

Claudio Belini
Juan Carlos Korol

Historia económica de la Argentina

en los siglos XX y XXI

biblioteca básica de historia

**NUEVA
EDICIÓN
AMPLIADA**



siglo veintiuno
editores

Índice

Nota a la presente edición actualizada y aumentada	11
Prólogo	13
Introducción. La economía argentina en el Centenario	17
El desempeño argentino en el siglo XX	
1. Los nuevos desafíos y las respuestas fallidas (1914-1929). La economía argentina entre la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión	27
El impacto de la Primera Guerra Mundial (1914-1918). Recuperación y prosperidad (1918-1929). El comercio exterior y el ocaso del vínculo anglo-argentino. Los sectores productivos: el final de un ciclo en el agro pampeano. Auge y crisis de la ganadería. Las economías del interior: crisis, atraso y modernización. El sector manufacturero: transformaciones y límites. Las organizaciones empresariales y el difícil vínculo con el estado. Un balance	
2. Crisis, depresión y recuperación (1929-1946)	69
El impacto de la Gran Depresión (1929-1933). La recuperación y la política económica (1933-1938). El comercio exterior y el bilateralismo. La Segunda Guerra Mundial y el plan Pinedo. Los sectores productivos. Crisis y estancamiento en la agricultura pampeana. La ganadería y el problema de las carnes. Las economías regionales entre luces y sombras. El dinamismo de la industrialización por sustitución de importaciones. Los trabajadores antes de Perón. Los dilemas de posguerra. Conclusión	

- 3. La economía del primer peronismo (1946-1955) 115**
La economía argentina en 1946. La estrategia económica peronista. La Argentina en el mercado mundial. Perón y los trabajadores. Perón y los empresarios. El nacimiento del estado empresario. Estancamiento y diversificación agrícola. La prosperidad de la industria. El auge del mercado interno. La crisis (1949-1953). El Segundo Plan Quinquenal. El problema del comercio exterior. Los frenos al desarrollo industrial. Conclusión
- 4. Políticas ortodoxas e intentos de transformación (1955-1966) 157**
La dinámica de la economía posperonista. Las políticas económicas. Los empresarios y los trabajadores. Una década de cambios. Los sectores de la producción. La recuperación del agro pampeano. El complejo papel del estado. Conclusión
- 5. El fracaso del autoritarismo desarrollista y de los populismos (1966-1976) 195**
El período de madurez del modelo mercadointernista. Las políticas económicas. Los sectores de la producción. La modernización de la sociedad y sus límites. Conclusión
- 6. Crisis, inflación y endeudamiento. La economía argentina durante la dictadura y la transición democrática (1976-1989) 233**
De la crisis del petróleo a la crisis de la deuda latinoamericana. Las políticas económicas. La pesada herencia del Proceso. El Plan Austral, las restricciones políticas y el fracaso de Alfonsín. Los sectores de la producción. El quiebre del modelo industrial. Conclusión
- 7. Las reformas neoliberales del menemismo y el modelo de la convertibilidad (1989-2001) 279**
Las políticas económicas. De la crisis del tequila al derrumbe de la convertibilidad. Los sectores de la producción. El poder económico. El nuevo rostro del comercio exterior. La nueva sociedad. Polarización y marginación. Conclusión

8. Las economías del kirchnerismo (2001-2015)	317
La crisis de 2001 y el derrumbe de la convertibilidad. El proyecto de Kirchner y la recuperación económica, 2003-2007. La crisis del campo y la política económica de Cristina Fernández, 2008-2011. El retorno de la crisis del sector externo y el estancamiento económico, 2012-2015. Los sectores productivos. Conclusión	
Conclusiones	357
La economía argentina en el siglo XX. La economía argentina hoy	
Bibliografía	375

