





# **Historia de la crisis argentina**



# Historia de la crisis argentina

*Mauricio Rojas*



© 2001 Mauricio Rojas and Timbro/SFN. [www.timbro.com](http://www.timbro.com)  
Primera edición 2002 en sueco con el título *Carmencitas sorg:  
Argentinas kris i historiskt perspektiv*, y en inglés con el título  
*The Sorrows of Carmencita: Argentina's crisis in a historical  
perspective*.

© 2003 en español Timbro/SFN y Fundación CADAL.

Traducción: Hernán Alberro

Foto portada: Don Rypka/sudacaphotos

Diseño de tapa: Centro de Desarrollo de Servicios Profesionales  
Área de diseño – FC – Universidad Austral

Armado: Fernando Jimenez

Corrección: Rosa Corgatelli

ISBN 987-21129-0-8

Impreso en la Argentina

Hecho el depósito que establece la ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,  
sin la autorización expresa de los editores.

Diciembre 2003

*Para Mónica, por todo aquello que las palabras  
no pueden decir.*





## ÍNDICE

Prefacio a la edición argentina .....	11
Introducción .....	15
LAS DÉCADAS DE LAS VACAS GORDAS:	
LA HISTORIA DE LA PROSPERIDAD ARGENTINA .....	19
La Argentina colonial .....	20
La saga de la prosperidad argentina .....	21
Explicación del éxito de la Argentina .....	26
No todo lo que brilla es oro .....	31
Problemas del desarrollo industrial .....	33
La guerra y la década de 1920 .....	43
LAS DÉCADAS DE LAS VACAS FLACAS:	
LA ODISEA ARGENTINA DE LA RIQUEZA A LA MISERIA .....	47
El colapso de la economía de exportación .....	48
En los brazos del coronel .....	54
Perón en el poder .....	60

Hacia el abismo .....	71
El abismo .....	81
¿EL ÚLTIMO TANGO DE LA ARGENTINA? .....	89
Alfonsín .....	90
El hombre de La Rioja .....	94
El veranito otoñal de la Argentina .....	100
La otra cara de la moneda .....	103
De nuevo al borde del abismo .....	107
Convertibilidad, recesión y crisis de deuda .....	108
De la hiperinflación al hiperdesempleo .....	112
La explosión de la pobreza .....	114
La máquina de desestabilización pública .....	117
Mercosur .....	120
La crisis de confianza .....	121
¿El último tango de la Argentina? .....	123
Bibliografía .....	127

## **PREFACIO A LA EDICIÓN ARGENTINA**

Este libro fue escrito como una larga respuesta a quienes quieren cargar los trágicos problemas de la Argentina a la cuenta de las ideas liberales y la libertad económica. En él se trata de hacer comprensible para un público no argentino este destino tan lamentable de la Argentina, que ni siquiera los argentinos mismos comprenden en forma cabal. Ello explica la forma del libro, que trata de resumir de la manera más simple y accesible un largo recorrido histórico cuyo tratamiento en profundidad requeriría varios tomos.

El texto fue originalmente escrito y publicado en sueco, idioma con el cual he estado luchando durante las últimas tres décadas. Luego fue publicado en inglés y en portugués. El hecho de que ahora sea editado en español, y además en la Argentina, es un verdadero placer pero a la vez un desafío. Desafío en parte porque me ha obligado, para revisar la traducción, a volver a trabajar con mi idioma materno, ya un poco olvidado; pero desafío aún mayor porque presenta mi versión de la crisis argentina y su historia ante los protagonistas mismos de esta crisis.

Es mi esperanza que el lector argentino pueda de alguna manera sacar provecho de este corto volumen. Mucho deja de ver quien ve las cosas desde afuera, pero tal vez esa mirada foránea puede captar algunas facetas de la realidad que no siempre son tan accesibles para quien ve las cosas desde adentro. Si es así en este caso, entonces ha valido la pena la publicación de este libro en la Argentina.

Estocolmo, octubre de 2003

Mauricio Rojas





“...nunca se podrá entender completamente cómo un país con tanto potencial ha tenido un pasado tan retorcido.”

—DAVIDE G. ERRO

*Resolving the Argentine Paradox*



## INTRODUCCIÓN

“Hay países que son ricos  
y países que son pobres.  
Y hay países pobres que se están haciendo ricos.  
Y luego está la Argentina.”

Según una clasificación atribuida  
a MARIO VARGAS LLOSA

“**B**IENVENIDO A ÁFRICA”, me dijo el funcionario de migraciones en el aeropuerto de Buenos Aires. “Sí, esto es África,” insistió, en respuesta a mi mirada de desconcierto, al tiempo que señalaba el corredor a sus espaldas que permitía la entrada en el país. Intercambiamos algunas palabras y, al oírme decir que yo partiría a Chile para estar allí el 11 de marzo de 1990, día en que Augusto Pinochet entregaría el poder a Patricio Aylwin —el nuevo Presidente electo democráticamente—, preguntó: “¿No podrían mandarnos a Pinochet, ahora que está desocupado?”.

Esta recepción me dejó perplejo, pero los días que entonces pasé en Buenos Aires me ayudaron a entender el curioso estado mental del funcionario de migraciones. Había llegado a un país sumido en la hiperinflación y el caos, un país cuyos ciudadanos habían visto disminuir

sus ingresos reales promedio en una cuarta parte en diez años y cuya fe en el futuro prácticamente había desaparecido. En Buenos Aires encontré a Hilda Sabato y a Juan Carlos Korol, dos investigadores con los cuales colaboraba. Un día, en las oficinas de CISEA<sup>1</sup>, estábamos discutiendo el tema que en ese momento ocupaba con intensidad la mente de los argentinos: la hiperinflación. En medio de la conversación, uno de mis colegas se levantó y se dirigió hacia un armario que yo supuse contenía libros, ensayos y cosas parecidas, pero, para mi sorpresa, al abrirse la puerta mostró que el mueble estaba lleno de cigarrillos, aceite y otros artículos parecidos. “Es parte de nuestros salarios —me dijeron—. Debemos cambiar por dólares cada austral que tenemos, o comprar cosas tan pronto como podemos, para no perderlo todo.” Ése fue casi el final de nuestra conversación, porque alguien llamó por teléfono para anunciar un pago salarial extra que la Universidad de Buenos Aires realizaría en una hora. La gente tenía que apurarse, recibir el dinero lo antes posible y cambiarlo por dólares o comprar algo con él antes de que la hiperinflación le quitara valor.

Ésa era la Argentina en marzo de 1990, en medio de una crisis que quizás haya que experimentar de primera mano para poder entender completamente. No se veían los precios en ningún negocio o restaurante, porque aumentaban todo el tiempo, y en todas partes la gente cambiaba desesperadamente su dinero por dólares, una clara indicación de la terrible situación del país. Al arribar a Chile encontré aún más evidencias de la increíble calamidad que afectaba a la Argentina. En una visita a Sonda, una gran empresa chilena de computación, me comentaron que todos los días llegaban argentinos de buena formación, que ofrecían sus servicios casi a cualquier precio. Era increíble: argentinos empobrecidos que se trasladaban a Chile en busca de trabajo, mientras que antes siempre habían sido los chilenos los que iban a buscar fortuna al país grande y rico del otro lado de los Andes.

