

Los dos siglos de Argentina en clave institucional

Por Pablo E. Guido

¿Qué fue lo que llevó a la Argentina a ser, a principios del siglo XX, una de las economías con los niveles más altos de ingresos del mundo? ¿Qué fue lo que generó el posterior retraso y decadencia? ¿Cuál es la situación actual del país y cuáles deberían ser las reformas a enfrentar en los próximos años para regresar al grupo de “elite” al cual pertenecía el país 100 años atrás? Para poder responder a estos interrogantes, se dividirá el análisis cronológicamente. Por cierto, vale la pena mencionar que a lo largo de la historia argentina de los últimos 150 años surge una constante: la inestabilidad institucional. Las instituciones, que pueden ser formales o informales, estructuran comportamientos por medio de los incentivos que generan. Orientar la acción de las personas hacia la creación de la riqueza supone respetar determinadas instituciones y no otras. En alguna oportunidad en Argentina la mayoría de las reglas de juego estaban más orientadas hacia la generación de riqueza que era consecuencia de servir la demanda de los consumidores en un contexto competitivo. Pero a partir de determinado momento, la mayoría de las reglas fueron orientándose hacia el otorgamiento de privilegios a determinados grupos logrando éstos beneficios particulares a costa del consumidor, gracias a mercados protegidos, controles de precios, controles de cambios, monopolios legales, etc. La reversión institucional es posible, como lo fue hacia mediados del siglo XIX y se obtuvieron resultados positivos.

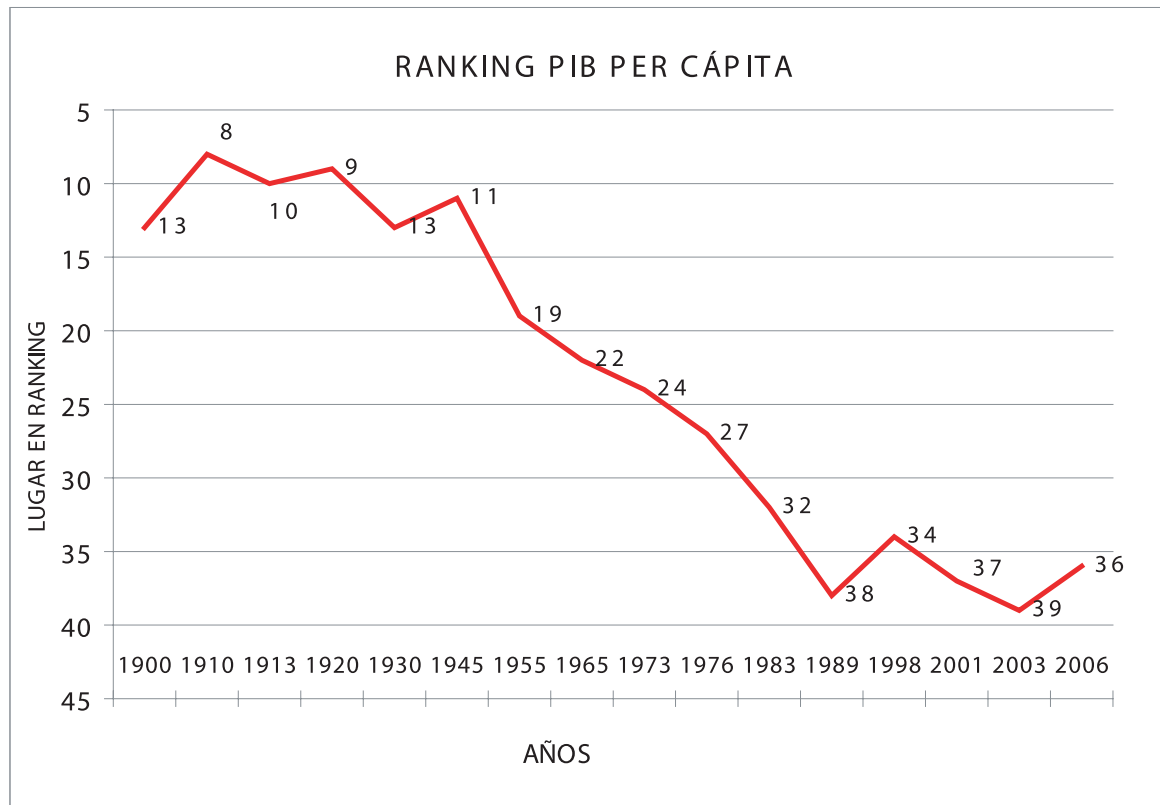
Pablo E. Guido es analista del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL). Doctor en Economía (Universidad Rey Juan Carlos, España), Master en Economía y Administración de Empresas (ESEADE), Licenciado en Ciencias Políticas (USAL) y Licenciado en Economía (USAL). Profesor invitado en la Universidad Francisco Marroquín (Guatemala). Profesor en la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (Argentina).



En el presente Documento se analizará la evolución económica argentina a lo largo del último siglo y medio. Para ello se pondrá énfasis en aquellas variables de tipo institucional que permitan encontrar elementos de diferenciación en las diversas etapas económicas del país.

En el siguiente gráfico se puede observar la caída en el ranking, en términos de ingreso per cápita, de la Argentina en los últimos 100 años. Mientras que durante las primeras tres décadas del siglo XX el país se ubicaba dentro de los primeros puestos, a partir de la cuarta década del siglo pasado el descenso fue constante y evidente. En las últimas dos décadas el PIB por habitante argentino se ha ubicado entre el puesto 35° y 40°, en una muestra de 92 países.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia en base a muestra de 92 países de Angus Maddison.

Varias preguntas se pueden hacer luego de la observación del gráfico anterior: ¿qué fue lo que llevó al país a ser, a principios del siglo XX, una de las economías con los niveles más altos de ingresos del mundo? ¿Qué fue lo que generó el posterior retraso y decadencia? ¿Cuál es la situación actual del país y cuáles deberían ser las reformas a enfrentar en los próximos años para regresar al grupo de “elite” al cual pertenecía el país 100 años atrás? Para poder responder a estos interrogantes, se dividirá el análisis cronológicamente.

Por cierto, vale la pena mencionar que a lo largo de la historia argentina de los últimos 150 años surge una constante: la inestabilidad institucional. Dicha característica se puede encontrar en los siguientes datos:

- 51 presidentes de la Nación (un promedio de permanencia de 3 años).
 - 37 presidentes civiles (80% del período)
 - 14 presidentes militares (20 % del período)
- 6 golpes militares (1930, 1943, 1955, 1962, 1966 y 1976).
- 127 ministros de economía (un promedio de 1 año y 3 meses cada uno)
- 55 presidentes del Banco Central (un promedio de 1 año y 3 meses cada uno)

Período 1810-1853

En los primeros cuarenta años de vida independiente de la Argentina hubo dos causas principales por las cuales no pudo conformarse un Estado nacional. La primera, la falta de consenso entre las regiones para aceptar una nueva autoridad legítima; la segunda, la falta de recursos fiscales para financiar el nuevo Estado nacional¹.