Nota a la presente edición actualizada y aumentada

A fines de 2019, Carlos Díaz nos propuso el desafío de realizar una nueva edición de *Historia de la economía Argentina en el siglo XX*, que integró la Biblioteca Básica de Historia dirigida por Luis Alberto Romero. Publicado inicialmente en marzo de 2012, el libro fue bien recibido por lectores y estudiantes universitarios. Como campo interdisciplinar, la historia económica se caracterizó siempre por las contribuciones de economistas e historiadores. No obstante y con importantes y obvias excepciones, el análisis del desempeño económico del país en el siglo XX ha quedado mayormente en manos de economistas a los que hemos recurrido muchas veces –como puede observarse en la bibliografía–, pero que en ocasiones establecen un diálogo complejo con la producción más netamente historiográfica. En este sentido, nuestro libro constituye un aporte, realizado por dos historiadores, que recoge la rica historiografía argentina contemporánea y, al mismo tiempo, presenta una interpretación sobre los procesos económicos del siglo XX y las dos primeras décadas del siglo XXI.

Para esta nueva edición (que fue pensada a fines del año pasado, cuando todavía era difícil advertir los efectos inmediatos y las consecuencias no del todo previsibles de la pandemia que afecta de manera inesperada y profunda a nuestro mundo), decidimos subdividir el capítulo 6 –que abarcaba del golpe militar de 1976 a la crisis de 2001– en dos capítulos que analizan con mayor profundidad las políticas económicas y sectoriales, así como el desempeño de la economía argentina en dos etapas diferenciadas: la de la dictadura cívico-militar y los años de la recuperación democrática, y la del menemismo hasta la finalización del gobierno de la Alianza. Además, resolvimos incluir un nuevo capítulo donde analizamos la trayectoria reciente de la economía argentina durante los años de la crisis de 2001-2002 y la experiencia kirchnerista entre 2003 y 2015. Se trata de un período complejo en el cual la economía del país mostró un gran dinamismo, así como desafíos importantes, y luego de 2008, conflictos distributivos. Por último, en las conclusiones

nos ocupamos de la experiencia económica de la última década. Allí, planteamos también un análisis sintético y preliminar del desempeño económico del macrismo. La historia reciente de la economía argentina muestra grandes contrastes con el pasaje de un período de fuerte crecimiento, que parecía anunciar el inicio de una era de progreso sostenido, a una etapa de estancamiento e inflación que amenaza con extenderse casi diez años.

Claudio Belini

Juan Carlos Korol

Buenos Aires, julio de 2020

Prólogo

Una somera revisión de la bibliografía que se ocupa de la historia económica argentina revela que en las últimas décadas ha crecido el interés por descifrar lo que muchas veces parece ser el “enigma” del pasado y el presente del país. En efecto, los estudios y diagnósticos se han multiplicado, desde los enfoques celebratorios o las visiones críticas sobre los logros y fracasos de comienzos del siglo XX, hasta las diferentes maneras de evaluar las tendencias más contradictorias y complejas a medida que el siglo llegaba a su segunda mitad.

Al mismo tiempo, se advierte que las disciplinas sociales, la historia económica y la economía parecen entremezclar los análisis rigurosos y las discusiones políticas. Si bien esta dualidad es inevitable, los autores de este texto consideramos que esas dimensiones distan de ser las únicas cuestiones que problematizan el análisis. Baste recordar que cada período suele cambiar de significado para actores y observadores cuando es abordado desde diferentes perspectivas temporales, cuando el pasado es leído desde distintos presentes. Por otra parte, el respeto por las reglas que las distintas disciplinas sociales han desarrollado para construir consensos que, por su naturaleza misma, no pueden sino ser transitorios, y no por ello menos válidos, contribuye a evitar la intromisión de la política facciosa en el análisis. En ese sentido, las instituciones que albergan a los estudiosos de los distintos saberes han cumplido y siguen cumpliendo una tarea fundamental al establecer, entre otras cosas, esas reglas compartidas a las que hemos tratado, con las naturales limitaciones personales, de atenernos en este trabajo.

El crecimiento de los estudios sobre el pasado de la economía argentina no es un hecho casual; son varios los factores que lo han impulsado. En primer lugar, la restauración democrática de la década de los ochenta implicó el desarrollo y la consolidación de instituciones, como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y las universidades, en particular las nacionales, desde donde se promovieron políticas que posibilitaron el avance de múltiples disciplinas. Esa

tarea de investigación, reflexión y discusión, que resulta indispensable en cualquier sociedad que intente comprenderse a sí misma y entender su lugar en el mundo, no podría prosperar fuera del marco de libertad y pluralismo que, con todas sus contradicciones, estas instituciones han ofrecido durante prácticamente tres décadas.