¿Qué había ocurrido en la Argentina, la nación próspera que yo había visitado de niño y que en esa época, en la década de 1950, desde el punto de vista del resto de América Latina, era tan inmensamente avanzada y opulenta? ¿Cómo pudieron ir tan mal las cosas? ¿Cuándo comenzó el problema? Estos interrogantes, con los que los argentinos mismos han venido luchando durante décadas, se tornaron más apremiantes tras la

<sup>1</sup> Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración.



erupción del caos de diciembre del 2001, cuando todo el mundo pudo ver, asombrado, cómo un país que alguna vez había llenado de esperanzas a millones de emigrantes europeos pobres había caído ahora en un precipicio tan profundo. ¿Cómo una nación que en un tiempo había sido el granero y la despensa de tantas otras se había convertido en un país cuyos habitantes pasaban hambre y vivían en una desesperación que los estaba llevando a los extremos más lamentables?

En mis escritos anteriores sobre América Latina había dado algunas respuestas a preguntas como éstas, pero ahora me parecía que había llegado el momento de abordarlas con mayor coherencia y profundidad. Para ello es necesario remontarse bastante atrás en el tiempo, en especial a la era dorada de la Argentina, entre 1860 y 1930, cuando las exportaciones florecían, los inmigrantes arribaban de a millones y el país se convertía en uno de los más florecientes del mundo. Las raíces de la miseria actual, por sorprendente que parezca, hay que rastrearlas en aquellos años de esplendor.

Este libro se divide en tres partes. La primera cuenta la historia de la prosperidad argentina, es decir, la transformación del país de un pobre rincón del imperio colonial español a la estrella más brillante del firmamento latinoamericano a comienzos del siglo xx. La segunda parte describe la triste odisea argentina de la riqueza a los harapos; esta trayectoria comienza con el colapso de la economía exportadora en 1930, para transitar luego la larga marcha hacia la debacle socioeconómica, política y moral que experimentó la nación a comienzos de la década de 1980. La tercera parte se ocupa del período que va desde la restauración de la democracia, en 1983, hasta el estallido del caos a finales del año 2001.

Hay algo que debe quedar claro antes de que comencemos a recorrer el largo camino que ha llevado a la Argentina a las dificultades del presente. La historia que se cuenta aquí no es la historia de la Argentina, sino la historia de la crisis argentina. Es una distinción importante, porque este relato ha dejado fuera muchas cosas; sólo he destacado aquello que puede resultar relevante para comprender cómo este país que alguna vez fue tan próspero pudo llegar a tan mal final.



## LAS DÉCADAS DE LAS VACAS GORDAS:

### LA HISTORIA DE LA PROSPERIDAD ARGENTINA

“De pronto subieron del río siete vacas hermosas y robustas que se pusieron a pastar entre los juncos.”

GÉNESIS 41:2

Los sueños del Faraón

**E**l período comprendido entre 1860 y 1930 fue la época de oro de la Argentina. Setenta años de crecimiento, modernización, democratización y relativa estabilidad política. Millones de emigrantes del sur de Europa buscaron un destino mejor en la Argentina de entonces y los suelos fértiles de las pampas fueron conectados a los mercados de Europa gracias a los nuevos ferrocarriles y vapores transoceánicos. Buenos Aires se transformó en una inmensa metrópolis y en la capital cultural de la América de habla hispana; edificios impresionantes adornaban a ese París transatlántico que vio nacer al tango. Pero detrás de esa fachada esplendorosa se ocultaba un buen número de problemas, cuya persistencia terminaría un día hundiendo al país en una profunda crisis. Para poner en perspectiva los avances logrados entre

1860 y 1930, mi relato comienza con aquella Argentina que era una colonia española pobre y remota.

### LA ARGENTINA COLONIAL

La Argentina de los siglos *xvi* y *xvii* era un rincón perdido de la América Hispana. “La tierra de la plata” no estuvo a la altura de las grandes expectativas que acerca de ella alimentaron los primeros visitantes españoles: ni metales preciosos ni abundante mano de obra indígena esperaba a los conquistadores en las lejanas praderas de la Argentina.

Durante este período, la zona noroeste del país —Salta, Tucumán, Santiago del Estero y Catamarca— llegó a ser, gracias a su proximidad a las áreas productoras de plata del Alto Perú (Bolivia), la parte más desarrollada del territorio. Alrededor de dos tercios de la población indígena de la Argentina vivía allí, y la región exportaba animales de carga, comestibles y artesanías en grandes cantidades a las ricas comarcas montañosas de Bolivia. Buenos Aires —fundada en 1536 pero pronto abandonada y luego refundada en 1580— fue durante mucho tiempo incapaz de beneficiarse de su ubicación geográfica privilegiada, debido a las regulaciones comerciales de España y el control de Lima sobre el comercio transoceánico del Virreinato del Perú, del cual la Argentina formaba parte en esa época. El ganado —en su mayoría ganado cimarrón a medio domar— se expandió con rapidez por las pampas, y grandes ranchos ganaderos —estancias— se establecieron ya en el siglo *xvii*, principalmente en el interior de Buenos Aires. Estas estancias podían abarcar miles de hectáreas de tierra, pero como regla sólo empleaban a unos pocos gauchos, que acorralaban al ganado semisalvaje, desollaban sus cuerpos y tiraban el resto. El cuero era casi el único producto que, en ese momento, la región se hallaba en condiciones de exportar a Europa.

Las cosas cambiaron en forma radical en el siglo *xviii*. Buenos Aires tuvo entonces la oportunidad de convertirse en un gran puerto marítimo a partir del Tratado de Utrecht, en 1713, que dio a Inglaterra el monopolio del comercio de esclavos en Hispanoamérica y que, en lo que concernía a las provincias del sur, sería canalizado a través de Buenos Aires. Entre 1714 y 1739, cuando los ingleses fueron expulsados del imperio español, Buenos Aires se había transformado en el centro de

importación de esclavos más grande de Hispanoamérica y en la mayor ciudad de la Argentina, con una población de 11.000 habitantes. El contrabando extensivo pasó a ser otra fuente importante de ingresos de la ciudad, junto con el continuo comercio de esclavos, que desde 1739 quedó en manos de los portugueses.

Para consolidar su poder sobre el estuario del Río de la Plata, los españoles fundaron en 1776 un nuevo virreinato —el Virreinato del Río de la Plata, compuesto por la actual Argentina, Uruguay, Paraguay y Bolivia— e hicieron de Buenos Aires su capital. La plata de Bolivia, los cueros y la carne salada —tasajo, consumido sobre todo por los esclavos de las plantaciones de azúcar de Brasil y Cuba— eran las exportaciones dominantes. La población de Buenos Aires creció de 22.000 habitantes en 1770 a 50.000 en 1810. El país seguía escasamente poblado a comienzos del siglo XIX, con dispersas tribus indígenas que dominaban, entre otros lugares, casi todo el sur de la Argentina y grandes partes de la región pampeana. En esa época, la población —sin incluir a los indígenas libres— alcanzaba cerca de 350.000 personas, de las cuales 150.000 vivían en la zona noroeste, 100.000 en otras partes del interior y otras 100.000 en la costa.

