

EL PAÍS DE LAS DESMESURAS

RAÍCES DEL RETRASO DE LA ARGENTINA

**Juan J. Llach
Martín Lagos**

**EL PAÍS DE LAS
DESMESURAS**

RAÍCES DEL RETRASO DE LA ARGENTINA

Lagos, Martín

El país de las desmesuras : raíces del retraso de la Argentina / Martín Lagos ; Juan José Llach. - 2a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : El Ateneo, 2016. 368 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-950-02-9940-4

1. Ensayo Económico. 2. Historia Económica Comparada. I. Llach, Juan José
II. Título
CDD 330.982

El país de las desmesuras. Raíces del retraso de la Argentina

© Martín Lagos y Juan José Llach, 2014, 2016

Derechos exclusivos mundiales de edición en castellano
© Grupo ILHSA S.A. para su sello Editorial El Ateneo, 2016
Patagones 2463 - (C1282ACA) Buenos Aires - Argentina
Tel.: (54 11) 4983 8200 - Fax: (54 11) 4308 4199
editorial@elateneo.com - www.editorialelateneo.com.ar
Diseño de cubierta: Eduardo Ruiz

1ª edición: agosto de 2014

2ª edición: agosto de 2016

ISBN 978-950-02-9940-4

Impreso en El Ateneo Grupo Impresor S. A.,
Comandante Spurr 631, Avellaneda,
provincia de Buenos Aires,
en agosto de 2016.

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.
Libro de edición argentina.

Índice

Presentación	9
Introducción.	
La esquivia explicación del retraso de la Argentina	11
Capítulo 1	
El retraso de la Argentina	21
Anexo	35
Capítulo 2	
¿Un caso excepcional? La Argentina comparada con Brasil, Chile, Uruguay y Nueva Zelanda	39
Capítulo 3	
La dotación de capital humano	47
La proporción de inmigrantes.....	48
El conflicto entre la modernización temprana y rápida y el desarrollo económico necesario para hacerla posible	52
La emigración de trabajadores calificados.....	58
Deterioro de la educación	63
Creatividad, inventiva y logros científicos, deportivos y artísticos de los argentinos	72
Capítulo 4	
La estructura social: clases, sectores y dirigencias	79
La “oligarquía”: consumismo y riqueza efímera.....	79
La desigualdad socioeconómica y su rol en el crecimiento	86
La concentración poblacional en un área metropolitana	95
Capítulo 5	
La política, el Estado y sus poderes: el síndrome de la difícil gobernabilidad	99
La inestabilidad política, las rupturas del orden constitucional y sus consecuencias	100

El caudillismo, la propensión a la hegemonía y el populismo	104
El peronismo, los sindicatos, la puja distributiva y el retraso.....	123
Capítulo 6	
La economía y la inserción de la Argentina en el mundo	137
El péndulo entre la apertura y el proteccionismo	140
Papel del proteccionismo agroalimentario	169
Inflación, inversión, deuda pública y déficit fiscal	173
El escaso financiamiento de la inversión.....	188
La deuda pública y el déficit fiscal.....	193
Estructura impositiva, evasión e informalidad.....	197
Los impuestos directos.....	211
Hecha la ley, hecha la trampa: evasión e informalidad.....	236
Mediciones generales de la evasión y la informalidad	241
La evasión en los impuestos directos	247
Aportes y contribuciones a la seguridad social	250
La evasión en el IVA.....	253
Reformas de mercado, crisis económicas y comportamientos sociales	256
Capítulo 7	
El país de las desmesuras.....	267
¿Qué desmesuras han sido propias de la Argentina?	271
El síndrome de las desmesuras y los excesos en la Argentina	283
Los trece rasgos de la desmesura argentina	287
¿Por qué las desmesuras llevaron al retraso?	292
Conclusiones, mirando inevitablemente al futuro.....	294
Capítulo 8	
Otra vez las desmesuras y un retorno a la moderación.....	313
Los antecedentes y las claves.....	313
1991-2011, la luz que se apagó	316
Otra vez las desmesuras	318
El deterioro de la Argentina en los rankings globales.....	321
Elogio y retorno de la moderación	324
Anexo. Rankings mundiales analizados.....	329
Bibliografía	333

Presentación

En 2011 se publicó el libro *Claves del retraso y del progreso de la Argentina*.¹ Este, que el lector tiene en sus manos, es una continuación de aquel. Ambos forman parte de un mismo proyecto y fueron frutos de una iniciativa de ESADE Business School, institución que los financió íntegramente y ofreció todo su apoyo para concretarlo. También el IAE Business School de la Universidad Austral dio las facilidades necesarias para que uno de dos de sus profesores dedicaran tiempo al proyecto.

Tanto la investigación previa a este libro como su redacción fueron realizadas por Martín Lagos, presidente del Consejo Superior de la Universidad del CEMA;² Juan J. Llach, director del Centro de Estudios de Gobierno, Empresa, Sociedad y Economía del IAE³ y María Marcela Harriague, profesora de la Universidad Nacional de Río Cuarto.

1. Martín Lagos, Juan J. Llach, Eduardo Fracchia y Fernando Marull (2011), *Claves del retraso y del progreso de la Argentina*, ESADE y Temas / [http://www.retrasoyprogreso.com. ar/Claves-del-retraso-y-del-progreso](http://www.retrasoyprogreso.com.ar/Claves-del-retraso-y-del-progreso).

2. En 1995 la sigla CEMA pasó a tener valor en sí misma y se reemplazó la denominación “Centro de Estudios Macroeconómicos de la Argentina” por “Universidad del CEMA”.

3. También en 1995 la sigla IAE pasó a tener valor en sí misma, reemplazándose la denominación “Instituto de Altos Estudios Empresariales” por la de “Escuela de Dirección y Negocios”. IAE Business School funciona en el marco de la Universidad Austral de Buenos Aires.

Los autores agradecen a ESADE Business School y a sus respectivas instituciones académicas la oportunidad brindada de realizar un proyecto de largo aliento acerca de un tema tan relevante para la República Argentina y, muy especialmente, a Luis M. Bameule, quien fue vicepresidente del Consejo de Administración de la Fundación para el Desarrollo Empresarial y Social, órgano que ejerce el gobierno del Campus Buenos Aires de ESADE Business School, por haberlos convocado para llevar a cabo el proyecto. Los autores agradecen también muy especialmente a la Editorial El Ateneo por el interés demostrado en editar y publicar este libro.

