

La Economía Argentina y su relación con el mundo en el **siglo XX**:

Una explicación neoinstitucionalista

Escrito por Prof. **Nicolás Terra**

Argentina es uno de los casos más paradigmáticos en lo que hace a los estudios de la Historia Económica: de encontrarse entre los países de mayor PIB per cápita a finales del siglo XIX y comienzos del XX a ubicarse en posiciones intermedias hacia el final del siglo XX (alejándose cada vez más de aquellos países con los cuales supo estar "cabeza a cabeza"). Se puede hablar que durante este siglo Argentina tuvo un rezago relativo, "dejó de crecer más que otras naciones para hacerlo lentamente, incluso con etapas de estancamiento casi absoluto" (Míguez, 2008, p. 262). Si se observa todo el

siglo XX la riqueza, medida a través del PIB per cápita, creció. Pero si a Argentina se la compara con el resto de las economías latinoamericanas, la distancia de los ingresos, que a comienzos de siglo llegó a ser de 163% más alto, esa distancia se redujo a un 61% en el año 1995 (Belini y Korol, 2012, p.18).

¿Qué ocurrió en el siglo XX con Argentina? Para poder acercarse a responder, o por lo menos obtener algunas referencias que nos permitan la comprensión, debemos realizar un recorrido a través del siglo XX, utilizando una periodización extendida que organiza el siglo de la siguiente forma: 1- la segunda industrialización en el marco de la primera globalización (1870-1913), 2- inestabilidad, crisis y depresión en el período de entreguerras (1913-1945) 3- la edad de oro del capitalismo (1945-1973), 4- el fin de la edad dorada y la segunda globalización (1973-¿?).

Durante el primer período, la economía argentina atraviesa el momento de mayor esplendor económico. Su incorporación exitosa a la economía mundial capitalista y la vinculación a Gran Bretaña, hizo de este país uno de los de mayor crecimiento económico y que ofrecía posibilidades de ascenso social a miles de inmigrantes que arribaba a Buenos Aires. Con un marco constitucional liberal (Constitución de Juan Bautista Alberdi, 1852) y sin restricciones para el ingreso de inversiones, Argentina se transformó en el país con mayor PIB per cápita en 1895, y continuó como uno de los líderes mundiales de este indicador durante la primera mitad del siglo XX. Esto también se debió a la conjunción de factores externos e internos destacados, vinculados al acelerado crecimiento del comercio mundial y como mencionamos anteriormente, los flujos de capital y mano de obra.

Sin embargo, el choque externo provocado por el inicio de la Primera Guerra Mundial, como así también la crisis financiera que comenzó en 1913, comenzaron a jaquear al éxito argentino. A modo de ejemplo, según Albrieu y Fanelli (citado en Belini y Korol, 2012) entre 1913 y 1917 el PIB per cápita se contrajo un 34%, siendo una de las más profundas recesiones de la historia argentina.

Vinculado a este cierre del ciclo del éxito argentino, se encuentra también la situación de declive que comenzó a experimentar Gran Bretaña, su principal socio comercial durante el auge agroexportador.

Además, el ascenso de Estados Unidos no traía buenas perspectivas, ya que gran parte de la producción de este país, es competitiva y no complementaria con los productos argentinos.

En el período que va desde 1918 hasta 1929, se produce cierta recuperación de la economía argentina, pero ya dentro de un marco de inestabilidad económica mundial.

Nunca se pudo reestablecer el régimen anterior a 1914, que tan favorable había resultado para el país. En este clima de inestabilidad y fluctuaciones "si miramos el PIB total, sólo en 1922 se superan claramente los niveles de preguerra. Pero si observamos el per cápita, la recuperación del nivel de 1912 aparece recién en 1924" (Míguez, 2011, p. 263). Este crecimiento estuvo sostenido por la reactivación de las exportaciones de granos, el crecimiento del sector industrial y de la construcción.

El golpe definitivo al modelo agroexportador fue la crisis de 1929 y la posterior depresión de los años 30, marcaron un punto de inflexión en economía argentina. Una economía que se había mostrado exitosa a partir de su apertura al comercio mundial y dependiente en gran medida del flujo de capitales extranjeros, con el impacto de la crisis se inician años especialmente difíciles sobre todo si consideramos el descenso de los precios mundiales y en los volúmenes exportados.