La dificultad de generación de fuentes de financiamiento suficientes radicaba en la estructura económica basada en la ganadería, mucho más pobre en ese entonces que la actividad minera bajo la cual se recostaba al virreinato. Además, con territorios despoblados y falta de capitales, era imposible encarar una ampliación de la actividad agropecuaria suficiente para permitir financiar los gastos del Estado nacional.

La imposibilidad de establecer un Estado nacional que lograra mantener el monopolio legítimo de la coerción a través de las funciones básicas de seguridad y administración de la justicia fue conduciendo a una situación en la que en las provincias fueran surgiendo caudillos supliendo al poder central en la provisión de bienes públicos y manteniendo algún orden, aunque fuera primitivo y despótico². Los conflictos se sucedieron sin solución de continuidad entre los caudillos provinciales y el poder político de Buenos Aires, quedando el país fragmentado política, fiscal y económicamente. Por lo tanto, la posibilidad de iniciar un proceso de mejora y progreso económico estaba prácticamente vedada para la Argentina con las reglas de juego que prevalecían en aquel momento: proteccionismo comercial interprovincial y hacia el exterior, garantía a los derechos de propiedad frágil y mínima, conflictos militares permanentes, etc.

Después de casi cuatro décadas de permanentes enfrentamientos militares y políticos, entre las provincias del ex virreinato del Río de la Plata, la situación de *statu quo* terminó de quebrarse cuando en la batalla de Caseros –el 3 de febrero de 1852– la alianza formada por tropas correntinas, entrerrianas y brasileñas derrotó al ejército del gobernador bonaerense Juan Manuel de Rosas. Para ese entonces, cuando ya habían pasado cuarenta y dos años desde la Revolución de Mayo, la situación económica del país no difería en gran medida de los últimos tiempos de la etapa virreinal: escasez de medios de transporte y comunicación, industrias artesanales de baja calidad y productividad, bajo nivel de capitalización de las actividades agropecuarias, gran parte del territorio ocupado por los indios, insuficiencia de mano de obra y una importante intervención gubernamental en la economía a través de reglamentaciones, tributos y privilegios especiales³.

Período 1853-1914: el “modelo agroexportador”

Inglaterra, y otros países de Europa occidental de reciente industrialización, irían mejorando sustancialmente los niveles salariales a lo largo del siglo XX junto con un incremento de la población. Aquel fenómeno fue generando un crecimiento de las importaciones de alimentos de dichos países, lo cual tendría como beneficiarios potenciales a las regiones de clima templado y praderas fértiles como la Argentina. El proceso de globalización de este período no sólo se reflejó en los mayores intercambios comerciales⁴ sino también en las grandes corrientes migratorias y de inversiones directas. Ambos flujos de factores se dirigieron desde Europa a América y Oceanía, territorios escasos de población y capitales que complementarían los recursos naturales (tierras) aptos para la producción agropecuaria demandada por Europa. Argentina participó durante las últimas décadas del siglo XIX y primeras del siglo XX de este proceso de globalización que le permitió romper con el estancamiento económico.

¿Cuáles fueron los elementos concretos que permitieron dicho “despegue” económico? Hubo factores internos y externos. Entre los primeros se pueden mencionar la sanción de la Constitución Nacional en mayo de 1853. La carta magna estableció un gobierno representativo, republicano y federal; las fuentes de financiamiento del gobierno federal; las autonomías provinciales para dictar sus propias constituciones siempre y cuando se respetara la forma de gobierno anunciada en la Constitución Nacional; la eliminación de las aduanas interiores y la libre circulación dentro de la república de los productos nacionales e importados; el reconocimiento, entre otros, de las libertades de trabajar, de comerciar, de prensa, de culto, de enseñar y aprender; la supresión de la esclavitud; la inviolabilidad de la propiedad privada; el goce por parte de los extranjeros de todas las libertades civiles y económicas; el fomento de la inmigración y la prohibición de restringir o limitar el ingreso de extranjeros al país; la libre navegación de los ríos interiores, tanto por barcos de bandera nacional como extranjera; la obligación del gobierno federal de establecer tratados comerciales otros países; la obligación de las leyes ordinarias de respetar el espíritu de los principios, garantías y derechos reconocidos en la Carta Magna; la prohibición del Congreso de conceder la suma del poder público a los gobiernos o personas⁵.

Los otros factores que explican este cambio en la situación económica argentina durante la segunda mitad del siglo XX son:

- La expansión territorial (la Conquista al Desierto de 1879 incorporó 350 mil kilómetros cuadrados, el equivalente al doble del territorio uruguayo) que permitió sumar al proceso productivo gran parte de la región que daría en llamarse *Pampa húmeda*.
- El espectacular proceso de integración al mundo en materia comercial (las exportaciones e importaciones de mercancías argentinas, entre 1865 y 1914, se multiplicaron por catorce y once, respectivamente). Sin embargo, el gran cambio en materia de comercio exterior se produjo en la estructura de producción. Los productos de exportación tradicionales (tasajo, cueros, sebo, etc.) fueron desplazados por nuevos rubros (cereales y carne). Mientras que en 1822 la mitad de las exportaciones a Gran Bretaña correspondían a cueros vacunos, para 1850 el mismo rubro representaba más del 60% de las exportaciones a dicho país, en 1870 la lana era el rubro dominante y hacia 1900 los cereales ocupaban el primer lugar de exportaciones⁶. En lo que hace a las importaciones sucede lo mismo: mientras que en la primera mitad del siglo XIX las compras a Gran Bretaña y Francia⁷ estaban representadas por bienes de consumo (lanas, sedas, algodones, lozas, vinos), en la segunda parte del mismo siglo se le habían adicionado nuevos rubros como bienes de capital, materias primas e insumos intermedios⁸. Además, algunos bienes de consumo que antes se importaban luego serían reemplazados por producción local, como ser azúcar, cerveza, vino y harina.
- La llegada de millones y millones de inmigrantes provocó que la población argentina creciera cuatro veces, de 1.750.000 a 7.200.000 habitantes. Mientras los saldos migratorios⁹ hasta la década del ochenta no habían superado nunca los 10.000 inmigrantes anuales, en el decenio siguiente alcanzaron un promedio anual de más de 60.000 personas, llegando al máximo en la primera década del siglo XX con 112.000 personas de promedio¹⁰. Mientras que en 1869 la población extranjera era el 12% del total del país, para 1914 alcanzaba casi la tercera parte. El aluvión migratorio hacia la Argentina generó un cambio estructural en la distribución demográfica del país: los centros urbanos, de al menos 2.000 habitantes, que en 1869 tenían sólo el 28% de la población aumentaron su participación al 53% en 1914; mientras que en 1869 el Gran Buenos Aires (la ciudad de Buenos Aires y zonas circundantes) y las cuatro grandes provincias pampeanas¹¹ comprendían el 54% de la población total del país, en 1914 acaparaban el 73%¹².
- Las inversiones extranjeras fueron a financiar diversas actividades, como la obra pública, ferrocarriles, viviendas, sector financiero, frigoríficos, puertos, telégrafos, tranvías, teléfonos, red de agua y electricidad, comercio¹³. No sólo hay que mencionar que las inversiones provenían mayoritariamente de Inglaterra¹⁴ sino que la Argentina fue uno de los principales destinos de las inversiones británicas en el mundo durante las últimas dos décadas del siglo XIX y los años que transcurrieron hasta la Primera Guerra Mundial¹⁵. Para el centenario de la Revolución de Mayo las inversiones británicas en Argentina representaban las dos terceras partes del total de capital extranjero ingresado al país, repartiéndose el tercio restante fundamentalmente entre los franceses, alemanes y norteamericanos¹⁶. Para la misma época el stock de capital extranjero representaba el 50% del total del país, la tercera parte de las inversiones extranjeras estaban en el sector ferrocarril y el 60% del capital extranjero provenía de Inglaterra¹⁷.