Otros factores, más recientes, impulsaron este tipo de estudios. Los virajes de las políticas económicas, que incluyeron desde tímidas intervenciones del estado hasta radicalizadas medidas inspiradas en el credo neoliberal y el consenso de Washington, y que culminaron en la profunda crisis de 2001, llevaron a una necesaria búsqueda de respuestas.

En el trabajo que presentamos, guiados por la impronta de la colección que dirige Luis Alberto Romero, hemos tratado de sintetizar los aportes de distintas perspectivas. Se trata, muy resumidamente, de poner a disposición de un público amplio las discusiones sobre las encrucijadas por las que ha atravesado la economía argentina durante el siglo XX, así como también de brindar nuestro propio relato de las alternativas por las que discurrió esa economía al impulso de las cambiantes políticas establecidas desde el estado. El enfoque en principio cronológico es sin duda tributario de una mirada historiográfica que concibe el pasado como uno de los condicionantes del presente.

Este libro se propone, entonces, estudiar la historia económica de la Argentina durante el siglo XX, desde el estallido de la Primera Guerra Mundial en 1914 hasta la crisis de 2001. El relato está organizado en seis capítulos, que abarcan el período señalado, y uno de conclusiones. La introducción ofrece un balance de la economía argentina a principios de la década de 1910. A continuación, analiza brevemente las principales interpretaciones sobre la economía argentina en el siglo XX. Por último, tomando distancia de las miradas que insisten en presentar la historia económica del país como un fracaso, expone las dimensiones analíticas centrales que orientan nuestro enfoque y que, creemos, permiten comprender lo que consideramos el desarrollo fallido de la economía argentina.

Cada uno de los capítulos aborda un período específico: la economía argentina entre la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión (1914-1929); la crisis y la recuperación (1930-1945); la economía del primer peronismo (1946-1955); las políticas ortodoxas y los intentos de transformación (1955-1966); el fracaso del autoritarismo desarrollista y de los populismos (1966-1976); los procesos de desindustrialización, hiperinflación, convertibilidad y crisis (entre 1976 y 2001). El análisis está organizado en dos dimensiones: la primera caracteriza el entorno ma-

croeconómico e institucional del período haciendo especial hincapié en las políticas económicas; la segunda examina las principales áreas y sectores de la economía: el agro pampeano, el sector manufacturero, las economías del interior y el comercio exterior.

Razones de diverso orden, que consideramos necesario reiterar aquí, nos han impulsado a este abordaje. Como ya señalamos, por un lado, la historiografía económica sobre el siglo XX es abundante y continúa acrecentándose de manera notable. La mayor parte de los estudios muestra recortes temporales y sectoriales muy específicos. El resultado es que, en contraste con la historiografía sobre la economía argentina en el siglo XIX, los estudios sobre el siglo XX exhiben una mayor fragmentación temática y temporal. Si la primera puede presentarse, a partir de la apertura al comercio mundial, como una sucesión de ciclos productivos que transformaron el Litoral y repercutieron sobre las economías del interior, la historia del siglo XX ya no puede pensarse de esa manera. Si bien entre la década de 1930 y mediados de la de 1970 la industria se convirtió en el sector más dinámico de la economía, otros procesos en el sector primario o en el terciario tuvieron un enorme impacto y modelaron en gran medida el sendero de la economía argentina. Al mismo tiempo, la mayor complejidad de la sociedad y la economía en el siglo XX, con el surgimiento de nuevos actores e instituciones que pusieron en marcha sus estrategias y sus modalidades de intervención, reclaman un abordaje atento a las transformaciones en el corto plazo. Por ello, creemos que el estudio de períodos relativamente cortos permite comprender mejor el impacto de las políticas estatales y los cambiantes entornos macroeconómicos e institucionales, que adquirieron mayor densidad a lo largo del siglo XX. Como el lector podrá observar, precisamente allí residen algunas de las particularidades de la trayectoria de la economía argentina en el lapso que nos ocupa.