La Argentina tuvo un papel decisivo en la lucha por la independencia de Hispanoamérica. Los contactos con Inglaterra y otros países europeos habían diseminado nuevas ideas y formas de pensar en Buenos Aires, y la elite nacional, consistente en comerciantes y terratenientes, no tenía que temer —a diferencia de sus pares en México, Perú y Bolivia, por ejemplo— importantes levantamientos indígenas. Según parece, un espíritu burgués moderno caracterizaba ya el Buenos Aires de ese entonces. Después de 1810 —el año de la rebelión criolla—, España nunca recobró el control de la ciudad portuaria. El estandarte de la rebelión seguía flameando en Buenos Aires en 1816, cuando todo el resto del imperio colonial americano había sido reconquistado por España. En 1817 las fuerzas argentinas, a las órdenes del general San Martín, marcharon a través de los Andes y vencieron a las fuerzas españolas, primero en Chile y luego en Perú.

## LA SAGA DE LA PROSPERIDAD ARGENTINA

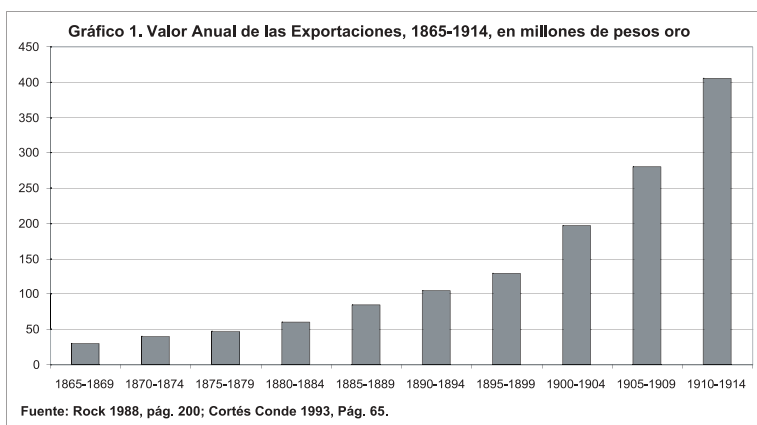
La victoria sobre España no significó la paz para la Argentina.

Los primeros 50 años de independencia estuvieron teñidos por conflictos internos y regionales. El Virreinato del Río de la Plata se vio dividido en cuatro naciones diferentes: Argentina, Uruguay, Paraguay y Bolivia. Se libraron tres guerras, con una frecuente intervención brasileña, para decidir al fin las fronteras de estas nuevas repúblicas. En el interin, se desarrollaba una lucha contra los aborígenes, tanto en la región pampeana como en el norte de la Argentina. La guerra contra los indígenas pampeanos fue concluida por el general Roca en 1879-80, mientras que la lucha contra los indígenas chaqueños, en el norte, y los patagónicos, en el sur, continuó durante el resto del siglo XIX. En el país, las políticas domésticas estaban a su vez dominadas por disputas violentas entre distintas elites regionales, particularmente entre los caudillos de la ciudad de Buenos Aires, de la provincia de Buenos Aires y del interior. Sólo hacia 1861, después de que la ciudad de Buenos Aires surgió victoriosa de esa lucha interna, la nación logró una relativa estabilidad política que, en general, se mantuvo hasta el golpe de 1930.

Esos años de conflicto fueron la época en la cual la clase terrateniente —que también sumó a un buen número de miembros de la nueva elite político-militar— amplió sus propiedades en forma sustancial, como resultado de la expulsión de los indígenas de grandes superficies de tierra. Durante este período unos pocos cientos de poderosos terratenientes, junto con los principales políticos y generales, adquirieron millones de hectáreas. Solamente para financiar la llamada Conquista del Desierto (1879-80) contra los indígenas de las pampas, se vendieron 8,5 millones de hectáreas de tierra a 381 personas, lo que da un promedio de 22.000 hectáreas por individuo. Tales tierras, en general muy fértiles, se hallaban ubicadas principalmente en el interior de Buenos Aires y constituyeron el fundamento de la economía exportadora del futuro. Por tanto, ya a comienzos del auge de las exportaciones y de la inmigración europea masiva que se inició en 1860, las mejores tierras se hallaban ya distribuidas y se había formado una clase de estancieros muy poderosos. Esta clase, que continuó aumentando sus propiedades durante todo el resto del siglo XIX, desempeñó un papel protagónico en los destinos de la Argentina hasta la segunda década del siglo XX.

El rápido crecimiento de las exportaciones de lana a mediados del siglo XIX dio a la Argentina una idea anticipada del auge fenomenal

que pronto vendría. El número de ovejas casi se triplicó entre 1840 y 1860, pasando de 5 a 14 millones, y las exportaciones crecieron de 1.610 toneladas de lana a 17.300 toneladas durante el mismo período. El número de ovejas superaba la marca de los 60 millones en 1880, y en 1882 se exportaban más de 110.000 toneladas de lana. Pero ya entonces el trigo iba convirtiéndose en un producto de exportación importante, al que pronto se sumarían muchos otros productos agrícolas y ganaderos (sobre todo carnes) que formarían la base de las importantes exportaciones que volverían famosa a la Argentina en todo el mundo. Como se puede ver en el Gráfico 1, el valor total de las exportaciones se multiplicó más de 13 veces entre 1865 y 1914.

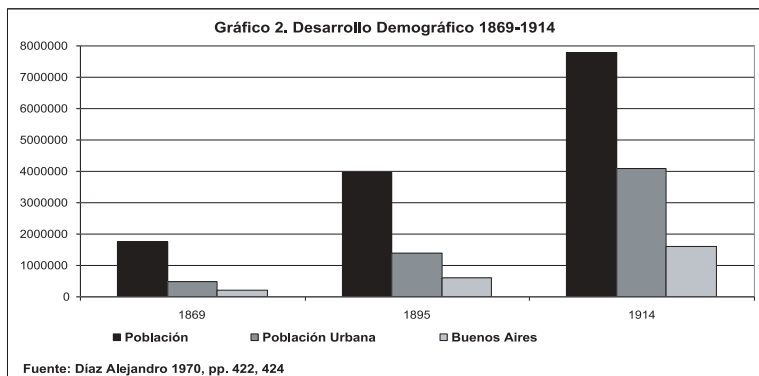


Este auge de las exportaciones se basó en una combinación de seis factores diversos: el aumento de la demanda europea de productos alimenticios y materias primas; la “segunda revolución industrial”, que creó nuevos y más económicos medios de transporte; recursos naturales fácilmente exportables en grandes cantidades; un fuerte ingreso de mano de obra inmigrante del sur de Europa; un abundante suministro de capital internacional; y, por último pero no menos importante, la relativa estabilidad política alcanzada a partir de 1861.