¿Cómo se articularon estos factores entre sí para dar inicio al “milagro” económico argentino? Evidentemente el puntapié inicial del proceso fue el cambio en el marco institucional formal, canalizado tanto por la Constitución Nacional de 1853 como de los códigos y leyes complementarias¹⁸ que reglamentaron el ejercicio de los derechos establecidos en la carta magna. La estabilidad jurídica y política, junto con la garantías constitucionales y leyes ordinarias respecto de los derechos de propiedad y las libertades civiles y, por último, la expansión territorial sobre la llanura fértil de la pampa, incentivaron el ingreso de capitales e inmigrantes del exterior. El aumento de la producción provino tanto del sector agropecuario como de la industria¹⁹ y los servicios. Para principios del siglo XX el sector más importante era el de servicios, con aproximadamente la mitad del PIB seguido por el agropecuario con un tercio y luego la industria con poco más del 10%²⁰.

El cambio económico iniciado en la década del sesenta del siglo XIX sería reconocido en todo el mundo. Así lo expresaba, por ejemplo, el economista cubano Carlos F. Díaz Alejandro:

Desde 1860 a 1930, la tasa de crecimiento de la Argentina tiene pocos antecedentes en la historia de la economía; solo es comparable, quizá, con el desarrollo en esos mismos años de otros países de reciente colonización. Fue mayor hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial: en los cincuenta años anteriores a 1914 se produjo en la Argentina uno de los crecimientos más acelerados del mundo en un lapso tan prolongado²¹.

El producto bruto per cápita de Argentina entre 1875 y 1913 se incrementó un 245% (3,3% anual), es decir, casi tres veces y media. El ingreso per cápita argentino de 1910 era superado en el planeta por tan solo 7 países: Bélgica, Suiza, Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Estados Unidos. La brecha de ingresos respecto a países desarrollados se redujo sustancialmente en estos casi cuarenta años: para 1875 el ingreso per cápita argentino en relación al de Australia, Canadá, Gran Bretaña y EEUU representaba un 21%, 53%, 32% y 40% respectivamente; para 1913 se encontraba ya en un 59%, 79%, 77% y 63%²².

Período 1914-1945: la transición

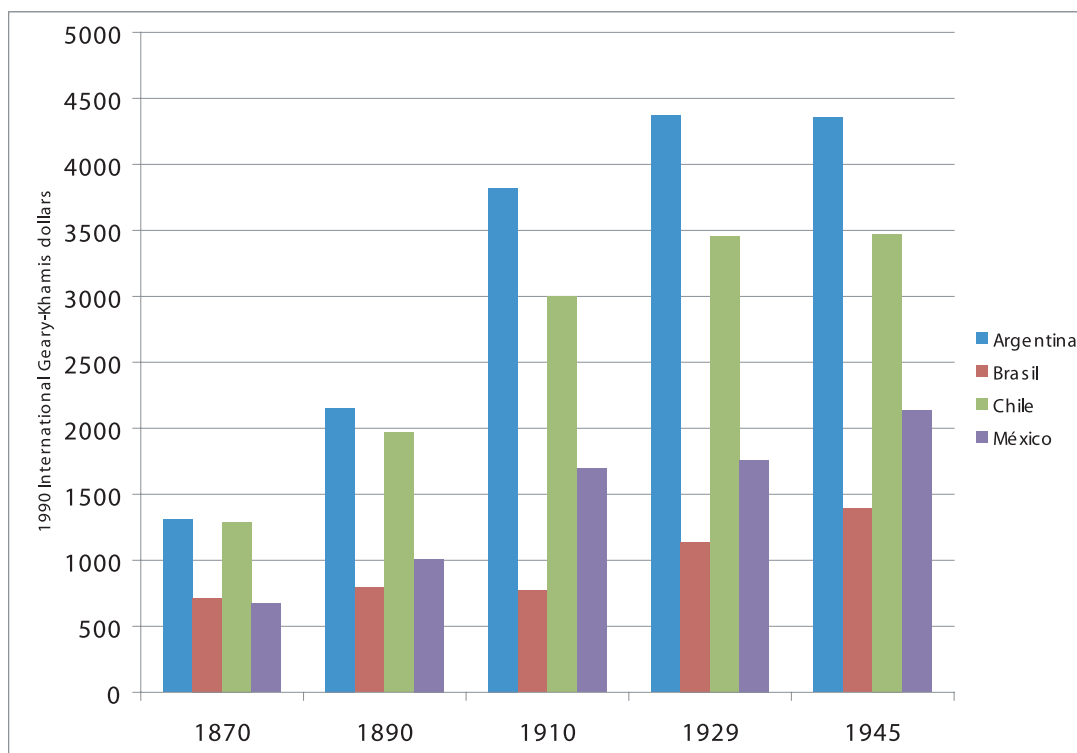
El llamado –incorrectamente– “modelo agroexportador”²³ ingresó, con posterioridad a los festejos del Centenario, en una etapa de decadencia. Los hechos que marcarían este período fueron la Guerra del 14, la crisis mundial del 29’ y la Segunda Guerra Mundial. La economía argentina, al ser abierta a los flujos comerciales y financieros del exterior, recibió un impacto fuertemente negativo como consecuencia de aquellos *shocks* externos. Los años 1914, 1916 y 1917 reflejaron una fortísima contracción de la actividad económica, de un 10,4%, 2,9% y 8,1% respectivamente. Luego, la economía se fue recuperando pero ya no al mismo ritmo anterior²⁴, fundamentalmente como consecuencia del menor ingreso de capitales extranjeros²⁵.

Lo mismo sucedió con los flujos migratorios que siguieron mostrando saldos positivos pero sustancialmente menores que en la etapa de pre-guerra. La causa del menor flujo de capitales hacia el país podría rastrearse en ciertos cambios en el “clima” de negocios implementados principalmente durante el primer gobierno yrigoyenista (1916-22): nuevos impuestos a las exportaciones agropecuarias para subsidiar a pequeños agricultores, aranceles a las importaciones a los productos manufacturados para proteger la industria local²⁶, establecimiento de precios máximos y mínimos en el sector ganadero y la creación de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales²⁷. También hubo otras iniciativas que no prosperaron en el Congreso Nacional²⁸ pero que fueron configurando un cambio del “clima” de negocios, al volcarse la política económica hacia un mayor intervencionismo del Estado. El otro *shock* externo que impactó negativamente en la economía local fue la crisis del 29²⁹.

