

**UNIVERSIDAD DEL CEMA
Buenos Aires
Argentina**

Serie
DOCUMENTOS DE TRABAJO

Área: Economía e Historia

**EL RETRASO DE LA ARGENTINA Y SU
COINCIDENCIA CON EL CIERRE DE LA ECONOMÍA**

Martín Lagos

**Diciembre 2021
Nro. 817**

**www.cema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.html
UCEMA: Av. Córdoba 374, C1054AAP Buenos Aires, Argentina
ISSN 1668-4575 (impreso), ISSN 1668-4583 (en línea)
Editor: Jorge M. Streb; asistente editorial: Valeria Dowding <ved@ucema.edu.ar>**

El retraso de la Argentina

y su coincidencia con el cierre de la economía

Martín Lagos¹

Diciembre 2021

Resumen: Este breve trabajo ha mostrado la coetaneidad entre el retraso del PIB per cápita argentino y el derrumbe del comercio exterior del país, originado – este último – en la política de sustitución de importaciones iniciada en la década de 1930, política profundizada por el peronismo (1946/55) y solo morigerada después de 1955. También se ha mostrado el efecto deletéreo que tuvieron las mega e hiperinflaciones de 1975/90, fenómenos con raíces en la monetización de déficits fiscales y la puja distributiva propia de una economía cerrada y con un fuerte aparato sindical.

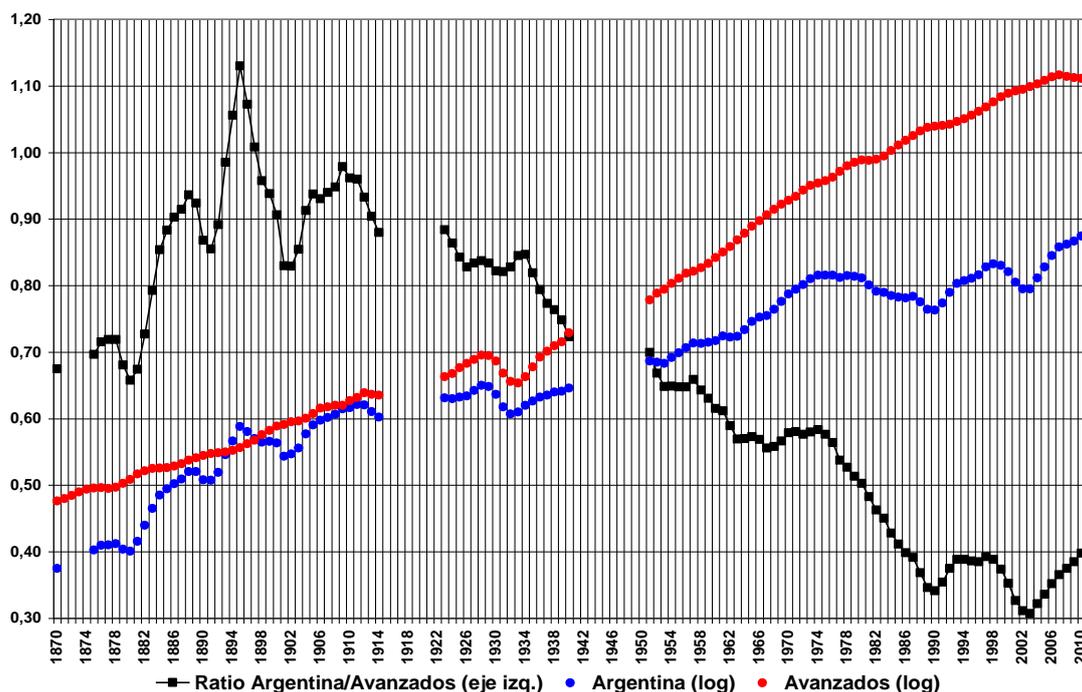
1. Retraso y comercio exterior

La estadística disponible muestra que el ingreso per cápita argentino en las primeras décadas del siglo XX se acercaba al de los países más ricos de aquel entonces. Un siglo más tarde el ingreso promedio argentino oscila, según el tipo de cambio que se use – mercado paralelo, oficial, o los que surgen de comparaciones de precios – entre el 10 y el 30% del que se goza en las economías más desarrolladas. ***La magnitud de la caída queda de manifiesto en el gráfico de la Figura 1.***

La Figura 1 muestra que ***el retraso comenzó en la década de 1930 y si bien no obedeció a una sola causa, es imposible ignorar su paralelismo con el derrumbe del comercio exterior argentino.*** Una medida de este último surge de la comparación entre el valor del comercio exterior argentino y el del comercio exterior mundial. Antes de 1930, el primero equivalía a más del 3% del total mundial, proporción que en las siguientes décadas caería a menos del 0,5%. Otras dos medidas son el comercio exterior como fracción del PIB (ingreso total generado por la economía) y la evolución cuantitativa de las exportaciones.