Algunas cifras pueden ilustrar la rápida expansión de la industria de exportación. Después de la guerra contra los indígenas de la década de 1870, se incorporaron a la Argentina 30 millones de hectáreas, con lo que la extensión total del área agrícola disponible creció de menos de 10

millones de hectáreas en 1850 a 51 millones en 1908. Entre 1843 y 1884 las cabezas de ganado pasaron de 10 a 23 millones. Las tierras dedicadas a los cereales se expandieron de 340.000 hectáreas en 1875 a 20 millones en 1913, y las exportaciones de trigo crecieron de 179.000 toneladas en 1888 al récord —anterior a 1914— de 3,6 millones de toneladas en 1908. La infraestructura también se desarrolló velozmente, con un total de 33.500 kilómetros de vías férreas que unían los puntos más importantes del país hacia 1914. Las exportaciones crecieron en más del 5 por ciento por año entre 1869 y 1913, y el crecimiento económico anual de la Argentina durante ese período se ha estimado entre 6 y 6,5 por ciento. Esto da una tasa de crecimiento per cápita muy sólida, de alrededor del 3 por ciento anual, durante 44 años (el crecimiento demográfico fue de aproximadamente el 3,3 por ciento anual entre 1869 y 1913).

En 1914 la Argentina era un país radicalmente diferente de lo que había sido 50 años antes. El rápido crecimiento de la población y el aún más rápido proceso de urbanización —resumido en el Gráfico 2— fueron fuerzas motrices muy importantes en tal cambio. Buenos Aires, que en 1869 contaba con 187.000 residentes, hacia 1914 se había convertido en una metrópolis gigante de 1,5 millón de habitantes, y la población nacional, que según el primer censo nacional de 1869 sumaba 1,8 millón, había aumentado a 7,9 millones de acuerdo con el tercer censo de 1914. Las capitales y los centros urbanos provinciales como Córdoba, Rosario, Santa Fe, Mendoza y Tucumán se habían transformado en grandes ciudades, donde los productos de exportación se recolectaban y remitían a Buenos Aires.





En 1914 la Argentina era el país más urbanizado del mundo después de Gran Bretaña; el 53 por ciento de su población total vivía en ciudades de más de 2.000 habitantes, y el nivel de vida era uno de los más altos del planeta. Había surgido una próspera clase media, que ahora luchaba por una porción del poder político bajo el liderazgo del Partido Radical (Unión Cívica Radical —UCR—, formada en 1891) y su presidente, Hipólito Yrigoyen. También había surgido una amplia clase trabajadora, junto con una estructura social ampliamente diversificada, muy distante de la que caracterizaba a la antigua sociedad colonial. Los ferroviarios, junto con los trabajadores portuarios y los de los frigoríficos, formaban grandes colectividades obreras organizadas, muy comparables al movimiento obrero europeo de la época. La primera década del siglo xx fue testigo de la formación de dos poderosas organizaciones sindicales, la Federación Obrera Regional Argentina (FORA) y la Unión General de Trabajadores (UGT). Al mismo tiempo, el sistema político de la Argentina fue democratizado a través de las reformas de 1912, que introdujeron el sufragio universal masculino.

La industria avanzó aceleradamente durante este período de crecimiento generalizado. El valor de la producción industrial, por ejemplo, se multiplicó por 2,4 entre 1900 y 1913. Un sector industrial muy diversificado se componía en 1914 de más de 48.000 lugares de trabajo, y el empleo industrial creció de 396.000 trabajadores a 633.000 entre 1900-04 y 1910-14. Sumando a esto al sector de la construcción, obtenemos un crecimiento para el mismo período de 486.000 a 851.000 trabajadores, lo que corresponde respectivamente al 20,6 y al 27,7 por ciento de la fuerza de trabajo nacional. Estas industrias —en general una mezcla de artesanía tradicional, talleres de manufactura e industrias semimecanizadas, pero que también incluían grandes fábricas y establecimientos industriales modernos vinculados con la exportación de productos agroganaderos— ya habían obtenido el control de una gran parte del mercado nacional para artículos de consumo básico —91 por ciento de productos alimenticios, 88 por ciento de productos textiles y 80 por ciento de materiales de construcción, por ejemplo—, pero también hacían incursiones considerables en ciertos segmentos del mercado de bienes de capital: un tercio de los productos de diseño metalúrgico comercializados en la Argentina eran producidos allí, y hacia 1910 la

industria nacional también era capaz de satisfacer una tercera parte de la demanda nacional de maquinaria e instrumentos agrícolas.

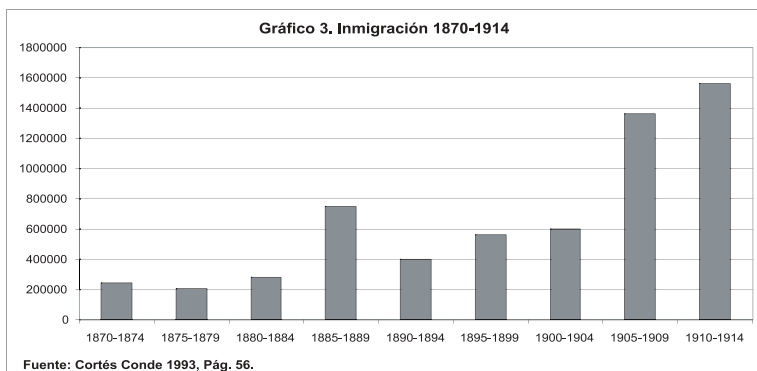
### EXPLICACIÓN DEL ÉXITO DE LA ARGENTINA

Al inicio de la Primera Guerra Mundial existía ya un impresionante contraste entre la Argentina y la mayoría de los países de Latinoamérica en lo que respecta al nivel de vida, el desarrollo económico, el grado de urbanización, el desarrollo de infraestructura y la modernización sociocultural y política. Explicar este contraste es interesante desde varios puntos de vista, más aún considerando que el auge de las exportaciones fue un fenómeno general en América Latina en esa época. En otras palabras, los éxitos de la Argentina no pueden ser acotados sólo al crecimiento de las exportaciones. Naciones como Perú, Colombia, México o Guatemala experimentaron asimismo un crecimiento exponencial de las exportaciones durante este período, pero su desarrollo no podía compararse de ninguna manera con el de la Argentina.