Este abordaje no implica renunciar a una perspectiva de largo plazo, sino construir una visión sobre la trayectoria económica del país con la mirada atenta a los cambios producidos en el corto plazo. Éste es el propósito de la sección final de Conclusiones, que reconstruye, en términos seculares, la evolución de la economía argentina y, al mismo tiempo, presenta una interpretación sobre lo ocurrido en el siglo XX.

Finalmente, queríamos expresar nuestro agradecimiento a Luis Alberto Romero, por la confianza y la lectura crítica y amable. A Carlos Díaz, de Siglo XXI, y a las editoras, Yamila Sevilla y Valeria Añón, por su inapreciable ayuda en la fatigosa tarea de enmendar el texto. La dis-

cusión de algunos de los temas aquí tratados en las clases y seminarios dictados en la Universidad de Buenos Aires y en otras universidades, y en jornadas y congresos, constituyó un estímulo constante para pensar problemas y procesos de la historia económica argentina, que sin duda ha ayudado a mejorar los argumentos y las interpretaciones que presentamos en este libro. Dejamos constancia de nuestras deudas con los colegas y amigos de las cátedras y grupos de investigación de las facultades de la Universidad de Buenos Aires donde desempeñamos nuestra tarea docente y de investigación. El personal de las bibliotecas “Raúl Prebisch” y “Ernesto Tornquist” del Banco Central de la República Argentina, y del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía, nos ayudó con eficacia en la búsqueda de bibliografía, documentación de época e información estadística. La investigación fotográfica fue posible gracias a la colaboración del personal del Departamento de Documentos Fotográficos del Archivo General de la Nación. Agradecemos también a Silvia Badoza, quien nos facilitó fotografías de su archivo particular.

Claudio Belini

Juan Carlos Korol

Buenos Aires, noviembre de 2011

Introducción

La economía argentina en el Centenario

En 1910, la clase dirigente argentina se aprestaba a festejar el Centenario de la Revolución de Mayo. No parecían faltar motivos para ello. Un siglo antes, en 1810, el territorio y la sociedad que luego se transformarían en la Argentina constituían una región marginal del imperio español en América. La revolución de independencia, lejos de inaugurar un sendero de libertad y progreso, había abierto el camino a la fragmentación política, el conflicto entre las elites y las guerras civiles. A mediados del siglo XIX, luego del derrocamiento del gobierno de Juan Manuel de Rosas en Buenos Aires, la Argentina comenzó a tomar forma mediante el dictado de una constitución federal y, tras una década de división entre Buenos Aires y la Confederación, por medio de la elección de un gobierno central.

Durante los cincuenta años posteriores, el estado central se consolidó, y las transformaciones económicas y sociales cobraron gran impulso. A partir de 1880, derrotado el último intento de Buenos Aires por impugnar la supremacía del estado federal, se instauró un régimen político que perduró hasta el Centenario –aunque no sin cuestionamientos–. En concomitancia con la gran expansión del comercio internacional, la Argentina conoció un período de gran progreso y transformación económica. La fertilidad de la región pampeana, el arribo de millones de inmigrantes europeos y la gran inversión de capitales extranjeros en los transportes y las finanzas hicieron posible que el país se consolidara como un gran productor y exportador mundial de lana, carnes y cereales, y transitara una etapa de crecimiento económico, que se prolongó, con algunas crisis, durante más de treinta años.

En 1914, la Argentina poseía la economía más rica y diversificada de América Latina. Desde mediados del siglo XIX y hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial, sus exportaciones habían crecido a una tasa del 6% anual, superando a todos los países de la región. (De hecho, hacia 1914, el valor de las exportaciones del país representaba poco menos de una tercera parte del total de las veintiuna repúblicas lati-

noamericanas.) Si bien las ventas externas estaban integradas casi totalmente por productos primarios provenientes de las pampas, las exportaciones se componían de una canasta de productos, lo que las volvía menos vulnerables a las variaciones del mercado. Más importante aún, la Argentina ocupaba un lugar muy destacado en los mercados: era el principal exportador mundial de maíz y carne bovina, el segundo productor y exportador de lana (detrás de Australia), y ocupaba posiciones destacadas en el mercado mundial de trigo y lino. El país era también un gran importador de manufacturas, que provenían principalmente de Gran Bretaña.