¹ Trabajo basado en la información y las conclusiones de los libros “Claves del retraso y del progreso de la Argentina” (TEMAS) y “El país de las desmesuras” (El Ateneo), publicados por el autor en colaboración con Juan J. Llach. Los puntos de vista del autor son personales y no necesariamente representan la posición de la Universidad del CEMA.

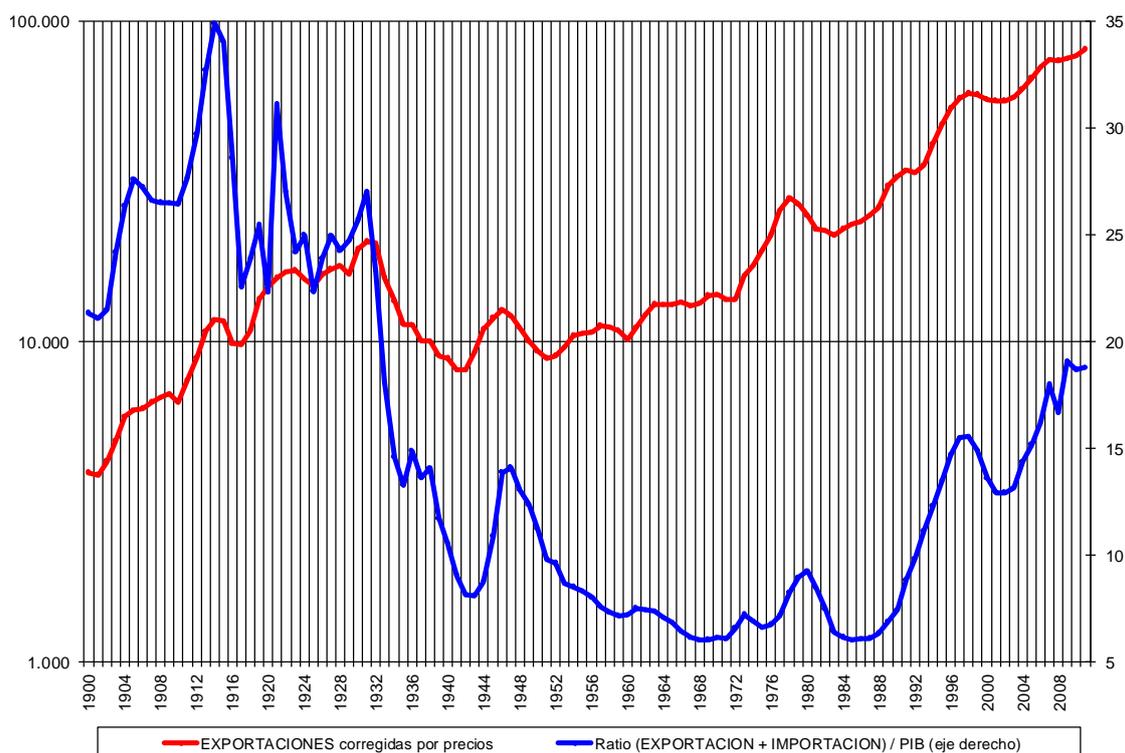
Figura 1: PIB per cápita: Argentina vs. países avanzados



Fuentes: Proyecto Maddison y cálculos propios. Los datos correspondientes a los años de guerras y posguerras mundiales han sido excluidos debido a su gran volatilidad.

El gráfico de la Figura 2 muestra: 1) Que la suma de las exportaciones e importaciones como fracción de su PIB (línea azul), que hasta 1931 osciló en torno al 25%, fue bajando a lo largo de la década del 30 y nunca superó el 10% entre 1940 y 1990; y 2) Que el nivel de las exportaciones medidas a precios constantes (como “proxy” de su volumen físico, línea roja) cayó ininterrumpidamente entre 1932 y 1942 y que solo en 1986/87 – o sea, tras cincuenta años – alcanzó consistentemente el valor de 1931/32.