Una razón central de este desarrollo relativamente tan exitoso y tan divergente de casi todo el resto de América Latina fue en realidad algo que, a primera vista, podría parecer una debilidad fundamental, es decir, la escasez de mano de obra. Los terratenientes de la Argentina no tenían acceso al trabajo barato provisto por gran cantidad de indígenas y mestizos reducidos a una situación de semiservidumbre, como era en general el caso en la mayor parte del resto de Latinoamérica. Por ello la elite argentina se vio obligada a buscar su mano de obra fuera del país. Antes, la solución “natural” para este tipo de problema había sido la importación masiva de esclavos de África; tal fue, por ejemplo, la medida adoptada por los portugueses en Brasil y por otras potencias europeas en el Caribe. Pero ahora este camino estaba cerrado, al hallarse en agonía el comercio Atlántico de esclavos, debido a una resistencia inglesa muy activa. Tampoco constituía una solución práctica recurrir a una masiva importación de, digamos, jornaleros chinos, en especial para una nación de Sudamérica ubicada en la costa atlántica. La opción restante —es decir, el estímulo a una numerosa inmigración voluntaria de mano de obra— fue revolucionaria para los estándares de América Latina. Fueron los pobres de Europa del sur los que, en el caso de la Argentina,

contribuyeron a solucionar a la escasez de mano de obra. Esta solución era, por lo demás, perfectamente compatible con la política y la cultura europeizante del país. La Constitución nacional de 1853 hizo de esto un componente central de la nueva Argentina, al dar a los europeos el derecho a la libre inmigración.

Para poder atraer a europeos en grandes números, la Argentina tenía que ofrecerles un nivel de vida que no sólo fuera mejor que el imperante en grandes partes de Europa sino que además pudiera compararse con el que ofrecían otros países de inmigración, como los Estados Unidos y Australia. Los factores que permitieron a la Argentina satisfacer tales requisitos fueron, por cierto, sus copiosos recursos naturales, su alta productividad agroganadera y la abundancia de comida barata. Esto, junto con un alto nivel de crecimiento de la demanda de nuevos trabajadores, creó las bases para el surgimiento de condiciones laborales modernas y un nivel de salarios que, con la excepción de Uruguay, era desconocido en América Latina.



Cerca de seis millones de europeos —principalmente italianos y españoles— llegaron a Buenos Aires entre 1870 y 1914, y más de tres millones de ellos se quedaron en la Argentina para siempre. Tal como se puede ver en el Gráfico 3, la inmigración alcanzó niveles espectaculares entre 1905 y 1914. Durante esos diez años, cerca de tres millones de inmigrantes llegaron al puerto de Buenos Aires y sólo una porción limitada de ellos se aventuró hacia el interior del país. A pesar de las pobres condiciones habitacionales de los conventillos (edificios estropeados donde se amontonaban muchos de los pobres de la ciudad

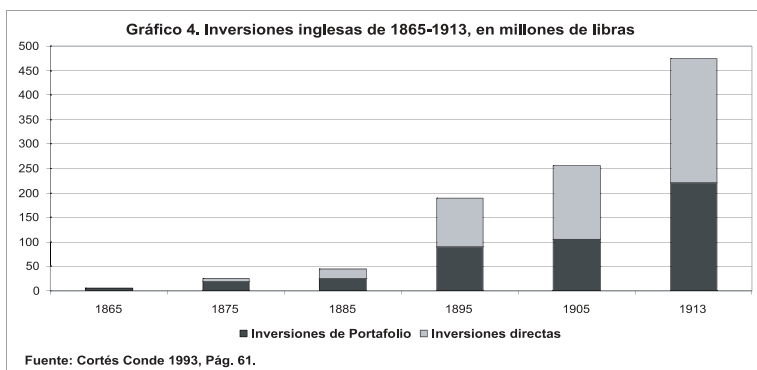
capital), la mayoría de los inmigrantes eran atraídos por las luces de la gran metrópolis y fueron absorbidos por Buenos Aires, ya sea por su creciente clase trabajadora industrial o por las distintas actividades de un ya abultado sector de servicios y comercio, o convertidos en pequeños empresarios o sirvientes. Esta transformación de la ciudad en una urbe moderna y multifacética, que dejaba perplejos a los argentinos del interior, vería su espíritu inmortalizado en el tango, la música triste del hombre inmigrante en su soledad llena de nostalgias.

De esta forma se desarrolló en la Argentina, tanto en la ciudad como en el campo, un moderno mercado de trabajo y una clase obrera asalariada que no estaba sujeta a relaciones semif feudales, que compartía tanto el origen como la cultura de la elite y que, además, ganaba suficiente dinero como para poder comprar una cantidad modesta, aunque creciente, de artículos de consumo. Al mismo tiempo, las industrias exportadoras y el desarrollo de la infraestructura exigían una cantidad cada vez mayor de productos industriales, talleres de reparación y plantas de procesamiento, que expandieron aún más el mercado local. Recolectar, procesar y transportar los grandes productos de exportación argentinos requería no sólo maquinaria, trenes, depósitos e instalaciones portuarias, sino también, y en especial en lo concerniente a la exportación de carne, modernas plantas de elaboración de alimentos y grandes establecimientos frigoríficos. Todo ello tornó posible el surgimiento de un mercado nacional en una escala nunca vista en América Latina, lo que incentivó el desarrollo de una industria nativa que en buena medida estaba protegida de la competencia internacional por la distancia geográfica entre la Argentina y las principales naciones industriales del momento.

El importante flujo de inmigrantes europeos conllevó varias ventajas. Los inmigrantes, si bien en su mayoría eran campesinos pobres del sur de Europa, también incluían numerosos individuos con experiencia en comercio o en trabajo fabril, y otros tantos que eran artesanos o trabajadores calificados. Ellos trajeron consigo valiosos conocimientos y brindaron a la industria argentina una amplia base para el reclutamiento de hombres de empresa, técnicos y trabajadores calificados. La inmigración europea fue esencial en este aspecto, particularmente en Buenos Aires, donde, en 1914, el 70 por ciento de la clase trabajadora era de origen extranjero. La presencia de los inmigrantes resultaba aún más notable

entre los empresarios; más de dos tercios de todos los industriales y comerciantes activos en la Argentina en 1914 habían nacido fuera del país, y en el caso de Buenos Aires la cifra llegaba al 80 por ciento.

Mediante la inmigración, la Argentina obtuvo tanto mano de obra como empresarios y conocimientos vitales para su desarrollo comercial e industrial. Los recursos naturales abundaban, al menos para la agricultura y la ganadería. El capital provenía principalmente del crecimiento de la producción interna, sobre todo de las grandes ganancias que reportaban las exportaciones. Tal era el dinamismo exportador que, aun en medio de una intensa fase de expansión interna que exigía grandes cantidades de importaciones, la Argentina era capaz de obtener, entre 1891 y 1914, un superávit comercial (con la excepción de sólo dos años). Una importante fuente de capital —y con el tiempo muy controversial— fue la inversión extranjera; las inversiones inglesas fueron especialmente significativas. Con ello la Argentina se convirtió en uno de los mercados más importantes en el mundo para la exportación de capital. La existencia de esas grandes inversiones constituye una prueba irrefutable de la asombrosa vitalidad de la economía argentina de la época.