Introducción

La esquiua explicación del retraso de la Argentina

Presentamos aquí una nueva interpretación de los factores determinantes del retraso económico de la Argentina que incluye una comparación sistemática con lo ocurrido en Brasil, Chile, Uruguay y Nueva Zelanda. Hemos buscado países que por su historia, su geografía, su dotación de recursos o todo ello tuvieran similitudes con el nuestro. Australia fue dejada de lado por ser en la historiografía el país con el que más se ha comparado a la Argentina con parecidos objetivos a los de este libro.

En el capítulo 1 se presenta una nueva estimación del retraso de la Argentina respecto de los países desarrollados, basada en la nueva información suministrada por la escuela de Angus Maddison⁴ y extendiéndola hasta la actualidad. Además, se sintetizan las principales conclusiones del libro anterior, entre las que se destacan las cuatro variables halladas significativas por un modelo econométrico, a saber, 1) el cierre (o apertura) de la economía medido por la suma de las exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB; 2) la volatilidad del PIB (producto interno bruto); 3) la aceleración de la inflación, medida por el aumento de su tasa porcentual anual y, por último, 4) una variable

4. Maddison Project (<http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/data.htm>).

dicotómica que captura el comportamiento diferencial de las series durante las dos guerras mundiales del siglo xx.

También se destaca en el capítulo 1 la necesidad de adoptar un enfoque de “dependencia del sendero” (*path dependence*), según el cual, el resultado de un proceso –por ejemplo, el retraso de la Argentina– solo puede explicarse *históricamente* dado que está condicionado por secuencias previas de factores, en analogía parcial con el concepto de histéresis en las ciencias físicas. Tales factores pueden ser de tipo estructural –por ejemplo, el hecho de que la ocupación de campos en la Argentina se hizo con la ganadería porque era lo que se demandaba en el mundo y el resultado fue una distribución de la tierra en grandes extensiones–; también pueden ser acciones de actores sociales o políticos –por ejemplo, el derrocamiento de Hipólito Yrigoyen en 1930, con impactos históricos de larga duración– o, en fin, pueden ser también interacciones entre estructuras y actores –por ejemplo, el rol de empresarios y obreros industriales tanto en el nacimiento del peronismo como en la orientación de sus políticas hacia el mercado interno y la protección–. Como se menciona más adelante, al hacer referencia a la historiografía del retraso de la Argentina, consideramos que un enfoque de dependencia del sendero es esencial para dar cuenta cabal del caso de nuestro país.

En el desarrollo de los capítulos 2 a 6 se trata de contestar la pregunta de si la Argentina es un caso excepcional, único. Para ello se inicia comparando las trayectorias del PIB por habitante de la Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Nueva Zelanda. Todos ellos comparten una decadencia relativa de largo plazo, en tanto su PIB por habitante relativo al del mundo desarrollado es hoy menor que en el punto de partida, 1870. Ello ocurrió aun con Brasil, el único de los cinco que no muestra un retraso sostenido, y con

Chile, pese a su reciente convergencia con el mundo desarrollado simbolizada en su incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En los capítulos siguientes se analizan, siempre en veta comparativa, un conjunto de “variables independientes” o factores condicionantes del retraso, seleccionados principalmente en función de la relevancia para el caso de la Argentina hallada en Martín Lagos, Juan J. Llach et al. (2011). Se incluyen por un lado variables vinculadas a la dotación de capital humano, a saber, la proporción de inmigrantes, el conflicto entre modernización temprana y rápida y el desarrollo económico necesario para hacerla posible, la emigración de trabajadores calificados, la evolución de la educación y la creatividad, inventiva y logros científicos, deportivos y artísticos. En segundo lugar se discute el posible rol de la estructura social revisando cuestiones tales como la formación de una “oligarquía” propensa al consumismo, la desigualdad socioeconómica y la concentración poblacional en un área metropolitana. Se pasa luego revista a factores políticos: la inestabilidad, las rupturas del orden constitucional y sus consecuencias; el caudillismo, la propensión a la hegemonía y el populismo y, en tercer lugar, el peronismo, los sindicatos y la puja distributiva.

En la última sección se pasa revista a los factores económicos y de inserción de la Argentina en el mundo que pueden haber influido en el retraso relativo del país. Ellos son el péndulo entre la apertura y el proteccionismo, el papel del proteccionismo agroalimentario de los países desarrollados, la inflación (nivel, volatilidad, impacto en los precios relativos y en la dolarización), el escaso financiamiento a la inversión, la deuda pública y el déficit fiscal, la estructura impositiva y la presión tributaria, la evasión fiscal, la intensidad de las reformas de mercado o “neoliberales” y,

por último, la frecuencia e intensidad de las crisis económicas. Se agrega una sección que consideramos de interés en la que se describen factores vinculados a la cultura, los valores y los comportamientos, entre ellos la corrupción, considerados potencialmente importantes, pero que no fueron incluidos hasta ahora en la investigación por carecerse de estudios previos, lo que obligaba a un esfuerzo de investigación cuya magnitud era igual o mayor que la de todas las demás variables. Queda como desafío hacia el futuro.

No hemos incluido en estos capítulos centrales al cuerpo del libro un estudio sistemático de la creciente historiografía del retraso de la Argentina, aunque sí muchas referencias a ella. Nos permitimos en cambio marcar sus principales jalones. El primer autor de relevancia en preocuparse por el retraso de la Argentina fue Alejandro Bunge en muchas partes de su prolífica obra, plasmada sobre todo en la *Revista de Economía Argentina* que se publicó desde 1918 hasta 1952, ya después de su muerte (Juan J. Llach, 1985).

Quizá por el sostenido avance de la industrialización, durante las cuatro décadas siguientes la cuestión no figuró entre las principales preocupaciones de la historia económica del país. El resurgimiento del debate vino de la mano del enfoque de la dependencia del exterior ensamblado con el de las políticas económicas liberales o neoliberales como causas principales del retraso. Contribuyeron aquí entre otros Aldo Ferrer (1963), Ricardo M. Ortiz (1964), Jorge Schvarzer (1985), Mario Rapoport (2000) y Guillermo Vitelli (2010). Esta visión afronta todavía el desafío de dar cuenta de lo ocurrido en países como Brasil, que no mostró un retraso secular, y, más recientemente, del caso de Chile. Alegar que ambos se explican por la superioridad de sus políticas económicas respecto de las de la Argentina tiene la debilidad de no dar cuenta de por qué ocurrió así, problema similar al de quie-

nes piensan que la causa del retraso argentino fue el peronismo, pero no explican las razones de su origen. Algunas resonancias de este enfoque se encuentran también en las contribuciones de Eugenio Díaz Bonilla (2012 y 2014), quien limita el retraso de la Argentina al período 1976-1990, algo que no se compadece con la realidad, mostrada en Martín Lagos, Juan J. Llach et al. (2011) y también en el primer capítulo de este libro. Es discutible, por otro lado, fijar el inicio del retraso en 1976 cuando un factor tan importante en él como la megainflación vio la luz en 1975 y estuvo vinculada a las políticas aplicadas desde 1973.