Figura 2: Exportaciones a precios constantes y ratio “Comercio Exterior/PIB”



Fuentes: INDEC; Estudio O.J. Ferreres y Asociados; índices de precios de los EE.UU. (FRED) y cálculos propios

2. Una crisis brutal y una respuesta que debió ser excepcional y transitoria

Al hacerle perder cerca de la mitad del valor a las tradicionales exportaciones agropecuarias argentinas (y aproximadamente un tercio de los términos del intercambio²), la profunda e inusualmente prolongada crisis económica mundial (desatada a fines 1929, se prolongó hasta entrado 1933) provocó un violento derrumbe del comercio exterior del país. En medio de reacciones heterodoxas en las economías más desarrolladas³, las autoridades argentinas de entonces también abandonaron los mecanismos tradicionales de ajuste e introdujeron controles de cambios con reglas cambiantes, pero siempre involucrando restricciones y tipos de cambio múltiples. Lejos de relajar estas políticas cuando en 1937 el ciclo alcista (iniciado en 1934) había llevado precios y términos de intercambio a los valores pre-crisis, o después de la 2da guerra, cuando el multilateralismo regresó al comercio mundial, dichas medidas se perpetuaron y se profundizaron, con lo que se mantuvo el comercio exterior en la insignificancia.

El ajuste natural de un shock externo como el de 1929-33 pudo haber consistido en dejar que el peso se devaluara en un mercado único de cambios. Ello

² Se conoce como “términos del intercambio” a la relación entre los precios de las exportaciones y los de las importaciones.

³ Aumento de aranceles en EE.UU., abandono del patrón oro y devaluación de la Libra en Gran Bretaña.

habría devuelto algo de rentabilidad a las actividades exportadoras afectadas por el colapso de sus precios; habría incentivado nuevas exportaciones (no tradicionales) y, también, habría incentivado cierta sustitución de importaciones, la necesaria para reequilibrar la balanza comercial. Dado al efecto positivo que la devaluación pudo haber tenido sobre las exportaciones, la sustitución de importaciones no tenía por qué haber sido igual a la magnitud del desequilibrio inicial.

Sin embargo, lo prolongado y disruptivo de la crisis hizo que ya desde fines de 1931 las autoridades tomaron el camino del *control de cambios*. Si bien las normas fueron cambiando una y otra vez⁴, después de 1933 el régimen quedó estructurado como un sistema de *tipos de cambio múltiples*: Los exportadores debían vender obligatoriamente sus divisas a un tipo de cambio administrado o regulado por la autoridad competente⁵, divisas que eran luego racionadas a precios mayores entre los demandantes. La diferencia entre lo pagado al tipo comprador y lo obtenido a los tipos vendedores quedaba como ganancia para el Tesoro y las eventuales demandas insatisfechas se canalizaban por mercados libres a precios o tipos de cambio superiores a los oficiales.

Como resultado, las importaciones y/o los productos domésticos que las sustituirían se encarecieron respecto a las exportaciones. En esta etapa (década de 1930), *la sustitución de importaciones se debió más a este régimen de tipos de cambio diferenciales* que a barreras aduaneras tradicionales, como aranceles, cuotas o prohibiciones, pero el efecto es idéntico.

El encarecimiento (y, en casos, la menor calidad) de la producción local que sustituyó importaciones, no solo la excluía o la descalificaba como “exportable”⁶, sino que directa o indirectamente impactó negativamente sobre la competitividad para exportar en general. Mientras el exportador recibía un tipo de cambio inferior, debía pagar sus insumos por (o al nivel determinado por) un tipo de cambio de mayor, resultando en el conocido fenómeno del “*sesgo anti-exportador del proteccionismo*”.

Los motivos que llevaron a los gobiernos de entonces a optar y perpetuar este régimen son variados y de variada naturaleza. Al comienzo hubo decisiones precipitadas, propias de una crisis que en vez de revertirse rápidamente se prolongaba y se agravaba mes tras mes, dando lugar a cortes del crédito externo, fugas de capitales, rupturas del multilateralismo y de las monedas regidas por el patrón oro, surgimiento del bilateralismo y situaciones críticas de la banca local. Pero el régimen también rindió sustanciales ingresos a los gobiernos de la Nación y actuó como factor de moderación del costo de servir su endeudamiento. Por otra parte, desde el punto de vista de la distribución del ingreso, al mantener bajo el precio de los alimentos exportables a la vez

⁴ Ver “El control de cambios en la Argentina”, detallada investigación dirigida por Jorge Ávila y publicada por FIEL en 1989.