Tal como se observa en el Gráfico 4, las inversiones inglesas acumuladas en la Argentina crecieron de £2,7 millones en 1865 a £480 millones en 1913, año para el cual representaban el 40 por ciento del total de las inversiones británicas en América Latina (Brasil estaba en segundo lugar, con alrededor del 22 por ciento). De esos 480 millones, sólo 316 millones constituían un verdadero incremento de capital del

exterior, mientras que el resto consistía en reinversiones y otros fondos obtenidos dentro de la Argentina. El foco de las inversiones británicas cambió de manera considerable durante ese tiempo. Hasta la década de 1880, la mayor parte consistía en inversiones de cartera, seguidas por inversiones directas, principalmente en ferrocarriles, comercio, finanzas y frigoríficos (véase Gráfico 4). En 1913 esas inversiones directas superaron el 60 por ciento del total de las inversiones británicas, y los ferrocarriles solos sumaron el 44 por ciento de ese total. Una clara división del trabajo se desarrolló entre los estancieros argentinos, que eran dueños de la tierra, y los capitalistas extranjeros, que controlaban los ferrocarriles y muchos frigoríficos de Buenos Aires (donde los inversores estadounidenses lograron una posición prominente a comienzos del siglo xx). El capital inglés también logró una considerable influencia en el comercio y en el área bancaria, pero los bancos nacionales argentinos — Banco de la Nación Argentina y Banco Hipotecario Nacional— ya entonces ocupaban una posición dominante.

Más adelante se culpó a esta gran afluencia de capital extranjero —bienvenida con brazos abiertos durante el período en cuestión— de muchos de los problemas de desarrollo de la Argentina, y con el tiempo llegó a convertirse en recurrente chivo expiatorio de los fracasos de las clases dirigentes argentinas. Fue asimismo un tema central de la retórica nacionalista “antiimperialista”, que ya evolucionaba en los círculos conservadores durante la década de 1910 y que se volvería muy prominente bajo el régimen de Perón y habría de inspirar, más tarde, a numerosas tendencias políticas tanto de izquierda como de derecha.

En esta forma de explicar los problemas argentinos se pone el énfasis en el poder que los capitalistas de países extranjeros ejercían sobre algunos sectores estratégicos de la nación, así como en los recursos que se sacaban de la Argentina en forma de ganancias y pago de intereses. Sin embargo, en este caso, como en tantos otros, la retórica guarda muy poca conexión con la realidad. Las transferencias de ganancias sumaban sólo una fracción limitada de los enormes lucros generados por las exportaciones de la Argentina durante el período en cuestión y apenas si pueden haber dañado en forma significativa el potencial de desarrollo nacional. La importancia de la contribución del capital extranjero al desarrollo de una economía dinámica de exportación queda, por el

contrario, establecida más allá de toda duda razonable. Por lo demás, la influencia extranjera fue relativamente limitada. La mayoría de los recursos productivos del país, tanto en agricultura como en industria, siempre estuvieron en manos argentinas, y el *status* de la Argentina como nación independiente nunca fue cuestionado. De mucho mayor importancia —aunque menos cómodos que una referencia a un chivo expiatorio extranjero— para entender las dificultades económicas y sociales con las que se enfrentó más tarde la Argentina son otros dos aspectos, a los que me referiré a continuación.

### NO TODO LO QUE BRILLA ES ORO

Cifras tan impresionantes de crecimiento económico como las que hemos presentado aquí inspiran respeto. Hacia 1914 la Argentina era vista como el equivalente a los Estados Unidos en América Latina. Lamentablemente, detrás de esta fachada deslumbrante se escondía un buen número de elementos muy conflictivos. En realidad, fue durante sus años dorados cuando la Argentina comenzó a recorrer el largo camino hacia la crisis en la que ha estado inmersa durante el último cuarto de siglo. Hay dos aspectos problemáticos que vale la pena destacar en este contexto. Uno de ellos tiene que ver con la distribución de la propiedad en el campo; el otro, con la orientación unilateral hacia el mercado local y la falta de fuerza competitiva mostrada por grandes sectores de la naciente industria del país. En esta sección discutiré el primero de esos dos aspectos, y en la próxima me ocuparé de los problemas de la industria.

Cuando la marea migratoria llegó a la Argentina, la nación, tal como hemos visto, estaba ya dominada por una poderosa clase terrateniente. Esa clase amplió en forma considerable su posesión de tierras a lo largo de todo el período comprendido entre 1860 y 1914, ganando control sobre una gran parte de las mejores tierras de la fértil región pampeana. En 1914 más del 60 por ciento de la tierra en las cinco provincias de la pampa, y el 80 por ciento de toda la tierra en la Argentina, se concentraba en unidades de más de 1.000 hectáreas. También en ese año, estancias gigantescas de más de 5.000 hectáreas abarcaban, *grosso modo*, la mitad de las tierras del país. La existencia de la mencionada clase terrateniente desempeñó un papel decisivo en el surgimiento de un

modelo de desarrollo mucho menos dinámico de aquel que se daba por entonces, por ejemplo, en los Estados Unidos, donde surgió una amplia y próspera clase de campesinos propietarios de su tierra. La aparición de esta clase agricultora formada por pequeños propietarios en los Estados Unidos dio testimonio de una distribución mucho más igualitaria de los recursos naturales, que condujo a una distribución más pareja de los ingresos, que a su vez fue decisiva para el crecimiento de un amplio mercado consumidor de productos industriales de todo tipo. Al mismo tiempo, una agricultura como la estadounidense, basada en colonos propietarios y una frontera agrícola abierta, tiende a tornarse cada vez más intensiva en el uso de capital y maquinaria, dado el alto costo comparativo de la fuerza de trabajo. Esto, por su parte, tiende a aumentar de manera decisiva el nivel de inversión en el sector agrícola, lo que genera a su vez buenas condiciones para el surgimiento de una estructura industrial cada vez más diversificada y sofisticada (el ejemplo típico es la temprana aparición, en los Estados Unidos, de empresas líderes, en el nivel internacional, en la producción de maquinaria agrícola).

Las grandes propiedades agrícolas de la Argentina, por otro lado, se desarrollaron en forma mucho más extensiva, a través de la libre explotación de la tierra, por ser el factor de producción más barato, en lugar de factores de producción más caros, como el trabajo y el capital. Esto resulta evidente en lo que respecta a los ranchos ganaderos, pero también se aplicó a la mayoría de los cultivos. Además, los grandes terratenientes, en su búsqueda por adaptarse con rapidez a los fluctuantes precios de los mercados de exportación, intentaron minimizar las inversiones fijas que los ataban a un producto en particular. El ideal consistía en ser capaz de cambiar velozmente entre cultivo y cría de ganado. Al mismo tiempo, la distribución de los ingresos agrícolas en la Argentina continuó siendo más desigual que en una economía de colonos al estilo estadounidense. Todo esto reducía el potencial de la agricultura como mercado tanto para artículos de consumo como para bienes de capital. De tal forma, los impulsos hacia el resto de la economía se volvieron menos dinámicos y por ello el potencial de generación de crecimiento del desarrollo agrícola se vio fuertemente reducido.