Una visión con alguna proximidad a la anterior es la tesis de la demora en el crecimiento de la Argentina a partir de la Primera Guerra Mundial, asociada a su vez a un retraso de la industrialización, una preocupación muy similar a la de Bunge. El argumento fue retomado por Guido Di Tella y Manuel Zymelman (1967) y, desde una perspectiva diferente, por Marcelo Diamand (1972), quien señaló que la Argentina tenía una estructura productiva desequilibrada, por la alta productividad relativa del agro respecto de la de la industria y de otras actividades urbanas, que requería políticas económicas diferenciadas, centradas en la promoción de las exportaciones industriales. Tanto Di Tella como en menor medida Diamand se diferenciaron del enfoque de la teoría de la dependencia por el énfasis puesto en la necesidad de una estrategia más abierta, con papel protagónico de las exportaciones manufactureras.

En el extremo opuesto de los enfoques de la dependencia y de las políticas liberales o neoliberales, se encuentran trabajos que atribuyen al proteccionismo el papel determinante –excluyente, en algunos autores– del retraso de la economía argentina. La obra clásica a este respecto es la de Carlos F. Díaz Alejandro (1970), quien caracteriza a las políticas iniciadas en

la Segunda Guerra Mundial como “respuestas tardías a la Gran Depresión” y en la que, si bien destaca la importancia central de un cierre extremo de la economía, incluye también otros factores del retraso. En línea análoga, aunque con mayor énfasis en la cuestión del proteccionismo, se incluyen los trabajos de Vicente Vázquez Presedo (1978), Domingo Cavallo (1984); Domingo Cavallo, Roberto Domenech y Yair Mundlak (1989) y Julio Nogués (2011). Emparentada con esta tradición, pero más heredera del auge de la economía institucional, se encuentra la corriente que destaca la falencia del respeto a los derechos de propiedad, en un sentido amplio, como causa del retraso. Pueden ubicarse aquí los estudios de Isabel Sanz Villarroya (2003, 2007 y 2009), Ricardo Arriazu (2003), Meir Zylberberg (2008) y Mauricio Rojas (2012), entre los que hay marcados contrastes, desde los muchos matices que agrega Arriazu, internándose en el enfoque de “dependencia del sendero”, hasta la versión monocausal de Zylberberg.

También como heredera de la economía institucional se encuentra una corriente que destaca sobre todo la carencia de acuerdos básicos como causa central del mal desempeño de la Argentina, representada entre otros por Paul Samuelson (1980), en el breve pero muy punzante y provocativo discurso inaugural del Congreso Mundial de Economía, y Juan J. Llach (1987). A parecidas conclusiones, pero desde la visión del historiador y con énfasis central en el debilitamiento del Estado como factor de retraso resultante de los desacuerdos, llega Luis A. Romero (2013).

Aunque algunos de los trabajos ya mencionados aplicaban implícitamente el enfoque de la “dependencia del sendero” y lo propio puede encontrarse en la primera comparación sistemática con otro país, Australia, presentada en el libro de John Fogarty,

Ezequiel Gallo y Héctor Diéguez (1979), este enfoque se fue haciendo más explícito en un creciente número de trabajos realizados en el último cuarto de siglo. Un grupo de ellos adopta una perspectiva de causas múltiples y con énfasis en las políticas económicas, entendiendo también a estas como dependientes del sendero. Se incluyen aquí los aportes de Roberto Cortés Conde (1997 y 1998); Pablo Gerchunoff y Lucas Llach (2006, primera edición 1998); varios de los trabajos incluidos en Gerardo Della Paolera y Alan Taylor (editores, 2003); Pablo Gerchunoff y Pablo Fajgelbaum (comparando con Australia, 2006); Sebastián Galiani y Paulo Somaini (2010); Carlos A. Carballo (2010); Claudio Bellini y Juan Carlos Korol (2012) y Alan Taylor (2014). También con el enfoque de la dependencia del sendero se encuentra una familia de trabajos que pone mayor énfasis en la desigualdad y en las instituciones que la posibilitaron y que incluye a Stanley Engerman y Kenneth L. Sokoloff (2002 y 2011), Lucas Llach y Pablo Gerchunoff (2004), John H. Coatsworth (2005 y 2008) –que polemiza con Engerman y Sokoloff en cuanto a la intensidad de la desigualdad originaria de América latina y sus consecuencias–, Eduardo Míguez (2005), Kenneth Sokoloff y Eric M. Zolt (2007), Lucas Llach (2010), Jeffrey Williamson (2010a), Martín Lagos, Juan J. Llach et al. (2011), Guillermo Rozenwurcel y Sebastián Katz (2013), Alan Taylor (2014) y, así lo creemos, también Martín Lagos, Juan J. Llach et al. (2016, primera edición 2014), es decir este libro. Merece citarse por último que, sin dejar de lado este enfoque general, el trabajo de Filipe Campante y Edward L. Glaeser (2009), limitado a una comparación de largo plazo entre Buenos Aires y Chicago, es quizás el único que señala a la insuficiente inversión en capital humano como el principal factor de retraso de Buenos Aires.

Es nuestra impresión que el conjunto de trabajos recién citados, que combinan el enfoque de “dependencia del sendero” destacando el rol de la desigualdad y sus efectos políticos y económicos y su interacción con las instituciones, muestran una interesante convergencia en cuanto a los factores más determinantes del retraso de la Argentina. Nuestro libro se ubica en esta reciente tradición y trata de agregar una característica adicional, analizada en el capítulo 7 del libro, cuyo título “El país de las desmesuras” –finalmente, elegido también como título del libro– es expresivo de su contenido. Brasil, Chile, Uruguay y Nueva Zelanda padecieron también, cada uno a su medida, problemas políticos, económicos y sociales que demoraron su crecimiento respecto del potencial. Pero ninguno de ellos los padeció en una magnitud tan *desmesurada* como la Argentina. Tal es el contenido central de ese capítulo: mostrar que la Argentina se retrasó más que aquellos cuatro países, que el factor principal para explicarlo es la exageración, la inusitada intensidad de los problemas padecidos y que ello fue consecuencia tanto de factores estructurales como de equivocadas decisiones políticas, económicas y sociales. Esta interpretación se nutre de la bibliografía citada en el texto pero, creemos, agrega también una perspectiva nueva.