La gran expansión productiva y exportadora había sido posible gracias al arribo de capitales extranjeros y de miles de inmigrantes. Hacia 1914, la deuda externa pública del país representaba un tercio del total latinoamericano, en tanto que las inversiones directas constituían el 42% del total. En ambos casos, Gran Bretaña era el principal origen de los capitales. Las inversiones extranjeras habían servido para desarrollar la infraestructura básica, que había permitido la puesta en producción de la pampa y el transporte de sus productos hacia los mercados externos: ferrocarriles, puertos, elevadores, frigoríficos y una densa red de comercialización y financiación. El principal rubro eran los ferrocarriles, en el que la Argentina tuvo la red más importante de la región (unos 31 859 kilómetros), comparable –en kilometraje cada 1000 habitantes– a la de otros países de poblamiento reciente, como Australia, Canadá y Nueva Zelanda. Los capitales extranjeros también fueron esenciales para financiar la expansión y consolidación del estado nacional. Además, aunque la Argentina era –y seguiría siendo durante varias décadas– una economía agraria, ya poseía un sector industrial con un peso relativamente importante en el producto bruto interno (PBI) (16%), que superaba el alcanzado por las otras economías más grandes de la región, como México y Brasil.

En cuanto a su población, el censo de 1914 reveló que se acercaba a los 8 millones de habitantes, cifra que duplicaba los resultados del censo de 1895. El incremento poblacional había sido estimulado por el arribo de miles de inmigrantes, que transformaron la vieja sociedad criolla hasta conferirle un nuevo rostro. Por entonces, el 30% de la población era extranjera (españoles e italianos en su mayoría). Otra característica era su elevado grado de urbanización, ya que el 58% de los habitantes vivía en las ciudades. Buenos Aires y sus suburbios, con 2 millones de habitantes, era la principal urbe del país y la décima del mundo; se trataba de una ciudad moderna en constante expansión.

Además, el 50% de su población era extranjera, lo que confería a la ciudad un aire cosmopolita. (Rosario era la segunda ciudad más importante, con unos 200 000 habitantes, y el segundo puerto del país.)

Asimismo, la población se destacaba por poseer un elevado número de habitantes alfabetizados, un aspecto central de la mejora de las capacidades y del desarrollo del capital humano. Según el tercer censo nacional, el 65% de los habitantes mayores de 14 años sabía leer y escribir, lo que ubicaba a la Argentina, junto con Uruguay, en una posición intermedia entre los países con niveles altos de analfabetismo (como Brasil, México y la mayoría de América Latina) y las naciones que registraban, ya hacia 1914, niveles menores al 10% (como, por ejemplo, Inglaterra, Canadá y los Estados Unidos). Por último, el ingreso per cápita de la población argentina estaba en el décimo lugar a escala mundial, por detrás de otras economías de frontera como Australia, Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda, próxima a Alemania y por encima de Italia, Francia y Suecia; el PBI per cápita también era el más alto de América Latina. Por supuesto, este indicador nada nos dice acerca de la distribución del ingreso entre trabajadores y capitalistas, ni de las notables diferencias regionales que separaban al Litoral de las poblaciones del interior del país, donde, con excepción del Tucumán y los oasis vitivinícolas de Mendoza y San Juan, la sociedad apenas se había modificado desde finales del siglo XIX.

Las transformaciones sociales y económicas que cambiaron el rostro del país se debieron a la conjunción de factores externos e internos excepcionales, vinculados al crecimiento acelerado del comercio mundial y de los flujos de capital y mano de obra, y, en particular, a la impresionante fertilidad de las pampas argentinas. A partir de 1914, dichas condiciones comenzaron a modificarse y algunas de sus ventajas desaparecieron. El incremento del precio de los productos primarios, que había beneficiado al país desde principios del siglo, cedió su lugar a un mercado internacional marcadamente inestable y a la acentuación del proteccionismo. El orden financiero y económico mundial hegemonizado por Gran Bretaña –el principal socio comercial del país– fue reemplazado por un inestable marco internacional y la ascendente hegemonía de los Estados Unidos. Por último, el crecimiento agrícola basado en la incorporación de nuevas tierras y el consiguiente desplazamiento de la frontera agraria se agotaron. La Gran Guerra y el subsiguiente orden de posguerra plantearon nuevos desafíos, que demandaron respuestas más complejas por parte de los actores económicos, sociales y políticos.