⁵ La Comisión de Control de Cambios hasta mayo de 1935 y luego, el Banco Central de la República Argentina.

⁶ Durante la 2da Guerra Mundial hubo un importante aumento de las exportaciones de productos industriales. En parte se debió a que la industria de los grandes países en conflicto fue masivamente reconvertida a la producción bélica, pero también a que esas operaciones pudieron liquidarse a un tipo de cambio mayor que el que se pagaba por las divisas de origen agropecuario. Cuando ese incentivo fue eliminado (durante el primer peronismo), las exportaciones industriales languidieron.

de incentivar la demanda de trabajadores para las industrias sustitutivas, el régimen bien cabe dentro de lo que pueden llamarse “políticas populistas”.

La alternativa de dejar que el ajuste se hiciera vía devaluación hubiera implicado un salario real más bajo y, seguramente, un nivel inicial de desempleo más alto, ya que ***la generación de nuevos mercados y producción exportable no tradicional habría llevado bastante más tiempo que la rápida sustitución de importaciones para el mercado interno.***

Los gobiernos que en la década de 1930 ejecutaron estas políticas no fueron – contra lo que se podría creer – “de izquierdas”, sino los de la alianza de conservadores y radicales anti-personalistas conocida como “la Concordancia”, coalición más bien del tipo “conservador popular”. Si bien para bloquear el regreso del radicalismo al poder (ni siquiera con Alvear, ya que Yrigoyen había fallecido en 1933) estos gobiernos recurrieron desembozadamente al fraude electoral⁷, no debería descartarse que la perpetuación del control de cambios haya también sido dictada por razones de política electoral.

Cualesquiera hayan sido los motivos o justificaciones de camino elegido y, sobretudo, su permanencia, lo cierto es que el mismo alejó a la Argentina de los mercados mundiales. Y, como se verá en el siguiente punto, en paralelo con la brecha negativa que se produjo en el crecimiento de las exportaciones, se abrió una brecha igualmente negativa entre el crecimiento del PIB per cápita argentino y el de los países más desarrollados.

El sesgo anti-exportador de la política de control de cambios iniciada en 1931 se manifestó claramente ***a partir de 1938, cuando comienza a observarse una brecha negativa entre el crecimiento de las exportaciones argentinas y las del mundo desarrollado.*** Difícilmente el resultado pudo ser otro, ya que ***el control de cambios no generaba ningún incentivo para la recuperación de las exportaciones*** (Figura 2).

Con los años se fue conformando una economía cerrada, con un desarrollo industrial esencialmente mercado-internista, significativa disminución de la importación, pero también de la exportación, y la consecuente escasez crónica de divisas, escasez que, como si hubiera llovido de Marte, pasó a mitificarse con el nombre de “la restricción externa”.

3. El golpe nacionalista de 1943 y el peronismo profundizan el modelo y aceleran el declive

A los autores del golpe militar nacionalista de junio de 1943 no hubo que explicarles mucho para convencerlos de continuar con el control de cambios, al que, en poco tiempo, le agregaron otros ingredientes populistas, como el congelamiento de los alquileres urbanos y de los arrendamientos rurales. De ese golpe nacionalista, de una rápida cooptación de los sindicatos y del rechazo de buena parte del electorado hacia las

⁷ El único dirigente lúcido y opuesto al fraude en esa coalición fue el presidente Roberto Ortiz, que, ciego y diabético, falleció en medio de su mandato 1938-44.

corruptas prácticas electorales de la Concordancia, surgió la candidatura presidencial de Perón y su exitoso movimiento popular.

En la década de 1930 la Argentina no fue el único país que viró hacia el estatismo y el proteccionismo, ideas que, debido a la profundidad de la crisis, tomaron auge en todo el mundo. El estatismo continuó e incluso creció después de la segunda guerra mundial, *pero no así el proteccionismo. Al calor de los acuerdos establecidos con la creación del Fondo Monetario (FMI) y el GATT (acuerdo de comercio y tarifas, luego devenido en la OMC), tras el conflicto el comercio mundial comenzó gradualmente a liberalizarse.*

En vez de aprovechar dicho cambio, liquidar el control de cambios y re-dinamizar las exportaciones, como lo hicieron, por ejemplo, los grandes derrotados de la guerra, Alemania, Italia y Japón, Perón profundizó la variante proteccionista a ultranza. Usó el argumento que el mundo se encaminaba hacia una nueva guerra mundial, pero lo cierto es que se trataba de la política que más favorecía a la coalición de industriales y asalariados urbanos que constituía su base electoral. Como no podía ser de otra manera, la brecha entre las exportaciones argentinas y las del mundo desarrollado se agigantó.