En relación al contexto interno, el golpe de estado encabezado por el General Uriburu, que depuso el gobierno de Yrigoyen en septiembre de 1930, también sería un elemento de ruptura ya que traería consigo una crítica al liberalismo económico, al sufragio universal, al parlamento, al inmigrante, a los partidos políticos y a la democracia liberal. Se pretendía reemplazar aquello por un nacionalismo elitista, partidario del orden, autoritario; y así, los golpistas uriburistas se identificaban con los movimientos antidemocráticos, antirrepublicanos y fascistas europeos³⁰. En la década del treinta, como consecuencia de las nuevas ideas económicas keynesianas que irían ganando terreno en occidente, el esquema institucional que había provocado el enorme desarrollo económico argentino iría desapareciendo. Entre las medidas más importantes se encuentran la implementación del control de cambios y de precios; la suspensión del patrón oro³¹ y devaluación de la moneda local; el aumento de aranceles a las importaciones; la creación de organismos estatales de regulación, control y subsidio a la producción agropecuaria e industrial; el subsidio al desempleo y el aumento de la obra pública³² y la creación del banco central.

El inicio de la Segunda Guerra Mundial provocó que los países beligerantes se retiraran de los mercados latinoamericanos como proveedores de insumos y bienes manufacturados. Este hecho impulsó una mayor profundización de la industrialización local en países tradicionalmente importadores de aquellos productos como la Argentina. Dicha sustitución de importaciones “forzada” por el conflicto bélico provocó ciertos cambios estructurales de relevancia: no sólo se triplicó la cantidad de obreros industriales entre 1914 y 1945 sino que el 60% de las empresas industriales y el 70% de sus trabajadores se concentraron geográficamente en la capital del país y sus alrededores. El resto se concentraría básicamente en las ciudades de Córdoba y Rosario, las otras dos grandes urbes del país. Además, el flujo migratorio reflejaba el cambio en la economía: entre 1935 y 1945 más de un millón de personas emigrarían desde las provincias del interior a la ciudad de Buenos Aires y alrededores.

Gráfico 2
1870-1945: Argentina versus países latinoamérica (PIB per cápita)



Fuente: elaboración propia en base a datos de Maddison.

Período 1945-1989

Este período fue conocido, en términos de política económica, como el del modelo de *industrialización por sustitución de importaciones* (ISI). Este régimen económico característico de esta etapa, si bien ya había dado señales durante la década del treinta y durante la primera mitad de los años cuarenta, terminó de consolidarse durante las dos primeras presidencias de Juan Domingo Perón (1946-55). El objetivo de la ISI sería adoptar una estrategia de “crecimiento hacia adentro”.

Varios eran los supuestos que sustentaban la idea: a) una economía para ser desarrollada debía ser mayormente industrial, b) los términos de intercambio favorecían a los países exportadores de manufacturas industriales y desfavorecía a los que producían materias primas y productos agropecuarios, y c) el estado tenía que impulsar el desarrollo económico³³.

Para alcanzar aquel objetivo, y dado que la economía argentina no tenía un desarrollo industrial relevante, había que sustituir importaciones de manera artificial, es decir, vía la coacción estatal. Los instrumentos utilizados fueron las barreras arancelarias y para arancelarias, los controles de cambios, subsidios y créditos “blandos” a los sectores industriales, entre los principales. Además, el nuevo “modelo” económico vino acompañado de nuevas propuestas populistas, en lo político, que irían consolidando el *Welfare State* argentino.

Este esquema de redistribución de ingresos y patrimonios para mejorar la situación de la “clase trabajadora” estaría instrumentado a través de la generalización del régimen previsional estatal; nuevas leyes laborales; gasto público en salud, educación y vivienda; incremento del empleo público; controles de precios, etc. Un aporte fundamental fue la creación o estatización de empresas de servicios públicos³⁴ que complementarían la política de ingresos a favor de un constante aumento salarial mediante el congelamiento de las tarifas. Para financiar esta estrategia se echó mano durante casi cinco décadas de todas las fuentes posibles: la emisión monetaria, el endeudamiento público, la venta de activos y la presión tributaria.

Período 1989-2001: el “paréntesis” del ISI

En 1989 el modelo ISI estaba claramente agotado. Una de las señales en ese sentido fue la hiperinflación desatada en el segundo trimestre de aquel año³⁵, como consecuencia, por un lado, de la expansión monetaria para financiar un déficit fiscal cercano al 20% del PIB, y, por el otro, del derrumbe de la demanda monetaria³⁶. Otra señal fue el colapso de las empresas estatales: la provisión de gas, electricidad, telefonía y otros servicios provistos por el

Estado prácticamente desapareció, fundamentalmente por la falta de inversiones suficientes para mantener en funcionamiento a dichas empresas. Hacia 1989, en comparación con el año 1984, el salario real promedio había caído un 40% y el salario real mínimo se había reducido un 48%; las exportaciones e importaciones prácticamente estaban estancadas; el desempleo se había duplicado y la pobreza superaba el 47%³⁷.

Como consecuencia del agotamiento del ISI, durante el gobierno de Menem (asumido en julio de 1989) se implementaron algunas reformas que intentaron revertir el evidente proceso de deterioro económico: la ley de convertibilidad monetaria, las privatizaciones de las principales empresas estatales, la reforma tributaria, el programa de apertura comercial, desregulaciones en los mercados de bienes y servicios, la reforma del régimen previsional, entre las más importantes. Sin embargo, la inconsistencia del programa económico terminó con el Plan de Convertibilidad hacia el año 2001 cuando se produjo otra crisis económica, la más grande de la historia argentina. ¿Qué fue lo que hizo colapsar a la economía argentina? Si bien hubo factores exógenos³⁸ que deterioraron las probabilidades de éxito del programa económico, hubo una causa fundamental del desastre: “[...] la inhabilidad crónica de las autoridades argentinas de mantener una política fiscal responsable”³⁹. Según los datos oficiales, el gasto público consolidado (Nación, provincias y municipios) habría aumentado desde un 30,2% al 35,8% del PIB. A pesar del incremento significativo de los ingresos tributarios jamás se alcanzó a evitar el déficit fiscal, por lo que hubo que recurrir a fuentes extraordinarias como las privatizaciones, el endeudamiento externo e interno y el aumento de la carga tributaria.