En esta segunda edición se añade un capítulo, el octavo, que se extiende y profundiza en el análisis de lo que va del siglo XXI. La esperanza que habíamos encontrado al comprobar que entre 1991 y 2011 la Argentina había dejado de retrasarse respecto del resto del mundo se apagó por completo. Ella se fundaba en que, pese a ser muy opuestas, las políticas económicas de ambas décadas coincidieron en una mayor medida al reducir la inflación y el déficit fiscal y mantener la economía razonablemente abierta. Sin embargo, desde 2006 la inflación retomó un camino ascendente,

en 2007 el INDEC empezó a falsear su información y, sobre todo desde 2011, la economía se cerró drásticamente y el país volvió al *default* en un contexto de empeoramiento general de la política económica. Con estas y otras graves desmesuras en el terreno institucional, volvimos al retraso secular de la economía, la sociedad y las instituciones. No sin cierta sorpresa esto finalizó con un triunfo electoral del frente opositor Cambiemos en noviembre de 2015, consagrando a la fórmula presidencial Macri-Michetti. Pese a la gran hipoteca recibida –que incluyó también un altísimo déficit fiscal, presión tributaria y gasto público récords, atraso cambiario, tarifas públicas con enormes subsidios y aumentos de la indigencia y de la pobreza–, el retorno a la moderación en marcha reabre con fundamentos la esperanza de cerrar el largo retraso de la Argentina.

Además de los agradecimientos mencionados en la Presentación del libro queremos destacar la muy valiosa colaboración de María Marcela Harriague sin la cual el libro no podría haberse escrito.

Martín Lagos y Juan J. Llach

Capítulo 1

El retraso de la Argentina

Diferenciadas por su historia, su tamaño, su evolución o desarrollo institucional y las características de su población y geografía, las naciones del mundo se diferencian también por su desempeño económico. Gracias a los avances logrados en la compilación y homogeneización de la acotada pero confiable medida conocida como el producto o ingreso per cápita,⁵ hoy es

5. Los términos “producto” o “ingreso” aluden indistintamente al valor monetario de los bienes (mercaderías y servicios) que un individuo, una familia o todos los habitantes de un país pueden disponer a lo largo de un determinado período de tiempo. El término “ingreso” se emplea cuando la “disponibilidad” se mide sumando las remuneraciones percibidas por el trabajo personal y las rentas obtenidas por cualquier concepto. El término “producto” se emplea cuando lo que se mide es el valor de los bienes consumidos y los que se han destinado a inversión. Si las mediciones e imputaciones se realizan con la suficiente precisión, el valor monetario del producto y el del ingreso deben ser idénticos, motivo por el cual ambos términos pueden emplearse indistintamente o como sinónimos. El adjetivo “interno” alude al producto o ingreso que se genera dentro de las fronteras de un país, con independencia de la residencia o nacionalidad de quienes lo perciben o gastan. El adjetivo “bruto” alude a que las estimaciones (de ingreso o producto) no han sido corregidas por el desgaste o amortización del stock preexistente de capital. La sigla PIB, entonces, denota el producto (o ingreso) interno bruto de un país o grupo de países. Los términos “per cápita”, “por persona”, “por habitante”, “medio” o “promedio” son sinónimos y significan que el ingreso o producto total anual del país (o grupo de países) en cuestión ha sido prorrateado por la población o cantidad de personas que habitaban en el país (o grupo de países) en el año al cual corresponde la estimación.

posible rastrear el desempeño de centenares de economías a lo largo de muchas décadas y hasta siglos.⁶

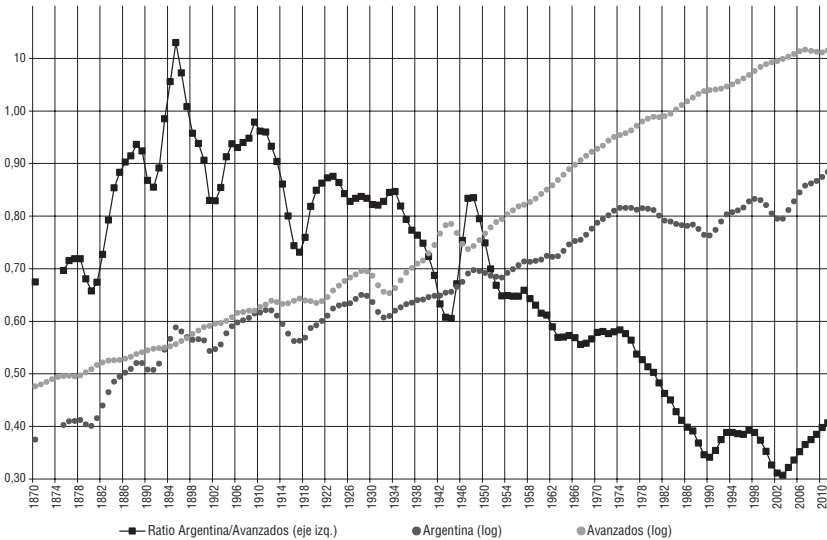
Observando la evolución del PIB per cápita desde 1870 se comprueba que el desempeño de la Argentina fue generalmente superior al de la mayoría de las demás economías hasta las vísperas de la Primera Guerra Mundial, alcanzando entonces el noveno ingreso per cápita, equivalente a cerca del 90% del producto por habitante de dieciséis países desarrollados de raíz occidental.⁷ Tras aquel conflicto bélico, tanto este grupo de economías como la Argentina experimentaron una notable desaceleración del crecimiento per cápita, pero hasta mediados de la década de 1930 nuestro país mantuvo la posición relativa alcanzada veinte años antes. A partir de entonces, en cambio, la Argentina comienza a retrasarse de un modo ostensible respecto del mundo desarrollado. Así, hacia 1960 el ingreso per cápita argentino había retrocedido en términos relativos a cerca del 60% del promedio de los países desarrollados y en 1990 llegó al 35%. En el tiempo transcurrido desde entonces el ingreso per cápita de la Argentina parecería haber dejado de retrasarse, pero en medio de un gran volatilidad. La cronología y dimensión del retraso relativo experimentado por la Argentina respecto a las naciones desarrolladas pueden verse con claridad en el gráfico 1.1.