Sólo en algunas regiones, como la provincia de Santa Fe, los inmigrantes tuvieron oportunidad de poseer sus propias tierras, situación



que pronto dio lugar a un desarrollo agrícola más intensivo, diversificado y generador de progreso. Sin embargo, la tierra disponible para los colonos nunca excedió el 15 por ciento del total del área agrícola del país. En otras partes de la Argentina, el cultivo de tierras arrendadas se tornó una práctica común, en especial en áreas de cultivo de trigo, donde el uso del trabajo era más intensivo. Esta forma de uso de la tierra difícilmente conducía a inversiones de largo plazo o a mejoras más permanentes, ya que la tierra no pertenecía a la persona que la trabajaba y los arriendos eran de duración bastante limitada, puesto que los terratenientes querían tener la libertad de cambiar la utilización de su tierra, pasando del cultivo al ganado cuando los precios internacionales así lo motivaban.

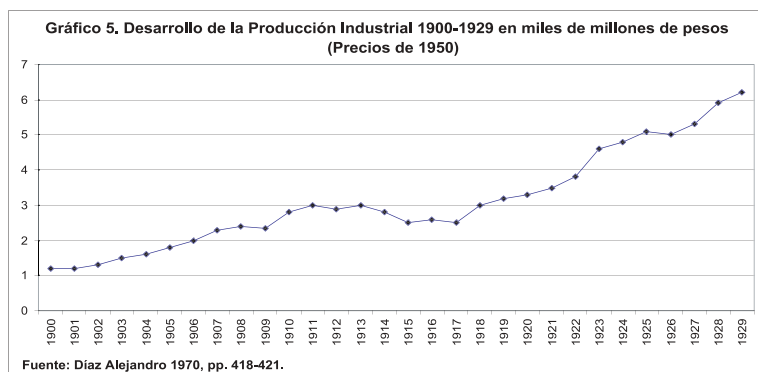
El dominio de las grandes propiedades presentaba otra desventaja importante desde el punto de vista de un desarrollo nacional general. Los inmigrantes tendían a quedarse en las grandes ciudades, sobre todo Buenos Aires, en mayor medida que si hubiesen tenido la posibilidad de ser dueños de la tierra y convertirse en colonos. Sólo el 25 por ciento de los inmigrantes fueron absorbidos por la agricultura. Esto conllevó un proceso de urbanización excesivamente rápido, caracterizado por el surgimiento de un abultado sector de servicios que se apropiaba de una parte considerable de la renta nacional y que con el tiempo llegaría a ser un problema importante para el país. El resultado de este amplio proceso de urbanización temprano fueron los inevitables y finalmente devastadores conflictos distributivos entre las ciudades y el campo que caracterizarían el desarrollo argentino durante gran parte del siglo xx.

### **PROBLEMAS DEL DESARROLLO INDUSTRIAL**

En el largo plazo, aún más problemático que las relaciones de propiedad en el campo era el tipo de desarrollo industrial iniciado en la Argentina hacia fines del siglo xix. Esto es especialmente importante, ya que tanto la estructura como el modelo de desarrollo industrial que entonces se forjó estaban destinados a dominar el futuro económico de la Argentina hasta la crisis de la década de 1980 y las reformas estructurales realizadas durante la presidencia de Carlos Menem. El postular esta continuidad estructural contradice tajantemente la imagen convencional del desarrollo argentino y latinoamericano, que ve la crisis de 1930 como

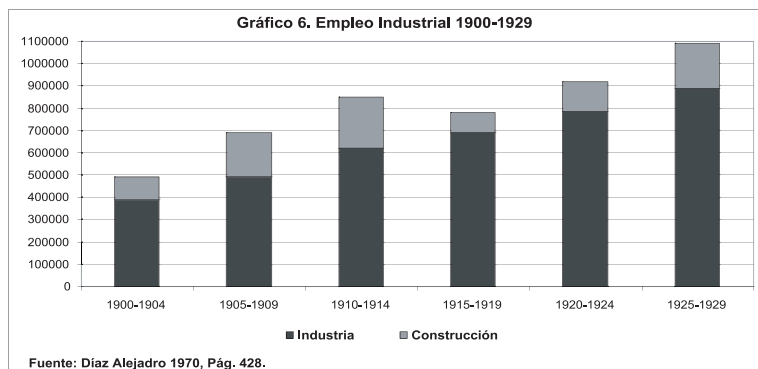
la fase inicial de la industrialización y la línea divisoria entre dos modelos de desarrollo por entero opuestos. Un análisis más detallado de este temprano desarrollo industrial también es importante porque desmiente uno de los clisés más comunes acerca de la economía argentina durante este período. La visión de este lapso que mucha gente mantiene todavía —a pesar de que la investigación de la historia económica la ha abandonado hace mucho— es de ultraliberalismo y completa apertura al mundo exterior de una economía que se hallaba por completo sometida a los intereses de las industrias exportadoras y que inhibía, por consiguiente, el crecimiento industrial. Todo esto concuerda muy poco con la realidad, lo mismo que la idea de una total inflexión estructural acontecida durante la década de 1930.

Como hemos visto, antes de 1914 ya se había desarrollado en la Argentina un sector industrial bastante amplio, y tras una interrupción —durante la Primera Guerra Mundial— ese desarrollo continuó con vigor inalterado hasta 1929. Como se muestra en el Gráfico 5, la producción industrial creció a más del doble entre 1914 y 1929. En el Gráfico 6, que muestra el desarrollo del empleo, se puede ver que entre 1925 y 1929 cerca de 1,1 millón de trabajadores (de una población trabajadora total de 4,2 millones) estaban empleados en el sector industrial y de la construcción.



El problema de este crecimiento en apariencia tan dinámico y exitoso reside, sin embargo, en la característica fundamental de la mayor parte de la industria emergente en la Argentina entre 1860 y 1930, es decir, su exclusiva orientación hacia el mercado doméstico (las industrias

directamente ligadas a las exportaciones eran, por supuesto, una excepción a esta regla). Aún más, esta industria no sólo se orientaba al mercado nacional sino que se concentraba en torno de aquellos segmentos de este mercado que se hallaban expuestos en medida insignificante a la competencia extranjera.



Esto en realidad se aplicaba a la mayor parte del mercado argentino durante el siglo XIX y comienzos del XX. Los altos costos de acarreo, las largas distancias y otras dificultades de transporte y comunicación dieron a grandes partes de los mercados locales/nacionales lo que podríamos llamar una protección natural que, sin necesidad de intervenciones proteccionistas, las reservó a los productores domésticos. Esto se podía aplicar a los comestibles, la vestimenta diaria, el calzado, mobiliario, materiales de construcción y rubros semejantes; pero también podía incluir productos relativamente sofisticados, como motores, repuestos y material ferroviario. Durante la segunda mitad del siglo XIX, por ejemplo, un país pequeño y no muy industrializado como Chile producía locomotoras, motores de vapor y turbinas. Es cierto que la tecnología de producción era bastante primitiva pues combinaba procesos artesanales e industriales, pero los problemas de comunicación y los costos de transporte de aquel entonces tornaron rentables industrias que en el aspecto tecnológico se hallaban muy por debajo de los estándares de producción internacional.