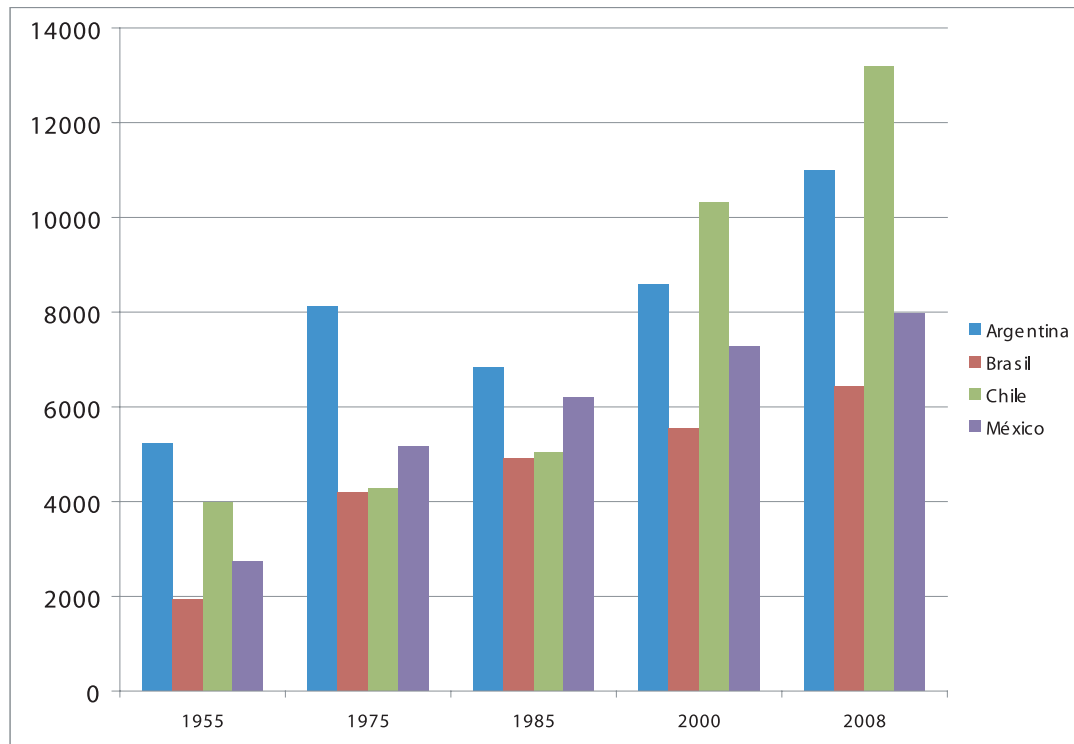
En 1998, el atraso cambiario junto con una situación internacional adversa (aumento de tasas de interés, desfavorables términos de intercambio, devaluación brasilera, restricción financiera para los mercados emergentes) provocó una recesión que terminó siendo incompatible con la evolución de las cuentas públicas: mientras que entre el último trimestre de 1997 y el mismo período de 2001 el PIB caía casi 14% el gasto público aumentaba más del 12%. A fines de 2001 el régimen de Convertibilidad (así fue llamado el programa de reformas iniciado en 1989) colapsó⁴⁰, dando lugar a el resurgimiento de una nueva versión de la ISI que se dio en llamar “modelo productivo” (gobierno de Duhalde) o “modelo de acumulación con matriz diversificada e inclusión social” (gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina de Kirchner).

2002-2011: regreso a la ISI

A partir del gobierno de Eduardo Duhalde y continuado por los dos gobiernos kirchneristas (2003-2007 y 2007-2011) se fueron revirtiendo las reformas de los noventa e implementando las políticas económicas vinculadas nuevamente con una estrategia de “crecimiento hacia adentro”: la eliminación del régimen de fondos de pensiones privados (AFJP) y la vuelta a un régimen estatal de reparto; la reversión de la tenue apertura comercial de los noventa mediante la implementación de nuevas barreras a las exportaciones e importaciones; la ampliación y profundización del redistribucionismo estatal (subsidios tarifarios, créditos “blandos” a empresas, programas “sociales” focalizados y universales); el aumento del intervencionismo estatal en la economía (mayores regulaciones en los mercados de factores y productos); el financiamiento monetario del banco central a la tesorería nacional; el aislamiento internacional del país de los países desarrollados y una nueva “alianza” política con los gobiernos latinoamericanos adherentes al “socialismo del siglo XXI”⁴¹. A esta altura, se pueden contabilizar ya diez años de permanencia de una *ISI estilo siglo XXI*.

Resultados

Después de casi 80 años de “vivir con lo nuestro”, con ciertos períodos aislados donde se intentó quebrar el régimen económico prevaleciente (ISI), se observa que, por ejemplo, en 1910, las economías chilenas, uruguayas y venezolanas representaban sumadas el 60% del PIB argentino; en 2006⁴², también sumadas, superaban a la economía argentina en un 25%. En 1910 el PIB brasileño representaba el 65% del argentino, y en 2006 lo triplicaba. En 1975 la economía argentina era 3 veces mayor que la chilena, y en 2006 menos del doble.

Gráfico 3*1955-2008: Argentina versus países latinoamérica (PIB per cápita)*

Fuente: elaboración propia en base a datos de Maddison.

La comparación entre la economía argentina y países hoy desarrollados brinda la misma tendencia que en los casos anteriores:

- Tanto en 1910 como en 1955 el PIB per cápita español era la mitad del argentino; y en 2006 lo superaba en un 95%.
- En 1910 el PIB per cápita italiano equivalía al 60% del argentino; y en 2006 era el doble.
- En 1910 el PIB promedio canadiense superaba al argentino en tan sólo un 6%, para 1955 ya casi era un 60% mayor y en 2006 era un 160% más grande.
- En 1910 el PIB por habitante argentino equivalía al 77% del norteamericano, en 1955 la mitad y en 2006 tan sólo un 31%.
- En 1910 el PIB per cápita argentino casi triplicaba al japonés, y en 2006 alcanzaba a ser solamente la mitad.
- En 1910 el PIB promedio argentino era 5 veces mayor al taiwanés, en 1985 eran similares y en 2006 el argentino era la mitad.
- En 1955 el PIB por habitante argentino doblaba al de Singapur, y en 2006 era solamente de un tercio.