Pero no hay dudas que el sector que se posiciona como el gran motor económico en estos años (y que fue un sello distintivo de la Argentina) es el industrial. El dinamismo industrial se pudo percibir en un importante crecimiento de los textiles (11% anual), la industria petrolera (12,6% anual) y la producción de

metales (5.1% anual). Otros sectores, como alimentos y bebidas, frigoríficos y molinos harineros, si bien crecieron, lo hicieron en menor medida (Belini y Korol, 2012, p.95).

Otro elemento que caracterizó a Argentina en estos años fue el aumento de la intervención estatal en la economía, elemento que permanecerá durante muchos años más en la historia del país. Si bien en un principio fue una intervención de “supervivencia”, típica de varios países latinoamericanos durante esos años, posteriormente se transformó en una nueva concepción del papel y las relaciones entre el Estado y la economía.

La Segunda Guerra Mundial potenció y estimuló aún más el desarrollo del sector industrial y la sustitución de importaciones, como así también la intervención estatal. Sin embargo, el sector a través del cual se obtenían importantes divisas, como lo era el primario exportador, se había estancado y las visiones sobre el futuro del mismo no eran nada optimistas.²

Para culminar este período, podemos decir que la economía argentina, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se presentaba como la más sólida y rica de América Latina, disponiendo el Banco Central (creado en 1935) de importantes reservas netas debido sobre todo a la reducción de las importaciones. El nivel de endeudamiento del país era muy bajo, e inclusive era acreedor de Gran Bretaña.

Para las economías desarrolladas capitalistas, sobre todo para Europa Occidental y Japón (también para Estados Unidos), el período que se inicia en 1945 y culmina en 1973 suele conocerse con el nombre de la “edad de oro del capitalismo”. Durante esta etapa, se produjo un crecimiento económico sostenido y constante en las economías desarrolladas. Sin embargo, para las economías latinoamericanas en general, no fue un contexto histórico que propiciara un impacto positivo en las mismas. El fin del contexto económico favorable hacia 1955, el proteccionismo de los países industrializados, la crisis de los modelos de industrialización y diversos desequilibrios internos provocaron una etapa de largo estancamiento, por lo menos hasta los años 70.

En este contexto, la economía argentina había ingresado en los llamados años peronistas (1943-1955). Según Roberto Cortés Conde (2002-2003), con la llegada de Perón al poder “se creó un nuevo marco institucional que redefinió el rol del Estado en la economía, aumentando el poder de intervención que éste había adquirido durante el período de entreguerras y la crisis de 1929” (p. 211). Durante estos años, el gobierno peronista tomó intervención activa en los mercados de factores y productos, nacionalizó varios sectores que estaban dominados por el capital extranjero, realizó el control de cambios, dominó el comercio exterior, reguló el crédito y las tasas de interés, como principales ámbitos de intervención. En algunos casos, el Estado se transformó en un verdadero empresario. La industria fue el buque insignia del peronismo, privilegiando el mercado interno.

Durante los primeros años de su gestión, más allá de lo cuestionable y contradictorio que pueda llegar a ser la conducción económica peronista, los resultados fueron satisfactorios, sobre todo en lo relativo a la redistribución del ingreso a favor de los trabajadores.

La economía ingresó en serias dificultades hacia comienzos de los años 50. El contexto internacional de baja de precios de los productos de exportación como el estancamiento del sector agrícola y los descensos de saldos exportables de carnes, sumado a los problemas de la industria junto a las dificultades para la obtención de los combustibles, impactaron negativamente en la economía argentina. El fin de la experiencia peronista se produjo en 1955, mediante un golpe de Estado.

Luego de 1955 la economía se caracterizó por sucesivas etapas de crecimiento y de crisis (ciclos stop and go) marcando ambigüedades en la conducción económica. La industria continuó poseyendo un papel importante en la economía, siempre demandando insumos importados, pero muchas veces generando desequilibrios debido al magro desempeño del sector primario exportador. Además, el fenómeno de la inflación, que se había instalado durante el período peronista, continuó siendo una variable que recorrerá prácticamente toda la historia económica del país.