El desempeño argentino en el siglo XX

Al mirar en perspectiva histórica el desempeño económico de la Argentina en el corto siglo XX se percibe un claro “estancamiento relativo”. Al comenzar el siglo, el país estaba entre las primeras naciones del globo en términos de PBI per cápita, y un siglo más tarde se ubicaba en una posición intermedia, muy por debajo del grupo de naciones con las que, durante buena parte del siglo, había sido comparada.

Cuadro 1. PBI per cápita por regiones y países en el siglo XX

(en dólares de 1990)

Región o país	1913	1950	1973	1995
Economías nordatlánticas*	3 975	5 676	12 412	17 761
América Latina	1 439	2 487	4 387	5 031
Argentina	3 797	4 987	7 970	8 130
Brasil	839	1 673	3 913	5 279
Chile	2 653	3 827	5 028	8 794
México	1 467	2 085	4 189	5 093

* Incluye catorce economías europeas, los Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia y Canadá.

Fuente: Alice Amsden, *The Rise of 'The Rest'. Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

En 1913, el PBI per cápita de la Argentina era un 163% mayor que el de América Latina y se comparaba muy favorablemente con el de las economías nordatlánticas. Aun en 1973, el PBI argentino era un 82% mayor que el promedio latinoamericano, aunque hacia 1995 era sólo un 61% más alto y un 50% menor respecto del correspondiente a los países desarrollados.

En este contexto, la historiografía específica ha explorado profusamente, desde perspectivas teóricas diversas, las razones que permiten explicar el magro desempeño de la economía argentina. La mayor parte de esos análisis comparte un enfoque común, cuyo punto de partida consiste en explicar lo que se ha llamado “el fracaso argentino”. Los analistas han identificado razones de diversa naturaleza e incluso continúan discutiendo el origen puntual de la “declinación económica”.

Entre los factores principales se destacan el pesado legado colonial, la dependencia económica respecto de las potencias industriales, los problemas de formación de capital que impedían acelerar el desarrollo, las características y el comportamiento de las elites económicas y la clase dirigente en su conjunto, una precaria formación de capital humano que, al comienzo del período, se encontraba muy por debajo de los nuevos desafíos. A esto se sumarían el estado y sus políticas, muchas veces concebido como débil frente a la presiones de los actores económicos y sociales, en tanto que otras perspectivas sostienen que su intervención fue el origen de las distorsiones de los incentivos del mercado y, en consecuencia, del comportamiento de los agentes económicos –fueran estos empresarios o trabajadores–. Como se observa, los factores que se disputan el lugar central de las explicaciones sobre el devenir de la economía argentina presentan una enorme variación. En el mismo sentido, el lugar y el peso otorgado a cada uno de ellos ha llevado a identificar diferentes momentos de los “inicios del declive”, discusión de hondas connotaciones políticas, en la cual tampoco se ha arribado a un consenso.

La compleja trama del desenvolvimiento económico y político del país continúa, pues, como un interrogante para los analistas. A la hora de avanzar en la construcción de explicaciones complejas, integrales y menos simplistas acerca de su frustrante desempeño económico, algunos elementos aparecen de manera reiterada en la bibliografía y configuran dimensiones cruciales: el desequilibrio de las relaciones internacionales y la compleja inserción de la Argentina en el orden mundial inaugurado luego de la Segunda Guerra Mundial; el rol del estado y sus instituciones, y el efecto de las políticas económicas implementadas; los conflictos entre los actores económicos y sociales más importantes y, por último, las dificultades para construir consensos duraderos.