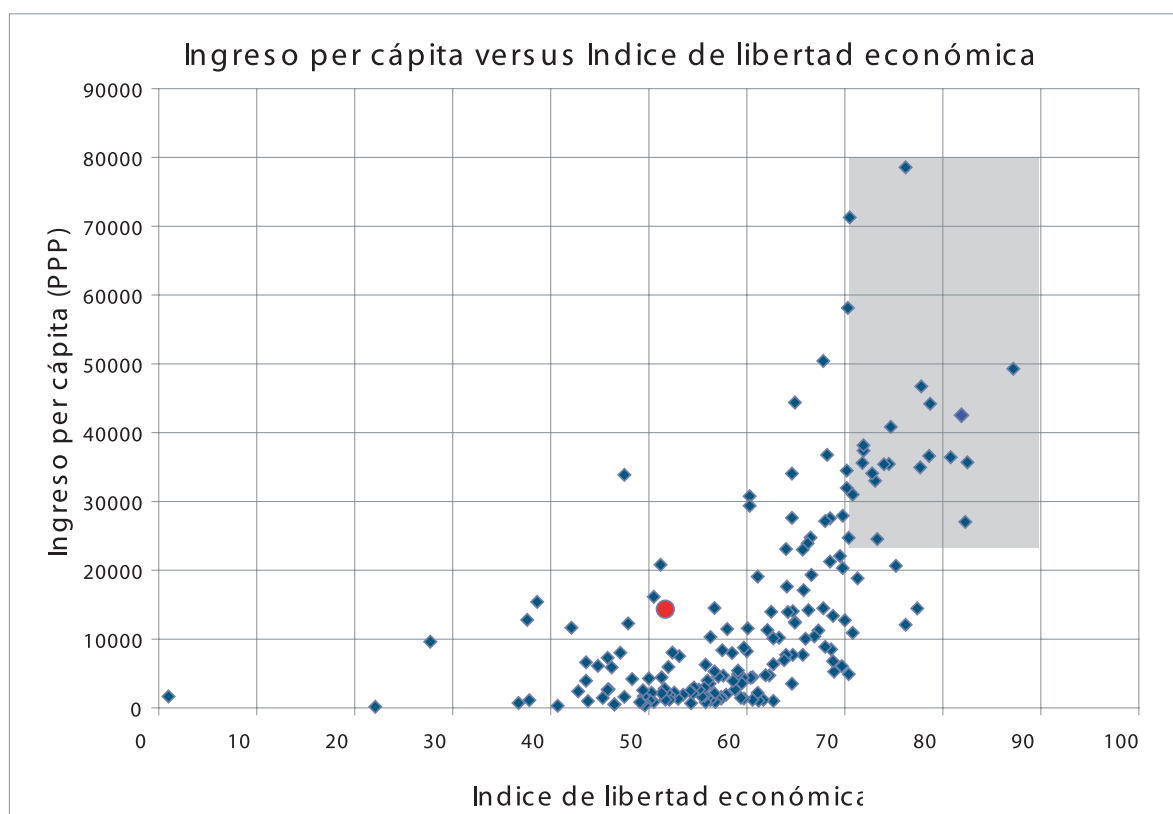
Como puede observarse, el retroceso argentino no sólo es respecto a su posición de hace 100 años, sino respecto a países hoy desarrollados que antes se comparaban “cabeza a cabeza” con el nuestro o con aquellos que hace un siglo se ubicaban significativamente muy por detrás de Argentina pero hoy también son países desarrollados. O inclusive respecto a los países de la región latinoamericana. La economía argentina no sólo es un caso de crisis económicas muy frecuentes⁴³, sino que enfrenta un escenario decadente desde hace 7 u 8 décadas.

Reformas hacia adelante

El actual marco institucional argentino también puede analizarse de acuerdo con la información que provee el *Índice de libertad económica* (ILE) y que publica anualmente *Heritage Foundation*. En dicho índice se evalúan diez indicadores referidos a los derechos de propiedad, la facilidad de hacer negocios, las regulaciones del mercado laboral, el nivel de corrupción, la carga tributaria y el gasto público, la política monetaria y comercial, la libertad en la movilidad de capitales y las regulaciones sobre el sector financiero y bancario.

En un rango que va de 0 a 100%, los países que ocupan los veinte primeros lugares⁴⁴ del índice están calificados con niveles iguales o superiores al 75% en 8 indicadores de los 10 relevados. Solamente en lo que respecta a los indicadores fiscales, que miden los niveles del gasto público y a la presión tributaria, hay una mayor dispersión en la calificación entre dichos países⁴⁵. De este grupo de países, el 90% de aquellos tiene ingresos por habitante por encima de los \$20.000 anuales (medidos en términos de Paridad de poder de compra), es decir, al menos un 50% mayor al argentino. Los dos países por debajo de aquel nivel de ingresos son Chile (\$14.465) y Mauricio (\$12.078). Si se observan las diferencias de ingresos per cápita en relación a su calificación de libertad económica puede encontrarse que, por ejemplo, en Europa los cinco países mejor calificados tienen un PIB por habitante que es casi cinco veces mayor a aquellos cinco países peor calificados (\$47.570 versus \$10.413); en la región de Asia-Pacífico la brecha es mucho mayor (\$44.310 versus \$3.042); y la misma situación puede encontrarse en Medio Oriente y África del Norte, América y África Subsahariana. El siguiente gráfico refleja la situación de todos los países evaluados en el índice del 2011.

Gráfico N° 4
Los ingresos de los países más desarrollados y Argentina en relación al ILE



Fuente: elaboración propia en base a Índice de libertad económica 2011 y Banco Mundial.

La relación entre el ingreso per cápita y la libertad económica que se observa en el gráfico N° 4, evidencia una clara tendencia: los países mejor calificados en términos de libertad económica son los que tienen mayores niveles de ingresos entre sus habitantes. Los países que tienen una calificación mayor al 70% en el ILE y tienen un ingreso per cápita (PPP) mayor a los \$24.000 anuales son aquellos que aparecen en el cuadro (gris sombreado) del cuadrante derecho y arriba. La Argentina es el punto rojo en el gráfico con un ingreso per cápita (PPP) de \$14.333 anuales y una calificación en términos de libertad económica de 51%.

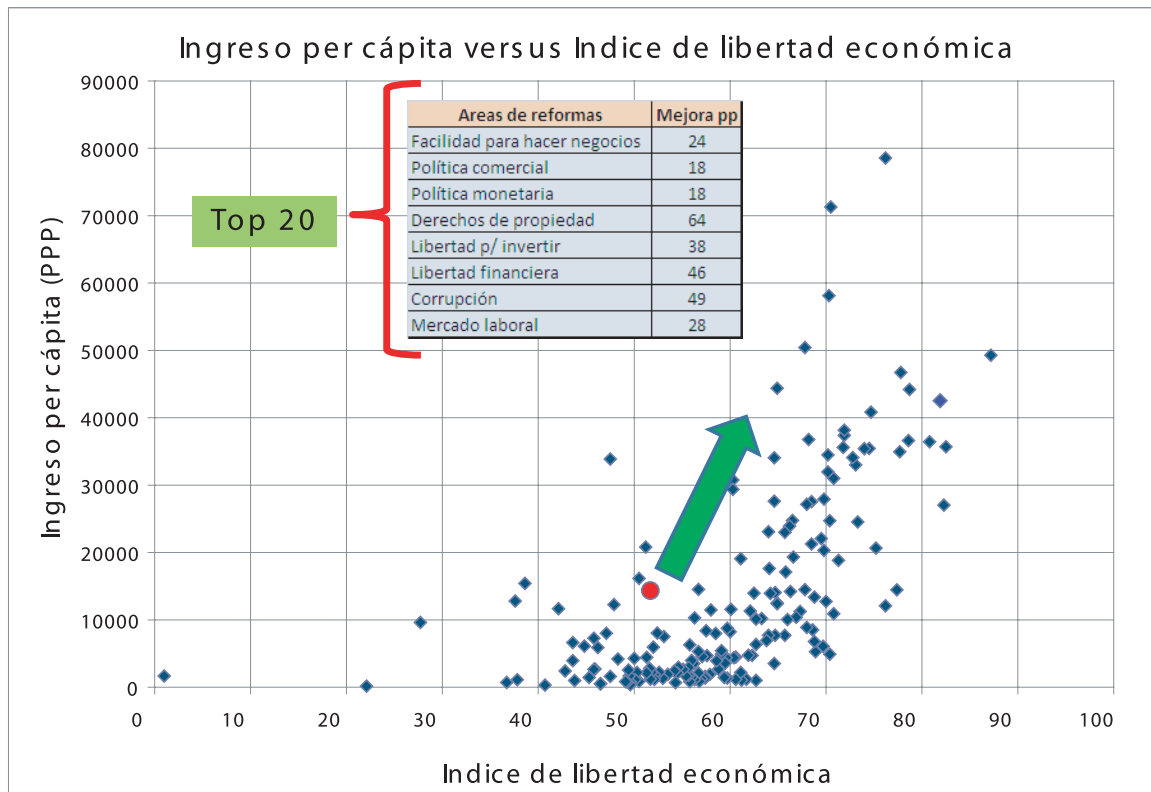
Desde que se mide el ILE, en 1995, el país ha venido disminuyendo en su calificación: del máximo logrado en 1996 de casi 75% al 51,7% actual. Lamentablemente, las peores calificaciones se encuentran en aquellos indicadores

que son claves para todo proceso de crecimiento económico: derechos de propiedad (20% de calificación), libertad para invertir (45%) y libertad financiera (30%).

