

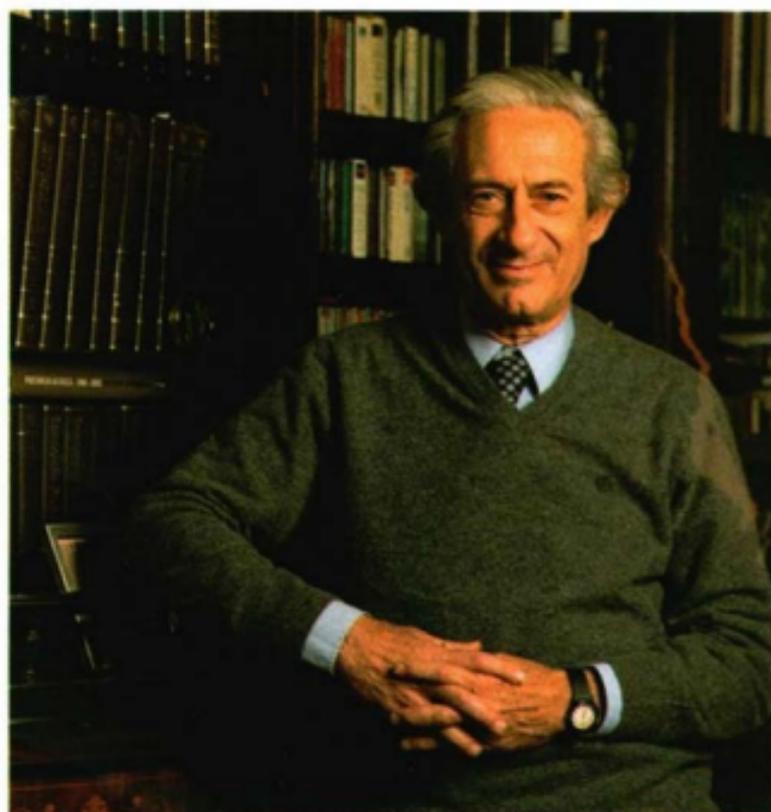
EL PAÍS DE LAS DESMESURAS

RAÍCES DEL RETRASO DE LA ARGENTINA



Juan J. Llach
Martín Lagos

A Editorial El Ateneo



JUAN J. LLACH es licenciado en Sociología por la Universidad Católica Argentina y en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Profesor emérito del IAE-Universidad Austral, donde también es director del GESE (Centro de Estudios de Gobierno, Empresa, Sociedad y Economía). Miembro de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, la Academia Nacional de Educación y la Academia Pontificia de Ciencias Sociales. Autor de cerca de cincuenta trabajos académicos sobre economía, historia y educación, y de once libros, entre ellos, *Otro siglo, otra Argentina* (1997), *Educación para todos*, con Silvia Montoya y Flavia Roldán (1999), *El desafío de la equidad educativa* (2006), con Francisco Schumacher y colaboradores, *Claves del retraso y del progreso de la Argentina*, con Martín Lagos (2011) y *Federales y unitarios en el siglo XXI* (2013). Columnista del diario *La Nación*. Asesora a una decena de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la educación, la reforma social y la reforma política. Fue secretario de Programación Económica (1991-1996) y ministro de Educación de la Nación (1999-2000).



MARTÍN LAGOS es licenciado en Economía por la Universidad Católica Argentina, *M.A. in Economics (candidate)* por la Universidad de Columbia y Eisenhower Fellow. Es profesor de la Universidad del CEMA, donde se desempeña como presidente del Consejo Superior. Consejero Académico de la Fundación Libertad y Progreso y miembro del Consejo de Administración de la Fundación Carlos Pellegrini. Autor de numerosos trabajos académicos sobre economía e historia, y del libro *Claves del retraso y del progreso de la Argentina*, con Juan J. Llach (2011). Fue economista jefe de la Fundación Latinoamericana de Investigaciones Económicas (FIEL) y de BankBoston, miembro del Gabinete de Asesores del Ministerio de Economía, director ejecutivo del Consejo Empresario Argentino, vicepresidente del Banco Central de la República Argentina y de Seguro de Depósitos S. A.

Introducción

La esquivada 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 pues 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 el año 2012 con una estimación propia para los dos últimos años. 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 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

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

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 algo más adelante en esta introducción, 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 pobla-

cional 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 de este tramo se pasa revista a los factores económicos y de inserción de la Argentina en el mundo que pueden haber influido en el retraso relativo de la Argentina. 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 la misma. 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).

Quizás 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 su-

perioridad 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 aquellos que 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 recientes 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, 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 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 las últimas dos décadas. 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 (2010 a), 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 (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, escritos en los últimos quince años y 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 último capítulo del libro, cuyo título “La desmesura argentina” –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 del capítulo 7: 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 copiosamente citada en el texto pero, creemos, agrega también una perspectiva nueva.

Además de los agradecimientos mencionados en la primera página 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



La Argentina y su comparación con Brasil, Chile, Uruguay y Nueva Zelanda

“Los argentinos somos así”. Esta consabida frase suele repetirse en la búsqueda de explicaciones a las cíclicas crisis que sufre el país y a los preocupantes síntomas de decadencia que lo aquejan. Entonces, algunos dan especial relevancia a cuestiones psicológicas y humanas, mientras hay quienes acentúan su mirada sobre cuestiones políticas y económicas, y otros comparan la Argentina con Canadá y Australia a la ligera, sosteniendo que “nos habría ido mejor si los invasores ingleses hubieran triunfado”.

No abundan, sin embargo, las investigaciones que recorren con datos científicos los diversos campos, desde el económico y político, al social y cultural. Y menos aún, los trabajos que con precisión comparan índices económicos, políticos y de desarrollo humano con otros países con los que es más válido hacerlo, como el Brasil, Chile, Uruguay y la lejana Nueva Zelanda. Este es el gran mérito del presente libro.

El país de las desmesuras es una obra original. Algunas “desmesuras” —como la gran inmigración— son cuestiones históricas sobre las que poco se puede hacer ahora, pero otras —como la inflación, el caudillismo y la estructura sindical— permiten pensar en un país diferente para el futuro próximo.

Martín Lagos y Juan J. Llach, con la solvencia que los caracteriza y la experiencia de sus extensas trayectorias en el mundo académico, con conocimiento del sector público, explican sólidamente las raíces del retraso argentino y aportan propuestas para que el país transite nuevos rumbos de crecimiento y desarrollo.



A Editorial El Ateneo