Para asegurar su perpetuación en el poder, el peronismo no recurrió al fraude electoral, pero sí a toda una gama de políticas económicas populistas y a la restricción y represión de las libertades cívicas de todas las expresiones políticas opositoras.

Con respecto a las políticas económicas, a la *profundización del proteccionismo cambiario/aduanero*, se le agregó la *inflación endémica* (que terminó destruyendo el crédito a largo plazo) (ver Figura 3); el *sindicalismo monopólico* (obstaculizador de la cultura del trabajo, de la innovación y de la productividad) y la *ralentización de la inversión en infraestructura* (dejando al país con malos puertos, rutas y poca energía, déficits que tardaron años en cerrarse). Todo lo cual consolidó la depresión de las exportaciones (medidas en moneda constante, las de 1960 fueron casi iguales que las de 1938, Figura 2) y la *prolongación de la brecha* entre el crecimiento de la Argentina y el de los países ricos, haciendo caer nuestro PIB per cápita al 60% de los niveles alcanzados por los países más desarrollados (Figura 1).

Para la opinión en general, sin embargo (incluso para una parte de la opinión informada), el *impacto negativo del combo peronista sobre la economía* se vio disimulado por el boom inicial del consumo popular. Así, después de su derribo en 1955, para muchos Perón quedó el campeón de la justicia social.

4. Una pausa “desorientadora”

Los gobiernos posteriores a la Revolución Libertadora (Frondizi, Guido, Illia, Onganía) eliminaron el sesgo anti-exportador del control de cambios, aunque no el de los impuestos a las exportaciones, la protección aduanera a la industria mercado-internista y el sindicalismo monopólico. Estos gobiernos y los que los siguieron fueron víctimas de lo que ha dado en llamarse “dependencia del sendero” (“path dependence”), fenómeno que alude a los costos económicos y sociales de cambiar radicalmente

políticas que han dado lugar a cuantiosas inversiones y estructuras de producción comercio y empleo.

Al promover la inversión, ejercer cierta contención de los desbordes sindicales y moderar el gasto público y la inflación (por lo menos, hasta 1970), los gobiernos mencionados no lograron una vigorosa recuperación de las exportaciones (Figura 2), pero sí ***once años (1964-74) durante los cuales la brecha de ingresos no se agrandó*** (Figura 1).

Durante esos años el nivel de vida de la Argentina se mantuvo aproximadamente en el 60% de los de los países desarrollados. Si bien esta proporción no era ya el 80 o 90% de cuarenta años atrás, tampoco era tan notablemente lejana como lo es hoy y, además, era relativamente ***estable***. Fueron dos factores que contribuyeron a ***ocultarnos la realidad de: 1) que las exportaciones y el crecimiento general de la economía venían “perdiendo vapor” desde hacía décadas y 2) que una debacle nos esperaba a la vuelta de la esquina.***

Si bien la mencionada “pausa” en el retraso alcanzó a los gobiernos de Levingston (1970), Lanusse (1971/72) y el primer tramo de Perón (1973/74), debe señalarse que con el primero ya había comenzado cierta “reperonización” de la política económica, incluyendo nacionalismo, proteccionismo e inflación.

5. La debacle de 1975-1990, reformas y oportunidades frustradas

El gran descontrol monetario de la renovada gestión de Perón y de su ministro Gelbard en 1973/74 desembocó, ya bajo el gobierno de Isabel en la hiperinflación y recesión de 1975/76. Y aunque hubo alguna recuperación en 1977 y 1979, de allí en más y hasta 1991 (Proceso hasta 1983, Alfonsín entre 1984 y 1989 y primer año y medio Menem 1990 mediante), la inflación casi nunca bajó de tres dígitos anuales (o sea, más del 100% por año), hubo dos hiperinflaciones más y ***el crecimiento desapareció por completo*** (Figura 1).

La Figura 3 muestra como esas altas mega-inflaciones (más de 100% por año) e hiperinflaciones son determinantes del retraso en los catastróficos dieciséis años que van de 1975 a 1990. ***En el último de estos años el ingreso medio de los argentinos ya había caído al 30% del de los países desarrollados*** (Figuras 1 y 3).