El incremento de los ingresos de las personas depende del aumento de los niveles de productividad en las empresas y éstos, a su vez, dependen del nivel de inversión per cápita. Sin amplias garantías sobre la propiedad privada y con amplias restricciones sobre las inversiones y el mercado financiero y bancario, la posibilidad de incrementar la productividad es nula. Por ende, la probabilidad de generar un proceso de aumento significativo de los ingresos de la gente es también nula en términos generales si faltan aquellas instituciones mencionadas en las cuales la Argentina tiene una calificación pésima.

Entonces, ¿qué hacer? ¿Hacia dónde deberían direccionarse las acciones de los futuros gobiernos? Siguiendo el ILE está claro, como puede observarse en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 5
Las áreas de reformas para seguir al Top 20



Fuente: elaboración propia en base a Índice de libertad económica 2011 y Banco Mundial.

Para que Argentina logre niveles de ingresos per cápitas superiores o similares a aquellos países que hace un siglo tenían el mismo nivel de desarrollo económico, es menester realizar avances significativos en las áreas que aparecen en el gráfico N° 5. En el cuadro inserto se observa la mejora en puntos porcentuales (según el ILE) que habría que hacer para igualar la calificación promedio que tienen los primeros veinte países en el ranking del índice de libertad económica. La mayor brecha, como se mencionó más arriba, se encuentra en lo que respecta a los derechos de propiedad, libertad para invertir y libertad financiera. Reducir o eliminar la influencia del poder ejecutivo sobre los jueces, mejorar la velocidad de resolución de las causas judiciales, generar mayor eficiencia en el poder judicial, reducir la corrupción, son algunas de las características que el ILE considera apropiadas, entre otras, para mejorar las garantías a la propiedad privada.

En lo que respecta a la libertad de inversión habría que eliminar o reducir las restricciones que se encuentran para los no residentes argentinos para invertir en el país, también eliminar los controles de cambios y de capital, entre algunas medidas en esta área para mejorar la calificación. Y, por último, en lo que respecta a la inversión financiera, la reducida calificación es consecuencia, entre otras cosas, de la estatización de los fondos privados de pensión y a la propiedad estatal de los bancos más grandes del sistema.

Conclusiones

Las instituciones, que pueden ser formales o informales, estructuran comportamientos por medio de los incentivos que generan. Orientar la acción de las personas hacia la creación de la riqueza supone respetar determinadas

instituciones y no otras. En alguna oportunidad en Argentina la mayoría de las reglas de juego estaban más orientadas hacia la generación de riqueza que era consecuencia de servir la demanda de los consumidores en un contexto competitivo. Pero a partir de determinado momento, la mayoría de las reglas fueron orientándose hacia el otorgamiento de privilegios a determinados grupos logrando éstos beneficios particulares a costa del consumidor, gracias a mercados protegidos, controles de precios, controles de cambios, monopolios legales, etc. La reversión institucional es posible, como lo fue hacia mediados del siglo XIX y se obtuvieron resultados positivos. El objetivo debería ser que las personas que trabajan en el sector público generen un marco institucional adecuado para que las que lo hacen en el sector privado tengan incentivos a crear riqueza.

¿Cómo?: Reduciendo las tareas del Estado para que se enfoque eficazmente en sus obligaciones primordiales (seguridad, justicia y asistencia a aquellos que no pueden acceder a educación y salud básicas); bajando el peso que deben soportar los particulares y empresas para financiar dicho Estado (eliminando tributos, reduciendo alícuotas, simplificando el sistema tributario); permitiendo una mayor y más rápida asignación de recursos para poder proveer de una oferta de bienes y servicios en tiempo, calidad y cantidad suficiente para satisfacer la demanda (desregulando mercados, eliminando barreras para el ingreso y salida de los mismos, eliminando pasos y costos en los trámites burocráticos); poniendo a competir al empresario para mejorar la situación del consumidor y la de las mismas empresas locales que podrán acceder a un mercado de casi 7.000 millones de personas, más y mejor tecnología y conocimientos (abriendo la economía al mundo, negociando tratados de libre comercio, anunciando en un cronograma la reducción constante de aranceles a la importación y retenciones a las exportaciones, eliminando la corrupción en la aduana, facilitando los trámites de comercialización); crear un sistema de incentivos adecuado para que las funciones del Estado se orienten hacia el cumplimiento de objetivos con un uso adecuado de recursos (eficacia y eficiencia); estableciendo reglas que provean un marco de responsabilidad fiscal (eliminar la posibilidad de financiamiento monetario del déficit fiscal, colocar niveles máximos de endeudamiento público y de carga tributaria, mejorar los procesos de debate, análisis, aprobación y control presupuestario). La lista de cambios puede seguir, pero tendría que ir orientada en la dirección mencionada.

Está claro que después de siete u ocho décadas es hora de capitalizar la decadencia y el fracaso. Y más allá de las funciones asignadas a la administración gubernamental, cuya principal discusión debería darse en las campañas electorales y en el debate presupuestario, hay que establecer un proceso meritocrático de ingreso a la función pública que garantice la igualdad ante la ley (exámenes de ingreso con tribunales de evaluación independientes) y terminar así con el perverso clientelismo que convierte al Estado en un botín político para el gobierno de turno.

Notas:

¹ Al producirse la separación de las Provincias del Río de la Plata de España hubo una merma en las fuentes de financiamiento del fisco que provenían fundamentalmente de las minas del Potosí.

² Roberto Cortés Conde, *Progreso y declinación de la economía argentina*, (Buenos Aires-México: Fondo de Cultura Económica, 1998), p. 14.

³ Roberto T. Alemann, *Breve historia de la política económica argentina 1500-1989*, (Buenos Aires: Editorial Claridad S. A., 1992), pp. 77-94.

⁴ El volumen de comercio mundial per cápita, entre 1880 y 1913, aumentó 25 veces. Rondo Cameron, *Historia económica mundial. Desde el paleolítico hasta el presente*, 2ª ed. (Madrid: Alianza Editorial, 1998), p. 319.

⁵ Artículos 1º, 4º, 5º, 9º, 10º, 11º, 14º, 15º, 17º, 20º, 25º, 26º, 27º, 28º y 29º.