En primer lugar, el desequilibrio en las relaciones internacionales es un factor que adquirió un lugar dominante en las interpretaciones inspiradas en la “teoría de la dependencia”, de fuerte impacto en los años setenta e incluso en los ochenta. Aun para quienes no adscriben a dicha teoría, es claro que se trata de un factor crucial para comprender la trayectoria de las regiones periféricas, ya que –como ha señalado Tulio Halperin Donghi– la asimetría y la dependencia son resultado de un proceso histórico. Aquí nos encontramos con una situación que afectó (y afecta) tanto a la Argentina como a América Latina en su conjunto. Bastaría mencionar las dificultades que encontraron, a lo largo del siglo XX, los países exportadores de bienes primarios de la región

para establecer y negociar las reglas equitativas en el comercio internacional de esos bienes. No obstante, esa situación no fue igual durante toda nuestra historia; las relaciones variaron por muchas razones; la primera –y más obvia– debido a los cambios en los centros hegemónicos mundiales.

En este plano, en el período de entreguerras, la Argentina debió enfrentar el ascenso de los Estados Unidos como potencia hegemónica en el nuevo orden económico mundial, y la decadencia de Gran Bretaña, incluso como centro financiero mundial. De hecho, es difícil soslayar las dificultades, así como las oportunidades, que abrió la crisis de la economía británica en el desempeño económico argentino. Después de todo, se trataba de su principal socio comercial durante el auge agroexportador. En cambio, a diferencia de Gran Bretaña, los Estados Unidos no tenían una producción complementaria, sino más bien competitiva, aunque buena parte de sus manufacturas (como la maquinaria agrícola) se adaptaba mejor a las necesidades del agro pampeano, por lo que la lenta disolución del vínculo anglo-argentino tuvo sus efectos sobre el desempeño del país en el largo plazo.

Las relaciones de los países de la región con las potencias industrializadas también se vieron afectadas por las respuestas que cada país encontraba para lidiar con las asimetrías existentes en las relaciones internacionales. Basta recordar que, en tanto que el gobierno de Getúlio Vargas estableció una alianza con los Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, facilitada por la relación comercial complementaria entre ambos países, el gobierno de Juan Domingo Perón se inició con un conflicto con esa potencia del norte, que tuvo como consecuencia, entre otras, el conocido boicot a las exportaciones argentinas durante la posguerra y a los planes oficiales de industrialización.

Los resultados fueron claros: hacia 1941, Brasil estableció su industria siderúrgica con la planta de Volta Redonda, financiada por medio de un crédito del Export-Import Bank. Muchos consideran que ése fue el inicio de la industrialización brasileña, que le permitió ubicarse en un lugar destacado entre las economías emergentes al comienzo del siglo XXI. Si bien en la posguerra tanto la Argentina como Brasil iniciaron un sendero de desarrollo sustentado en las conocidas políticas mercadointernistas y de sustitución de importaciones, a largo plazo los resultados fueron claramente distintos.

Estas consideraciones nos conducen al segundo factor: las políticas del estado. Lo más evidente es que, durante el siglo XX, éstas se caracterizaron por la falta de continuidad, en particular en lo que se refiere

a las políticas económicas, aunque no sólo ellas. Es decir, los cambios en las políticas (y la profundidad de las diferencias) han sido tan frecuentes –la Argentina parece tener la especial cualidad de llevar las políticas a sus extremos, de lo cual es buen ejemplo la experiencia de la convertibilidad– que es indudable que han implicado una fuerte incertidumbre para los actores, con las consecuencias negativas conocidas en las decisiones de mediano plazo para el crecimiento de la economía y la estabilidad institucional.

¿Cuáles son las razones para esos cambios frecuentes y profundos en las políticas del estado? Los politólogos suelen sostener que el estado es una relación de dominación, aunque más bien es, como han afirmado Philip Corrigan y Derek Sayer, un *proyecto* de dominación antes que un resultado definitivamente consolidado. La historia de América Latina nos dice que esos proyectos han sido más o menos exitosos dentro de la región. Asimismo, nos muestra que los procesos de consolidación del estado pueden ser experiencias más o menos duraderas. Los ejemplos de México antes y después de la Revolución de 1910 o la historia de Bolivia lo ilustran.

En el caso de México, se produjo un proceso de consolidación del estado a fines del siglo XIX con el Porfiriato, que en su momento pareció exitoso, pero que llevó al estallido revolucionario del que emergería, a su vez, un estado que también se consolidaría durante varias décadas. El estado surgido de la revolución llevó adelante, en varios momentos y en distintas cuestiones, políticas opuestas a las de su antecesor. Logró incluso la integración de los sectores subalternos de la sociedad, aunque fuese de manera subordinada.

