando su perfil económico. O las naciones del sur de Europa, y seguramente ahora las del este, que avanzan en similar sentido, bajo el auspicio (¿o la tutela?) de la Comunidad. No existe, sin embargo, una fórmula mágica en este sentido. La Argentina deberá buscar su propio paso.

APENDICE
 PBI per cápita para algunos países y crecimiento porcentual por períodos seleccionados
 (Dólares internacionales Geary-Khamis de 1990)

	1913	1929	13/29	1939	29/39	13/39	1948	39/48	1958	48/58	1973	58/73	48/73	13/73	1988	73/88	13/88
España	2255	2947	2,08	2127	-3,21	-0,22	2369	1,20	3494	3,96	8739	6,30	5,36	2,28	11259	1,70	2,17
Portugal	1354	1536	0,97	1707	1,06	0,90	2038	1,99	2784	3,17	7568	6,89	5,39	2,91	9754	1,71	2,67
Italia	2507	3026	1,46	3444	1,30	1,23	2996	-1,54	5244	5,76	10409	4,68	5,11	2,40	15226	2,57	2,43
Alemania	3833	4335	0,95	5549	1,51	1,43	3187	-5,98	7377	8,76	13152	3,93	5,83	2,08	17569	1,95	2,05
RDA*							3127*		5842*	6,45	8559	2,98	4,48		12187		2,38
Francia	3452	4666	2,35	4748	0,17	1,23	4352	-0,96	6922	4,75	12940	4,26	2,53	2,23	16985	1,83	2,15
R. Unido	5032	5255	0,33	5979	1,30	0,67	6441	0,83	7864	2,02	11992	2,85	2,52	1,46	15988	1,94	1,55
EE.UU.	5307	6907	1,34	6568	-0,50	0,82	9075	3,66	10746	1,70	16607	2,94	2,35	1,92	21473	1,73	1,88
Canadá	4213	4797	1,0	4518	-0,60	0,27	6694	4,47	8248	2,11	13644	3,41	2,89	1,98	19676	2,47	2,08
Australia	5505	5095	-0,59	5631	1,01	0,09	6711	1,97	8060	1,85	12485	2,96	2,51	1,42	16115	1,72	1,44
Argentina	3797	4367	0,88	4148	-0,51	0,34	5252	3,67	5705	0,83	7970	2,25	1,68	1,24	7183	-0,69	0,85
Chile	2656	3396	1,91	3178	-0,66	0,69	3806	2,02	4554	1,81	5028	0,66	1,12	1,07	5869	1,04	1,06
Brasil	837	1106	2,17	1307	1,68	1,73	1553	1,93	2110	3,11	3913	4,20	3,77	2,60	5091	1,77	2,44
México	1400	1489	0,48	1428	-0,42	0,08	1904	3,25	2663	3,41	4189	3,07	3,20	1,84	4828	0,95	1,66
Venezuela	1104	3426	7,33	4305	2,31	5,37	7398	6,20	10083	3,14	10717	0,41	1,50	3,86	8897	-1,23	2,82

* República Democrática de Alemania. Se trata de cifras estimativas (ver pág. 181 de la fuente). El dato en la columna 1948 corresponde a 1950, y el de 1958, a 1960.

Fuente: Angus MADDISON: *La economía mundial, 1820 - 1992. Análisis y estadísticas*, Perspectivas OCDE, París, 1997. Se ha discutido la validez de la serie argentina anterior a 1930, y se han propuesto correcciones a dicha serie, particularmente en R. CORTÉS CONDE: "Estimaciones del PBI en la Argentina 1875 - 1935", Universidad de San Andrés, Departamento de Economía, 1994, mimeo. Sin embargo, para facilitar comparaciones, se prefirió utilizar la serie de Maddison (tomada de un trabajo de la CEPAL). De todas maneras, aún con la corrección de Cortés Conde, el resultado no cambia de manera significativa.

RESUMEN

El trabajo revisa un conjunto representativo, aunque no exhaustivo, de interpretaciones sobre el pobre desempeño de la economía argentina entre la Gran Guerra y la crisis de 1989. Analiza la bibliografía agrupándola según dos aproximaciones distintas; quienes asumen que dicha performance estuvo condicionada por factores estructurales, y quienes la atribuyen a decisiones de política económica y circunstancias coyunturales. Entre los primeros, destaca la importancia que se ha dado a los legados coloniales, el peso de las instituciones, la asimetría en las relaciones internacionales, problemas en la formación de capital y la inadecuación del empresariado que dirigió el proceso de industrialización. Entre las segundas, quienes señalan

la falta de (o tardía) intervención estatal, los que por el contrario atribuyen a esta intervención la distorsión de los parámetros económicos que facilitan el crecimiento y desarrollo, quienes señalan problemas en la institucionalidad político-social, o atribuyen la performance simplemente a la resultante de una serie de procesos circunstanciales. En la parte final del artículo se apunta a subrayar el papel que la distancia entre el grado de crecimiento del producto en el momento inicial (favorecido por la dotación de recursos naturales) y el nivel de desarrollo general de la sociedad, fundamentalmente en cuanto a su capital humano y calidad institucional, pueden haber tenido en este proceso.

SUMMARY

This paper reviews and analyses a representative, though not exhaustive, group of the interpretations of Argentina's poor economic performance between the Great War and the 1989 crisis. The literature is grouped according to two different approaches. The first assumes that growth was obstructed by structural factors, such as colonial legacies, the weight of institutions, the asymmetry of international relations, problems in capital formation and the inadequacy of the entrepreneurial class that guided industrialisation. The second finds the explanation in economic policies or circumstantial processes. It includes those who signal out a lack of (or late

state intervention, or on the contrary, that state intervention distorted economic parameters impairing growth; those who point out to problems in socio-political institutions, or who interpret relative stagnation as the balance of successive unfavourable conjunctures and unfortunate decisions, conditioned by circumstances. In the final section of the article, it tries to point out the role that the distance between the size of GNP at the starting point (favoured by the endowment of natural resources) and the actual level of development of society, essentially, in relation to human capital and institutional quality, may have had in the process.

REGISTRO BIBLIOGRAFICO

MIGUEZ, Eduardo

"«El fracaso argentino». Interpretando la evolución económica en el «corto siglo XX»". *DESARROLLO ECONOMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 44, Nº 176, enero-marzo 2005 (pp. 483-514).

Descriptores: <Teoría social> <Historia económica> <Desarrollo> <'Fracaso argentino'> <Capital humano> <Calidad institucional> <Argentina>.