Entre mediados de los 60 y 70, años a nivel mundial transición entre la “el final de la edad dorada y la segunda globalización” (1973 en adelante) la economía argentina transitó desde el intento de caminos desarrollistas, en los que se obtuvieron buenos resultados hasta el año 1974 (crecimiento de 5% anual) en los que la estancada industria resurgió inclusive con capacidad exportadora; pasando por el retorno de las políticas peronistas en los años 73 y 74, en los que las medidas implementadas, como el Pacto Social, fracasaron. El episodio más recordado por estos años fue el “Rodrigazo”³, plan de ajuste propuesto por Celestino Rodrigo, ministro de economía durante la presidencia de María Estela Martínez de Perón, el que se caracterizó por la devaluación de la moneda nacional, aumentos de los servicios públicos y una inflación descontrolada, llegando a guarismos de 180% anual.

Luego de estos años, en los que a nivel político se instaló una dictadura militar, que transcurrió hasta el año 1983, se identifican tres momentos importantes desde el punto de vista económico: desde 1976 a 1981, caracterizados por el predominio del ministro José Alfredo Martínez de Hoz, en los que la economía emprendió un camino de reformas liberales que no lograron los resultados esperados; desde 1981 hasta 1990, años marcados por la constante reducción del PIB (aproximadamente un 23%) en los que a nivel

político se retomó la senda democrática pero fracasaron los planes económicos, como los planes "Primavera y Austral"⁴; y finalmente los años 90 (los años de Carlos Menem y Domingo Felipe Cavallo), en los que implementaron medidas liberales como privatización de empresas y servicios públicos, desregulación de mercados, apertura de la economía y el plan de convertibilidad. En este último caso, si bien se produjo un fuerte crecimiento económico de un 3.5% anual, la desindustrialización se aceleró y los desequilibrios macroeconómicos fueron creciendo hasta el año 2001, (fuerte crisis que tiene como repercusión inmediata la renuncia del presidente Fernando de la Rúa) en el cual se abandonó definitivamente el modelo económico de los años 90.

Luego de este panorama general, marcado sobre todo por la inestabilidad económica constante y fragilidad, intentaremos una explicación a través de la teoría neoinstitucionalista.

La teoría neoinstitucionalista sostiene que las reglas de juego que guían el comportamiento de los agentes económico en una sociedad son fundamentales para explicar su desempeño económico. De esta forma esta corriente estaría identificando los obstáculos que frenan el desarrollo de los países desde las instituciones formales.

El Carlos Sebastián (2006) sostiene que "las consecuencias de determinadas normas sobre la conducta de los ciudadanos no serán las mismas si son anónimas y son gestionadas con transparencia y equidad que si existen importantes sesgos a favor de grupos determinados" (p.2). Por lo tanto, si existen barreras a la entrada de nuevos competidores en determinados mercados, estructuras poco competitivas y no proclives a la innovación, dificultades en el acceso a capitales y tecnología desde el exterior; se trata de factores que dificultan que una economía logre dinamismo.

Siguiendo al mismo autor, se tratarían de fallos institucionales que impedirían el crecimiento y éxito económico de algunos países, en este caso de Argentina.

¿Cuáles son las razones por las que se producen este tipo de situaciones? La explicación principal estaría dada por que el cambio en las instituciones podría llevar a la pérdida de poder político y económico (o ambos) de los grupos que disponen de una posición dominante, llevando adelante políticas tendientes a bloquear los cambios. Por ejemplo, en el caso de Argentina, quizás salvo en los años 90, la obsesión económica por la industria se produjo desde los años 30; industria que muchas veces produjo resultados antieconómicos (productos de mala calidad y caros) pero que contaba con la protección estatal (por ejemplo, impidiendo las importaciones). En ese caso percibimos como el poder político se potencia con la posibilidad de la conservación del poder económico, propiciando un capitalismo de "amigos" en la mayoría de los casos (como pueden ser las empresas de la familia Fortabat y su vinculación con el Estado argentino).