Muy parecida es la evolución que muestra el cociente entre el ingreso per cápita de la Argentina y el del subconjunto formado por Canadá, Australia y Nueva Zelanda, tres países que com-

6. Angus Maddison (2010).

7. Doce europeos: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Italia, Noruega, Suecia y Suiza, y cuatro no europeos, pero poblados mayormente por descendientes de europeos: Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda.

Gráfico 1.1. Retraso del ingreso por habitante de la Argentina con respecto al de las economías avanzadas de raíz occidental, 1870-2012*



Notas y fuentes: las series de PIB per cápita muestran promedios móviles trianuales y están graficadas en escala logarítmica. Son las del proyecto Maddison hasta 2010 actualizadas hasta 2012 en base a fuentes nacionales e internacionales.

* Las oscilaciones extremas de la ratio “PIB per cápita argentino/PIB per cápita de los países avanzados” en los años de la Segunda Guerra Mundial y posguerra se explican principalmente por la extraordinaria expansión y luego declinación de la movilización y producción bélica en los países en conflicto. Semejantes altibajos, visibles en el gráfico en los años que van desde 1941 hasta 1950, explican tanto la extraordinaria caída de la ratio entre 1941 y 1943-1944, como el posterior aumento hasta fines de la década. Para 1951, cuando las economías avanzadas se han normalizado, la ratio de PIB per cápita es algo inferior a la de 1940. En la Primera Guerra Mundial, en cambio, fue la economía argentina la que sufrió una profunda recesión de la que recién se recuperó a partir de 1918.

parten con el nuestro el haber iniciado su desarrollo en el siglo XIX en base al aprovechamiento de su potencial agropecuario. El PIB per cápita argentino pasó de cifras oscilantes entre el 80 y el 90% del promedio de estos tres países entre 1901 y 1934, al 40% entre 1990 y 2009.

Si la comparación se hace, en cambio, con los países de la Europa mediterránea en los que abrevan nuestra cultura e idiosincrasia dominantes (España, Italia y, en menor medida, Portugal), el retraso no comienza en la década de 1930, sino tras la Segunda Guerra Mundial. En la primera mitad del siglo XX el PIB per cápita argentino *superó* al de estos tres países en una media cercana al 60%. El retraso posterior a 1950 fue tal que tamaña ventaja desapareció en trece años: hacia 1963 el ingreso per cápita promedio de Italia, España y Portugal había igualado al de la Argentina. El buen desempeño conjunto de los tres países hizo que el nuestro se siguiera retrasando relativamente aún en sus mejores años (1964-1974) y fue recién después 1990 que se volvió a estabilizar la ratio de PIB per cápita.⁸ Pero entonces el ingreso medio argentino apenas superaba la mitad del promedio de estos países.

El retraso respecto de Brasil fue prácticamente incesante desde 1910 hasta 1990, pasando de un PIB per cápita argentino que casi quintuplicaba al de nuestro vecino, a un ingreso medio que en las últimas dos décadas solo lo supera en 50%. Mucho más reciente, en cambio, es el retraso respecto de Chile: el PIB per cápita argentino superó consistentemente al chileno en el orden de un 40% desde 1905 hasta 1986, pero desde entonces el mejor desempeño de Chile logró que los ingresos medios de ambos

8. "Ratio" se usa como sinónimo de razón, que es su traducción latina, cociente o "relación".

países se igualaran en 1993 y que en la actualidad el valor de la Argentina represente solo unas tres cuartas partes del chileno.⁹

El ostensible retraso relativo experimentado por la Argentina a partir de mediados de la década de 1930 ha sido objeto de numerosos estudios, los primeros de los cuales se remontan a varias décadas atrás y uno de los últimos ha sido *Claves del progreso y del retraso de la Argentina*.¹⁰

Ubicado el punto de partida del retraso relativo de la Argentina en los años posteriores a la salida de la gran crisis 1929-1933 (o sea, a mediados de la década de 1930), así como su magnitud y diversas etapas, se trató de encontrar los factores determinantes del fenómeno. La literatura en la materia es frondosa e incluye muy distintas corrientes de pensamiento. Algunas son principalmente económicas, ya afines al pensamiento ortodoxo (hipótesis neoclásicas y macroeconómicas), ya representativas del pensamiento heterodoxo (hipótesis de la dependencia y del estructuralismo). Otras se refieren a las instituciones políticas, a factores sociológicos o culturales y a factores específicamente históricos.

Estadísticas representativas de algunas de las hipótesis y políticas mencionadas (ahorro/inversión, términos del intercambio, políticas aduaneras, fiscales, monetarias, inflación, productividad del sector agropecuario, estructura de la producción y de las exportaciones, indicadores de volatilidad, inestabilidad política,

9. Si se toma como punto de partida el año 1950, de las 141 economías relevadas por Maddison la Argentina se retrasó respecto a ochenta y siete e igualó o superó a cincuenta y cuatro. Entre estas últimas se hallan el Uruguay, cuyo PIB per cápita tuvo un desempeño prácticamente idéntico al de la Argentina, treinta y cinco economías africanas, otras diez de América latina (Bolivia, Paraguay, Ecuador, Venezuela, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Cuba, Haití), siendo la ocho restantes del Oriente Medio y Asia Central.

10. Publicado en Buenos Aires por Temas Grupo Editor. Disponible en www.retrasoyprogreso.com.ar.

políticas populistas vs. ortodoxas, etc.) se emplearon para comprobar la verosimilitud de las diversas hipótesis y sacar conclusiones propias. No todas pudieron ser analizadas con los mismos test ni rigor metodológico, limitación que se trató de subsanar en parte mediante el empleo de un modelo econométrico.¹¹

El modelo econométrico mostró que solo cuatro variables son significativas para explicar el retraso de la Argentina: el cierre o apertura de la economía, medido por la suma de las exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB; la volatilidad en los niveles del producto interno bruto; la aceleración de la inflación (aumento de la tasa porcentual anual de esta), y una variable dicotómica que captura el comportamiento diferencial de las series durante las dos guerras mundiales del siglo xx. Si la Argentina hubiera evitado recurrir tan intensamente al proteccionismo como lo hizo y si hubiera desarrollado políticas macroeconómicas menos propensas a la volatilidad y a la aceleración de la inflación, su retraso económico habría sido menor. Fuera del ámbito de la política local, el retraso también habría sido menor de no haber ocurrido las guerras mundiales.