El caso de Bolivia muestra, por el contrario, el fracaso de las elites dominantes en la conformación del estado durante el siglo XIX y buena parte del XX, y particularmente la incapacidad de esas elites para integrar a la población boliviana de origen indígena, mayoritaria en la composición étnica del país (a diferencia de México), y más marginada en términos socioeconómicos y regionales.

En efecto, el estado argentino parece haberse consolidado luego de las prolongadas luchas civiles posteriores a la independencia y, en especial, durante el llamado período de la “Organización Nacional”. La expansión económica iniciada en 1880 permitió construir un estado federal consolidado, cuya autoridad se impuso sobre las provincias, en todo el territorio nacional. El aparato del estado se modernizó, en particular mediante la creación de un amplio sistema educativo, esencial para la alfabetización de la población, y de un aparato militar moder-

no. En cambio, otras dimensiones mostraron desiguales desarrollos y tímidos intentos de avance. Así, por ejemplo, al final del período de expansión, las finanzas públicas seguían dependiendo de los impuestos de aduanas tanto como en el pasado, y era relativamente débil el desarrollo de agencias especializadas en el área económica, todas ellas bajo la órbita del Ministerio de Agricultura.

A partir de 1914, viejas cuestiones y nuevas urgencias reforzaron las demandas sobre el estado y sus políticas sectoriales, y las respuestas obtenidas fueron desiguales. En cualquier caso, el estado se convirtió en un actor institucional clave. En las décadas siguientes, ese lugar central se acentuó, aunque, al mismo tiempo, sus capacidades se deterioraron a ritmo acelerado.

En una sociedad dividida por intereses y proyectos antagónicos, el control del estado, por más débil que este fuera, parecía asegurar la posibilidad de imponer políticas que favorecieran a uno u otro sector en pugna. El control del estado, o más bien su captura, aparecía como garantía de triunfo, siempre transitorio. En todos los casos, los resultados acentuaron la debilidad de las capacidades estatales, una mayor fragmentación de las instituciones que lo conformaban y una menor autoridad para mediar entre los actores económicos y políticos en pugna a lo largo del siglo (y en especial luego de 1955). La pérdida de autoridad del estado, la fragmentación de su aparato y la declinación de sus capacidades tendieron a acentuar las dificultades para construir consensos entre los actores políticos y económicos.

La creciente complejidad de la sociedad y la economía argentinas coincidió con la transición entre el régimen político basado en el gobierno elector, fundado por Julio A. Roca en 1880, y la democracia de masas, inaugurada tras la sanción de la ley de sufragio universal masculino en 1912. A partir de entonces, la dificultad para establecer consensos, sumada a la imposibilidad de encontrar en el adversario un oponente legítimo, se convirtió en un escollo importante para la transformación de la economía. Si bien los antagonistas variaron, esta incapacidad para abordar acuerdos amplios persistió. Descartando por demasiado esencialistas las explicaciones culturalistas, esta característica encuentra sus razones en la dinámica de los procesos históricos argentinos en el siglo XX.

Se ha sostenido que la prosperidad argentina del Centenario, medida en términos del ingreso per cápita, superaba (gracias a la dotación de recursos naturales) el nivel que parecía posibilitar las capacidades de la mano de obra, el factor empresarial y el desarrollo de las institucio-

nes. Es claro que el desarrollo económico y la consolidación institucional no constituyen un proceso automático: la Argentina es un extraño caso de desarrollo fallido antes que un ejemplo de fracaso. En efecto, aunque parecía contar con buena parte de las condiciones que aseguraban la prosperidad económica, éstas no fueron suficientes. Más que una historia de éxitos y fracasos, se trató de un crecimiento económico acelerado e importante que no alcanzó para convertir al país en una economía desarrollada.

En las páginas que siguen, antes que intentar explicar la historia que no fue, un enfoque abordado en exceso, intentaremos entender el pasado y comprender sus variados significados para los actores y sus continuidades en el presente.