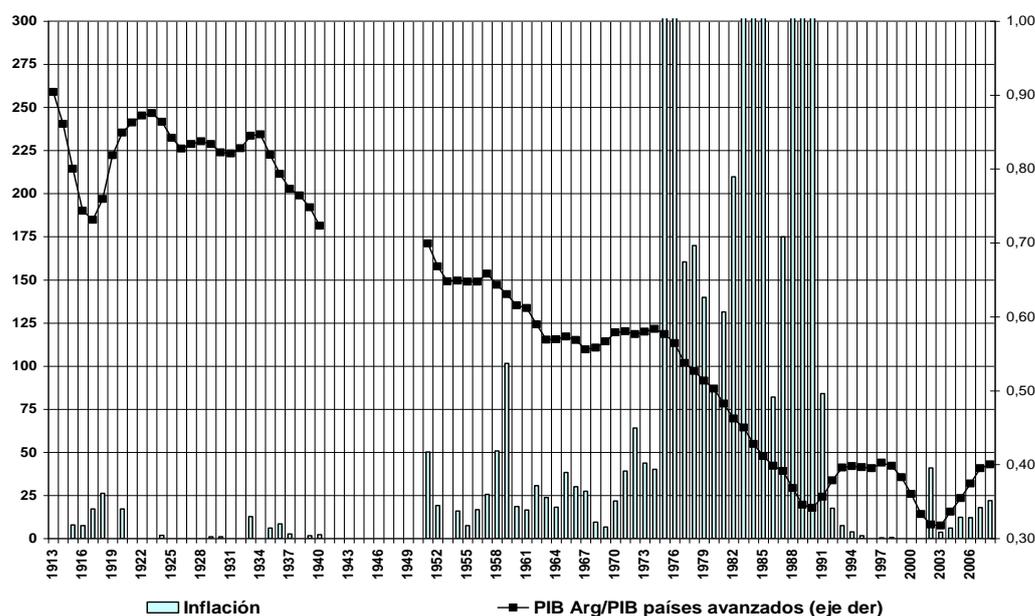
Tuvo que venir el audaz plan de Cavallo (estabilización, apertura y privatizaciones) para que la economía, a partir de 1991, recuperara exportaciones y crecimiento (Figuras 1 y 2). Pero al igual que lo ocurrido durante la gestión de ministro Martínez de Hoz (1976/80), no se logró una baja sustancial del gasto público, los déficits fueron financiados con deuda externa, hubo atraso cambiario y no se modificó el régimen de sindicalismo monopólico. Así, el supuesto “liberalismo” de ambos intentos (“la tablita” y “la convertibilidad”) quedó desprestigiado ante la opinión general.

Más tarde, el emperramiento de Menem en su re-reelección (1999), la debilidad de de la Rúa (2000/01) y un Duhalde con el peronismo a cuestas (2002), sumieron al

país en una crisis sin precedentes, crisis de la que se salió gracias a una súper-soja, que los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner (2003/15) se ocuparon de desperdiciar.

Las Figuras 1, 2 y 3 muestran que la década de 1990 y las dos primeras del siglo XXI han sido períodos de gran volatilidad, en los cuales algunos años de mucho crecimiento fueron seguidos por crisis profundas o estancamiento. Ni con ellos, ni con Mauricio Macri (2016/19) se pudo recuperar algo de lo perdido

Figura 3: Retraso e inflación



Fuentes: INDEC, proyecto Maddison y cálculos propios

6. Conclusión y el incierto futuro

Este breve trabajo ha mostrado la *coetaneidad entre el retraso del PIB per cápita argentino y el derrumbe del comercio exterior del país, originado – este último – en la política de sustitución de importaciones iniciada en la década de 1930, política profundizada por el peronismo (1946/55) y solo morigerada después de 1955. También se ha mostrado el efecto deletéreo que tuvieron las mega e hiperinflaciones de 1975/90*, fenómenos con raíces en la monetización de déficits fiscales y la puja distributiva propia de una economía cerrada y con un fuerte aparato sindical.

En el futuro podrá haber altibajos en el ingreso per cápita, pero mientras no se encaren radicales reformas que incentiven la inversión y el crecimiento del comercio exterior (tanto de exportaciones como de importaciones), no tendremos el crecimiento del PIB que posibilite la reducción de la pobreza. Estas reformas involucran el gasto

estatal, el régimen impositivo, el régimen cambiario, la tributación del comercio exterior (derechos de exportación y aranceles de importación) y la legislación laboral.

Que coalición política podrá lograr esto y en que tiempos, son misterios que deberán resolver las próximas generaciones.