Estos tres factores –el cierre de la economía, la alta inflación y la volatilidad– y las políticas asociadas a ellos, han sido destacados tradicionalmente por hipótesis neoclásicas y macroeconómicas cuyo acierto quedó así ratificado. La conclusión anterior no invalida identificar otras variables, hechos y políticas que habrían operado de manera menos determinante que los arriba mencionados. Por cierto, esto no implica postular relaciones de causalidad, lo que vale para todas las hipótesis, pero sobre todo para las más complejas, como son las de las instituciones políticas, las sociológicas y culturales y las históricas, que pueden

11. Véase el listado completo en el Anexo, al final de este capítulo.

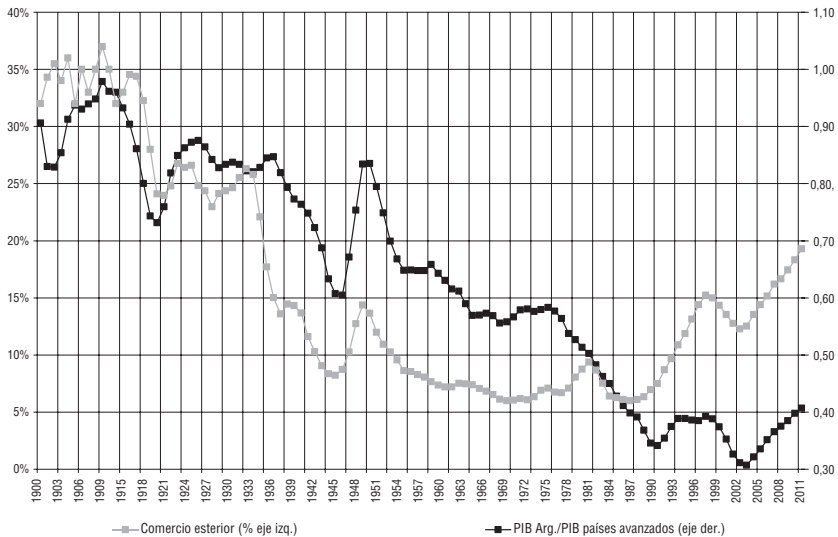
operar en “causalidad circular acumulativa”, por ejemplo, con problemas institucionales o sociales que conducen o precipitan malos resultados económicos que, a su vez, agravan los problemas institucionales o sociales, y así sucesivamente.

Como se dijo, las políticas económicas más visiblemente asociadas a los períodos de retraso son las políticas cambiarias y aduaneras fuertemente *proteccionistas*, iniciadas tras la depresión mundial de 1929-1933 y profundizadas en las décadas siguientes, las políticas fiscales y monetarias altamente *inflacionarias* que se siguieron tras la Segunda Guerra Mundial y la *volatilidad* resultante de políticas macroeconómicas insostenibles en el tiempo.¹²

Impuestos y otras restricciones sobre las importaciones y exportaciones estuvieron presentes en la Argentina desde sus orígenes, pero fue en la década de 1930 –y mucho más en las de 1940 y 1950– cuando el objeto principal de la política aduanera dejó de ser la recaudación fiscal para convertirse en un instrumento discriminatorio, tendiente a reorientar la asignación de recursos, influir en las decisiones de inversión y redistribuir el ingreso. Como puede verse en el gráfico 1.2, el impacto de este cambio es visible en la caída, a partir de 1930, de los ratios “comercio internacional/PIB” y “comercio internacional argentino/comercio internacional total”. La profundización del proteccionismo después de la Segunda Guerra Mundial, cuando gradualmente iba siendo atenuado en los países más avanzados, parece haber jugado un rol central en aquellas etapas del retraso de la Argentina. También parece verosímil que la gradual remoción de los aspectos extremos del proteccionismo aduanero y cambiario a partir de 1956-1958 haya contribuido al mejor desempeño que

12. Genéricamente llamadas “políticas populistas”, las políticas macroeconómicas insostenibles no han estado circunscriptas a gobiernos de ningún signo particular.

Gráfico 1.2. El retraso de la Argentina y un indicador de la apertura de la economía, 1900-2012



Fuente: M. Lagos, J. J. Llach et al. (2011). Series actualizadas hasta 2012 en base a fuentes nacionales e internacionales.

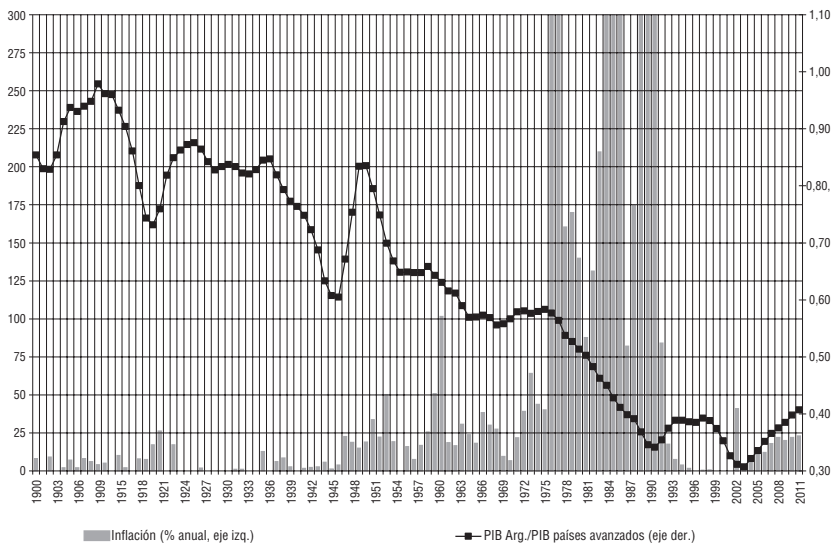
tuvo la economía argentina entre 1963 y 1974 y que la creciente apertura a partir de 1988 haya posibilitado la reaceleración del crecimiento posterior a 1990. Cabe mencionar que políticas semejantes se aplicaron –aunque en grados diversos– en otras economías latinoamericanas, explicando también sus respectivos retrasos: Chile y Uruguay hasta mediados de la década de 1980. La otra cara del proteccionismo, la penalización que impone a las actividades exportadoras, se manifiesta en la visible asociación positiva que existe entre el desempeño relativo de la economía como un todo y el del sector agropecuario.¹³

13. Por el contrario, no hay evidencia estadística que permita asociar el retraso relativo del ingreso per cápita de los argentinos a una insuficiencia de las tasas de ahorro o inversión o al mayor o menor endeudamiento público.