Continuando con lo planteado por Carlos Sebastián (2006), se indica la existencia de instituciones relevantes para el crecimiento económico, y sobre todo de su calidad.

En primer lugar, destaca las normas que regulan la actividad económica. En este ítem, se tiene en cuenta las normas que favorecen u obstaculizan la actividad empresarial, regulan la creación y establecimiento de empresas, la regulación que establezca que no se generen efectos negativos sobre otros agentes de la sociedad.

En el caso argentino, la estructura de normas es burocrática y engorrosa, ya que existen múltiples trababas que impiden la fluidez, por ejemplo, en la fuerte presión tributaria que termina beneficiando casi exclusivamente al afán recaudatorio del Estado.

En segundo lugar, se encuentra la seguridad jurídica. La referencia es sobre todo al cumplimiento de las normas y no su modificación permanente, para que se puedan cumplir las leyes y los contratos y que frente a los incumplidores no se sea tolerante.

El caso argentino demuestra un incumplimiento constante de las reglas de juego, desde el no cumplimiento de sus obligaciones con los acreedores ("campeones" de Defaults), intentos de expropiación de empresas privadas o cepos al mercado de capitales (razón por la cual de forma reciente Argentina fue rebajado de la categoría país emergente a standalone).

En tercer lugar, encontramos la eficacia y la transparencia de las administraciones.

En este caso, las decisiones que se llevan desde la administración y que favorecen a grupos específicos, o directamente los episodios de corrupción (prácticamente instalados en todos los niveles de la administración argentina) impiden la consolidación de un capital público como elemento fundamental para el desarrollo empresarial y en última instancia, el crecimiento económico. Sin embargo, en administraciones repletas de estos vicios, tienen como objetivo la provisión de bienes privados a grupos empresariales afines (y no la provisión de bienes públicos para el beneficio de la sociedad en su conjunto). De los casos más recientes que puede ilustrar esto, es la adjudicación de la obra pública empresarios cercanos al poder, y todo la sobre facturación que implicó esa maniobra.

Las políticas macroeconómicas, serían el cuarto elemento a tener en cuenta. En el caso de estas constituyen el marco institucional y se relacionan con las reglas de juego del país. En Argentina, y salvo en períodos concretos, los desequilibrios macroeconómicos fueron una constante: persistente inflación

(y en algunos casos hiper, como la de 1989 en el gobierno de Raúl Alfonsín), déficit fiscal permanente y endeudamiento público altísimo, tipo de cambio controlado, sobrevaluado y de diferentes tipos según la actividad (como en los últimos años), tipos de interés altos, emisión monetaria descontrolada. También hay que tener en cuenta los sistemas de transferencia de rentas desde, por ejemplo, el sector agroexportador hacia la industria, lo cual no genera incentivos a la inversión ni mejora tecnológica por parte de uno de los sectores más dinámicos del país. Recientemente, otra decisión que se puede tener en cuenta y que evidentemente descendería aún más los incentivos fue la suspensión de exportaciones de carne, las que se retomaron, pero con cupos y determinados cortes.

Finalmente, la persistencia de ciertos valores en la sociedad constituye también parte de la credibilidad de las instituciones de un país. En el caso de Argentina, el estatismo a ultranza, el rol del estado como único asignador de recursos y la idea la industria sustitutiva de importaciones para “vivir con lo nuestro” parecen valores inmutables en el imaginario de gran parte de la sociedad argentina. Esto también potencia la mala calidad de las instituciones y condiciona las posibilidades de transformación para encauzar al país en la senda del crecimiento económico..

Referencias

Belini, C., Korol, J. C. (2005). *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*. Siglo Veintiuno Editores.

Cortés Conde, R. *La economía política del peronismo. 1946-1955*. En *Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. S. A. Segreti”*. N°2- N°3, año 2 y 3, 2002-2003.

Comín, F., Hernández, M., Llopis, E. (2005). *Historia económica mundial. Siglos X- XX*. Crítica. Barcelona

Míguez, E. J. (2008). *Historia económica de la Argentina. De la conquista a la crisis de 1930*. Editorial Sudamericana.

Sebastián, C. (2006). *Instituciones y crecimiento económico. Un marco conceptual*.