⁶ Roberto Cortés Conde y Ezequiel Gallo, *La formación de la Argentina moderna*, (Buenos Aires: Editorial Paidós, 1967), p. 38.

⁷ Principales países de los cuales se importaban mercaderías.

⁸ *Ibíd.*, p. 39.

⁹ La diferencia entre el ingreso y egreso de extranjeros al país.

¹⁰ *Ibíd.*, pp. 54-55.

¹¹ Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos.

¹² Carlos Díaz Alejandro, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, (Buenos Aires: Amorrortu editores, 2001), p. 38.

¹³ Ezequiel Gallo y Roberto Cortés Conde, *La república conservadora*, (Buenos Aires: Paidós, 2005), pp. 37-38.

¹⁴ Entre 1870 y 1913 las inversiones británicas en Latinoamérica aumentaron desde 85 a 757 millones de libras esterlinas. En Thomas Skidmore and Peter Smith, *Modern Latin America*, (New York: Oxford University Press, 1984), p. 47.

¹⁵ Según Gallo y Cortés Conde si para 1880 la Argentina ocupaba el cuarto lugar en Latinoamérica ya para 1890 y hasta 1914 el país pasa a ser el principal destino en la región. En Ezequiel Gallo y Roberto Cortés Conde, *La república conservadora*, p. 140.

¹⁶ Ezequiel Gallo y Roberto Cortés Conde, *La república conservadora*, p. 145.

¹⁷ Carlos Díaz Alejandro, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, p. 41.

¹⁸ El Código de Comercio se sancionó en 1862 y el Código Civil en 1869.

¹⁹ Sobre la industrialización de la Argentina a fines del siglo XIX ver Alfredo Irigoin, "La evolución industrial en la Argentina (1870-1940)", *Libertas*, n.º 1 (octubre de 1984).

²⁰ Carlos F. Díaz Alejandro, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, p. 25.

- ²¹ Carlos F. Díaz Alejandro, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, p. 18.
- ²² Roberto Cortés Conde, *La economía argentina en el largo plazo (siglos XIX y XX)* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana-Universidad de San Andrés, 1997), p. 29.
- ²³ Como observábamos más arriba, hacia la primera década del siglo XX la principal actividad económica en el país estaba constituido en más del 50% por los servicios.
- ²⁴ Mientras que los primeros catorce años del siglo XX el PIB había crecido un 6,3% anual, en los siguientes quince años –de 1914 a 1929– la economía se expandiría anualmente un 3,5%.
- ²⁵ mientras que durante la primera década y media del siglo XX casi el 50% de la inversión fija bruta provenía del exterior, para la década del veinte menos del 20% sería financiada con capital extranjero.
- ²⁶ En la década posterior a la crisis económica de 1890 se introdujeron incrementos arancelarios con fines recaudatorios, si bien hubo un amplio debate en el Congreso Nacional en el cual un grupo importante de dirigentes políticos – entre ellos Carlos Pellegrini – apoyaba la suba de impuestos a los bienes importados con el objetivo de proteger la “industria naciente”.
- ²⁷ Mario Rapoport, *Historia económica, política y social de la Argentina*, (Buenos Aires: Ariel Editores, 2006), pp. 139-140.
- ²⁸ Establecimiento de bancos estatales, creación de la marina mercante, nuevas líneas ferroviarias estatales, etc.
- ²⁹ Entre 1929 y 1932 el PIB se contrajo un 14%; el intercambio comercial se redujo un 70%; las quiebras de empresas se triplicaron y los salarios reales cayeron un 10%.
- ³⁰ Carlos Floria y César García Belsunce, *Historia política de la Argentina contemporánea 1880-1983*, (Buenos Aires: Alianza Universidad, 1989), p. 119.
- ³¹ Si bien en 1922, en la Conferencia de Génova, se había adoptado el *patrón cambio oro* haciendo más “elástica” la oferta monetaria de los países al permitir mantener en reserva no sólo oro sino monedas convertibles a oro.
- ³² Paul Johnson, *Tiempos modernos* (Buenos Aires: Javier Vergara Editor, 1988), pp. 251-255, 262-263.
- ³³ Carlos Sabino, *El fracaso del intervencionismo* (Caracas: Editorial Panapo, 1998) p. 29.
- ³⁴ Banco de Crédito Industrial Argentino, Mercado Nacional de Frutas, Flota Aérea Mercante Argentina, Líneas Aéreas del Estado, Gas del Estado, Yacimiento Carboníferos Fiscales, Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), Instituto Mixto de Inversiones Inmobiliarias, Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina, Agua y Energía Eléctrica, Dirección Nacional de Industrias del Estado, Distribuidora Nacional de Frutos, Atanor, Ferrocarriles del Estado Argentino, Flota Argentina de Navegación de Ultramar, Aerolíneas Argentinas, Empresa Nacional de Energía, Empresa Nacional de Transporte, Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado, Astilleros y Fábricas Navales del Estado.
- ³⁵ Los precios al consumidor aumentaron un 78,5% en mayo, un 114,5% en junio y un 196,6% en julio. Luego, en el primer trimestre de 1990 hubo otro episodio hiperinflacionario.
- ³⁶ La relación M1/PIB era del 2,8%.
- ³⁷ Mario Rapoport, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, pp. 745-753.
- ³⁸ La revaluación del dólar en la segunda mitad de los noventa, la caída de los términos de intercambio, el aumento de las tasas de interés internacionales, la devaluación en Brasil en 1999.
- ³⁹ Michael Mussa, *Argentina y el FMI. Del triunfo a la tragedia* (Buenos Aires: Ediciones Planeta, 2002), p. 14.
- ⁴⁰ Ver Gustavo Lazzari y Pablo Guido, “Apuntes sobre la caída de la economía argentina”, *Libertas* 38, Mayo 2003, ESEADE, Buenos Aires, Argentina.
- ⁴¹ Venezuela, Ecuador y Bolivia.
- ⁴² Los últimos cuatro años (2007-2011) no los consideramos en el análisis debido a la adulteración oficiales de los datos de inflación, que al subvaluarse generan una sobrevaluación del PIB nominal.
- ⁴³ Cerro y Meloni listaron 28 crisis económicas entre 1823 y 2002. En esos 180 años analizados el 27% del tiempo (49 años) fue ocupado por crisis macroeconómicas. En Ana María Cerro and Osvaldo Meloni, “Crisis in Argentina: 1823-2002. The same old story?”, Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Política, Mendoza, 2003.
- ⁴⁴ Hong Kong, Singapur, Australia, Nueva Zelanda, Suiza, Canadá, Irlanda, Dinamarca, EEUU, Bahrein, Chile, Mauricio, Luxemburgo, Estonia, Holanda, Reino Unido, Finlandia, Chipre, Macau y Japón.
- ⁴⁵ Países, en un extremo, con elevados niveles de gasto público y carga tributaria (Dinamarca, Holanda, Reino Unido, Finlandia) y, en el otro extremo, con niveles bajos de gasto público y carga tributaria (Hong Kong, Singapur, Bahrein, Mauricio, Chile).