El otro factor de retraso –las *políticas fiscales y monetarias inflacionarias*, con sus secuelas negativas en la *volatilidad o inestabilidad* de la macroeconomía, en la percepción de los derechos de propiedad, en la disponibilidad de crédito, en la distorsión de precios relativos, en las decisiones de inversión y en la distribución del ingreso– no fue significativo en la década de 1930, como se aprecia en el gráfico 1.3.

Este factor tomó impulso después la Segunda Guerra Mundial e influyó de manera decisiva en el retraso de la Argentina a partir de 1975 y hasta 1990, cuando la epidemia inflacionaria pasó de dos a tres dígitos anuales, desembocando en las hiperinflaciones terminales de 1989-1990. Merece destacarse también el registro de tasas de inflación más bajas en los dos períodos en los

Gráfico 1.3. El retraso de la Argentina y un indicador de la inflación, 1900-2012



Fuente: M. Lagos, J. J. Llach et al. (2011). Series actualizadas hasta 2011 en base a fuentes nacionales e internacionales.

que el ingreso per cápita argentino no se retrasó respecto al del mundo avanzado: 1964-1974 y luego a partir de 1991.¹⁴

Si algunas de las políticas económicas señaladas como hipótesis neoclásicas y macroeconómicas (proteccionismo excesivo, debilidad de los derechos de propiedad, alta inflación, volatilidad) aparecen entre los más prominentes factores del retraso de la Argentina, cuando se indagan las causas profundas o los porqués de estas decisiones, ganan terreno las hipótesis políticas, históricas y algunas propias del estructuralismo.¹⁵

No hay prácticamente país que en algún período o períodos de su historia no haya experimentado proteccionismo excesivo y/o políticas fiscales y monetarias con consecuencias inflacionarias. Es observable, sin embargo, que tras la crisis mundial de 1929-1933 –y más aún después de la Segunda Guerra Mundial– en América latina en general y la Argentina en particular se hizo uso de estos instrumentos de manera más intensa, profunda y prolongada que los países que mantuvieron el liderazgo en materia de desarrollo económico. Cabe, por tanto, indagar en las causas profundas que explicarían esta diferencia.

Una lectura verosímil podría partir de un hecho que se resaltó en la revisión de las hipótesis estructurales. Se trata de la carencia –al menos en la comparación con los Estados Unidos– de mecanismos que facilitarían el acceso de pequeños chacareros

14. La asociación de alta inflación con retraso es también notable en otras economías de América latina. En el caso argentino la estadística no permite asociar el retraso relativo al tamaño del gasto estatal, pero sí al déficit y su financiación inflacionaria.

15. Entre estas últimas (hipótesis estructuralistas) no se halló evidencia que relacione el retraso con la evolución de los términos del intercambio externo. Pese a sufrir fuertes oscilaciones (el promedio de los máximos alcanzados en los años 1909, 1948, 1973 y 2008 es 81% mayor que la media de los mínimos correspondientes a los años 1922, 1958 y 1987) no hay en esta variable una tendencia secular definida y el signo resultante del modelo econométrico fue contrario al esperado.

a la propiedad de la tierra, y de incentivos para el poblamiento de núcleos urbanos en las zonas urbanas y rurales del interior del país. Estas carencias serían, al menos en parte, responsables de la significativa concentración de la población en los aglomerados de mayor tamaño (en particular, el de Buenos Aires), ya sea por migración interna o internacional.¹⁶

El fuerte impacto negativo que la gran crisis económica mundial de 1929-1933 tuvo sobre el sector agropecuario hizo particularmente intenso el fenómeno de la migración de pobladores del interior hacia las grandes ciudades y el aumento poblacional de estas, sobre todo el Gran Buenos Aires. La profundidad de la crisis, la visión de masas de desocupados, el prejuicio de que el país carecía de un empresariado urbano con el dinamismo necesario como para ofrecer empleos a una población creciente en cantidad y en expectativas –otra de las hipótesis revisadas en este capítulo– y la percepción del peligro de que esta situación derivara en el avance de las izquierdas en sintonía con el crecimiento del comunismo internacional, se agregaron a otros factores que por esos años fueron llevando a ciertas élites políticas y culturales del país a cuestionar el paradigma desarrollado en la Argentina desde mediados del siglo XIX y acercándolas en cambio a ideologías que proliferaron en el mundo de entreguerras alternativas o antagónicas al capitalismo liberal y a la democracia de partidos.

Cabe recordar que en esos años el aumento del proteccionismo y la mayor intervención estatal en las economías no fueron patrimonio exclusivo de los países ganados por el comunismo y el fascismo, sino de casi todo el mundo. Los cambios políticos

16. Entre 1840 y 1940 la inmigración contribuyó un 58% al crecimiento poblacional de la Argentina; un 44% al de los Estados Unidos; un 22% al de Canadá y un 15% al de Brasil.

y económicos que tuvieron lugar en la Argentina a partir de 1930 no dejan dudas que estos hechos e ideas calaron hondo en buena parte de las élites dirigentes del país.

Fue entonces cuando se inició la involución política de la Argentina, habiéndose observado ya que treinta y ocho años de los cuarenta y cinco en los que se concentra el retraso (1935-1963 y 1975-1990) se superponen con el período de mayor inestabilidad política (1930-1983). Las numerosas vulneraciones institucionales que tuvieron lugar desde entonces¹⁷ podrían ser causa del vaciamiento de los partidos políticos (otra de las hipótesis revisadas), alejando a estos del rol de mediación que deben ejercer en la toma de decisiones políticas y posibilitando que aspectos centrales de la política económica fueran excesivamente influenciados por los intereses corporativos particulares (empresariales, gremiales, militares) que los reemplazaron en la conducción del Estado.

Tal pudo haber sido el contexto ideológico, social y político que propició el fomento de muchas actividades productivas basadas en la protección aduanera y en políticas cambiarias discriminatorias mediante las políticas denominadas de industrialización sustitutiva de importaciones. Pero lo que quizá diferencia a la Argentina es el exceso en la intensidad con que se aplicaron estos instrumentos, por ejemplo, con diferenciales cambiarios entre sectores mayores al 100% o con prohibiciones de importar determinados bienes durante décadas. La historia posterior sugiere

17. A los seis golpes de Estado que derribaron autoridades electas instituyendo los gobiernos de facto de 1930-1931, 1943-1946, 1955-1958, 1962-1963, 1966-1973 y 1976-1983, se deben agregar los golpes de palacio que provocaron la caída de los presidentes de facto P. P. Ramírez (1944), E. Lonardi (1955), J. C. Onganía (1970), R. M. Levingston (1971), R. E. Viola (1981) y L. F. Galtieri (1982); los años de fraude electoral y proscripciones explícitas (1931-1943 y 1958-1966); los casos en los que la mayoría política hizo abuso de su poder (1946-1955) y la abrupta caída del gobierno de Fernando De la Rúa (2001).

también la existencia de algo de *path dependence*, hipótesis según la cual el pasado condiciona mucho al presente y, una vez lanzada una política (como el inicial proteccionismo defensivo ensayado en la década de 1930), sus frutos obligan de alguna manera a continuarla y, más adelante, hasta profundizarla. Algo parecido habría ocurrido con las políticas fiscales y monetarias inflacionarias adoptadas después de la Segunda Guerra Mundial, ya que las inflaciones endémicas generan anticuerpos contrarios a su combate.

Algunos de los factores determinantes de esta “dependencia del sendero” habrían sido ciertos rasgos culturales plasmados en décadas anteriores, tales como las expectativas por encima de la realidad, la cultura de rentas y de caudillos y una latente puja distributiva. Porque si en aquellos años, por circunstancias internas e ideologías extranjeras, parte importante de la *intelligentsia* civil, militar y empresaria cayó en la tentación del atajo y de la “cultura de rentas”, una parte también significativa de la ciudadanía tampoco superó la arraigada “cultura de caudillo”, es decir, la de esperar que un gobernante o un líder sindical colmara sus expectativas y resolviera sus problemas. Una sociedad atravesada por tales culturas puede ser más demandante de proteccionismo extremo que otras y, a la vez, albergar una puja distributiva capaz de darle inercia propia a fenómenos inflacionarios.

Algunas comparaciones entre la experiencia argentina y las de otros países de inmigración masiva ofrecen elementos que confirmarían la descripción de las causas profundas de las políticas implementadas por la Argentina tras la crisis de 1929-1933 y el consecuente retraso relativo de su desarrollo. En tal sentido, lo decisivo es que, como se señaló más arriba, la Argentina persistió y profundizó las políticas proteccionistas e inflacionarias mucho más allá de lo que parecía prudente, sobre todo cuando después de la Segunda Guerra Mundial los países avanzados

fueron gradualmente regresando a los principios de la economía capitalista enmarcada por políticas fiscales y monetarias medidas, legislaciones antimonopólicas y comercio internacional gradualmente más abierto. Lo propio puede decirse de lo que ocurrió algo más tarde, cuando muchos países en desarrollo (vecinos nuestros, europeos periféricos, asiáticos y hasta algunos del ex bloque de economías centralizadas), en algunos casos después de haber experimentado con políticas semejantes a la de Argentina, convergieron hacia un modelo análogo al de la posguerra en los países avanzados y con mayor énfasis en las exportaciones que en la sustitución de importaciones, logrando casi todos ellos tasas de crecimiento que, contrariamente al caso de la Argentina, les permitió reducir sus brechas de desarrollo.

Finalmente, y como también se mencionó más arriba, los encadenamientos expuestos en esta sección no habrían sido –desde 1930 hasta el presente– patrimonio de ningún partido o tipo de gobierno. Si la alta inflación y el proteccionismo excesivo configuran políticas económicas populistas asociadas al retraso de la Argentina, ellas fueron impulsadas tanto por gobiernos de cuño conservador, como militar, peronista y radical. De la misma manera, hay gobiernos militares (1966-1973), radicales (1963-1966) y peronistas (1990-1999 y 2002-2011) entre los que presidieron los períodos relativamente favorables o de no retraso.

En los próximos capítulos del libro comparamos el retraso económico de la Argentina con lo ocurrido en Brasil, Chile, Uruguay y Nueva Zelanda y, como veremos, surgen de esa comparación elementos que permiten aclarar algunos de los interrogantes que ha dejado la investigación propia y ajena hasta hoy.

Anexo

Hipótesis exploradas en *Claves del retraso y del progreso de la Argentina*

Hipótesis neoclásicas

- Proteccionismo excesivo
- Crecimiento agropecuario
- Estatismo
- Derechos de propiedad
- Regulación del mercado de trabajo

Hipótesis macroeconómicas

- Volatilidad
- Insolvencia fiscal
- Inflación, la desmonetización y la desintermediación financiera
- Insuficiencia de la inversión
- Insolvencia externa

Hipótesis de la dependencia

- Deterioro de los términos del intercambio y la estructura de las exportaciones
- Transferencia de recursos al exterior

Hipótesis estructuralistas y de las políticas liberales o neoliberales

- Economía muy primaria
- Desarrollo industrial insuficiente
- Políticas contrarias a la industria manufacturera
- Políticas “financieristas”
- Puja distributiva
- Debilidad del capitalismo nacional y falta de cohesión del empresariado
- Distribución de la propiedad de la tierra
- Intensidad y concentración en el tiempo de la inmigración
- Concentración en el área metropolitana de Buenos Aires

Hipótesis de las instituciones políticas

- Inestabilidad política y gobiernos legales e ilegales
- Gobiernos civiles versus gobiernos militares
- Populismo económico
- Peronismo
- Coaliciones conservadoras o liberales
- Federalismo político con fuertes desigualdades regionales
- Rapidez de la incorporación electoral
- Tardía incorporación de los inmigrantes a la vida política
- Vaciamiento relativo de los partidos políticos y menor calidad de los cuadros de gobierno
- Caudillos versus líderes democráticos

Hipótesis sociológicas y culturales

- Urbanización y modernización “excesivas”
- Deterioro de la ventaja educativa
- Cultura de rentas

Hipótesis de determinaciones históricas

- ¿Excepcionalidad del crecimiento hasta la Primera Guerra Mundial o demora a partir de allí?
- El golpe de Estado del 6 de septiembre de 1930
- ¿Respuestas tardías a la Gran Depresión o sustitución de importaciones forzada por el pasado?