En esos mercados “naturalmente protegidos” se desarrolló una industria nacional, que competía, sobre todo, con las artesanías locales y la producción casera. La posibilidad de transición a la producción industrial giró, como regla, en torno de dos factores: el tamaño del mercado y

la capacidad, en términos de conocimiento y capital, para establecer actividades industriales. En lo que respecta al mercado, se observa que, ya en la segunda mitad del siglo XIX, la Argentina contaba con mercados lo bastante grandes para dar a muchas actividades industriales una considerable ventaja de productividad sobre la artesanía y la producción doméstica. Esto se aplicó en particular al tipo de bienes de consumo simples que demandaban la nueva clase obrera y la creciente clase media urbana. Por ello no es del todo sorprendente constatar —con la ayuda del censo industrial de 1914— que las industrias de comestibles, textiles, cueros y madereras representaban más de dos tercios del empleo industrial y cerca del 80 por ciento del valor total de la producción industrial argentina hacia comienzos de la Primera Guerra Mundial.

El problema de la capacidad para crear industrias era más complicado. Por un lado, la elite argentina demostró poco interés en crear industrias; no había ninguna causa para aventurarse en nuevas actividades cuando la alternativa —reinvertir en la agroganadería y las industrias de exportación— era muy rentable. Además, la producción industrial exigía un tipo de conocimiento técnico, experiencia y talento organizacional, que en general eran muy ajenos tanto a la elite argentina como a las clases medias urbanas, que se concentraban de modo casi exclusivo en el sector de servicios, sobre todo como profesionales liberales o como partes de la rápidamente creciente burocracia estatal argentina, donde el empleo se incrementó a más del triple entre 1900 y 1929. Por esta razón fueron tanto los inversores extranjeros como los inmigrantes los que debieron interpretar un papel decisivo en el desarrollo industrial de la Argentina. Los inversores extranjeros dominaron las industrias orientadas a la exportación y una gran parte de la infraestructura, mientras que los inmigrantes se dedicaron a las actividades industriales para el mercado interno. En 1914 la preponderancia de los inmigrantes entre los industriales era abrumadora. Mientras que apenas un tercio de los habitantes de la Argentina de ese lapso habían nacido en el exterior, más de dos tercios de los industriales eran nativos de otros países.

La industria para el mercado interno que nació así en la Argentina dependió casi por entero de la capacidad de iniciativa, las habilidades y los recursos económicos de esos inmigrantes. Debido a esta circunstancia, las fuertes limitaciones de los inmigrantes en lo concerniente tanto a

capital como a conocimientos ejercieron una influencia decisiva en el perfil de la industrialización argentina en sus albores. La mayoría de los empresarios inmigrantes se caracterizaron por un intenso espíritu de trabajo, una base de conocimientos poco sofisticada adquirida a través de la experiencia personal en actividades comerciales o industriales en el país nativo, y recursos económicos muy limitados. El resultado de ello fue una fuerte concentración de la iniciativa empresarial inmigrante en torno de procesos de producción simples que requerían poco capital y modestos conocimientos técnicos, y que, además, podían iniciarse en una escala relativamente pequeña. Estas características eran fundamentalmente una réplica de la Revolución Industrial del siglo XVIII en Inglaterra, que se había basado en una amplia diversidad de medianas y pequeñas empresas que aplicaban una tecnología más o menos simple y barata y eran dirigidas por empresarios sin mayores calificaciones académicas, cuyos conocimientos provenían de la propia experiencia comercial o industrial. El problema de esta reiteración espontánea del proceso que cien años antes había resultado tan exitoso en Inglaterra radicaba en que, hacia fines del siglo XIX, el liderazgo internacional en el desarrollo industrial había pasado a tipos de industrias, procesos de producción y *entrepreneurs* por completo diferentes. A causa de esto es pertinente afirmar que la industria argentina nació con cien años de atraso, muy por detrás del progreso técnico de punta. La estructura industrial de la Argentina era ya anticuada en el primer albor de su juventud.

La consecuencia de tal concentración unilateral en la producción de artículos de consumo simples y en procesos de producción no muy sofisticados fue lo que podemos llamar un perfil de industrialización “chato”. Una amplia expansión horizontal de este tipo de actividades industriales simples se dio en forma paralela a una falta notoria de profundidad industrial, es decir, una muy limitada capacidad de desarrollar industrias técnicamente más complejas y en particular un sector dinámico de producción de bienes de capital. Esto hizo que la industria argentina fuese por entero dependiente del proceso de producción de conocimientos e innovación tecnológica que se estaba manifestando lejos de las fronteras del país. De esta forma, el progreso tecnológico asumió un carácter exógeno, con lo que todos sus efectos dinámicos para el desarrollo económico estuvieron ausentes.

A pesar de ello, tal como hemos visto, ni el retraso industrial ni la dependencia de maquinaria, bienes industriales semimanufacturados y materia prima importada constituyó un obstáculo para un vasto establecimiento de industrias tanto en Buenos Aires como en las urbes provinciales más dinámicas, como Santa Fe, Rosario y Córdoba. Las importaciones industriales de maquinaria, materias primas y bienes semiterminados se multiplicaron 3,4 veces y sumaron alrededor del 40 por ciento del total de las importaciones entre 1900 y 1929 (sin incluir el combustible para uso industrial o el costo de los materiales de construcción importados). Al mismo tiempo, esta creciente industria no generaba casi ninguna exportación que no estuviese directamente relacionada con la agricultura o la ganadería. Un prerrequisito absoluto de este tipo o modelo de desarrollo industrial “cojo” eran, por cierto, las crecientes exportaciones argentinas de productos agroganaderos. La incrementada necesidad de importaciones que generaba el sector industrial fue cubierta con una parte de las divisas que este sector exportador generó tan ampliamente en esa época. Este hecho es crucial para comprender tanto las características como el punto focal de los problemas que con el tiempo aquejarían en forma tan crítica la industrialización de la Argentina. Este modelo de “industrialización introvertida” es impensable, y de hecho se vuelve insostenible, sin los copiosos recursos naturales del país y el fuerte flujo de divisas generado por las exportaciones agroganaderas.

El problema estructural fundamental de este tipo de industrialización es obvio. El sector industrial no tiene un desarrollo dinámico independiente. No produce ni sus propios prerrequisitos —maquinaria, bienes semiterminados, conocimiento técnico y una buena cantidad de materias primas— ni las divisas necesarias para importarlos. Por ello, este modelo industrial introvertido es totalmente dependiente de la capacidad del sector exportador basado en los recursos naturales para generar un excedente comercial substancial. Ello explica por qué las estructuras industriales en extremo introvertidas y protegidas como la de Argentina son al mismo tiempo tan vulnerables a impactos exteriores, en particular a aquellos relacionados con las perturbaciones y fluctuaciones de precios en el mercado internacional de bienes primarios. Tal vulnerabilidad estructural habría de convertirse en el talón de Aquiles del desarrollo económico argentino a partir de la Segunda Guerra Mundial e

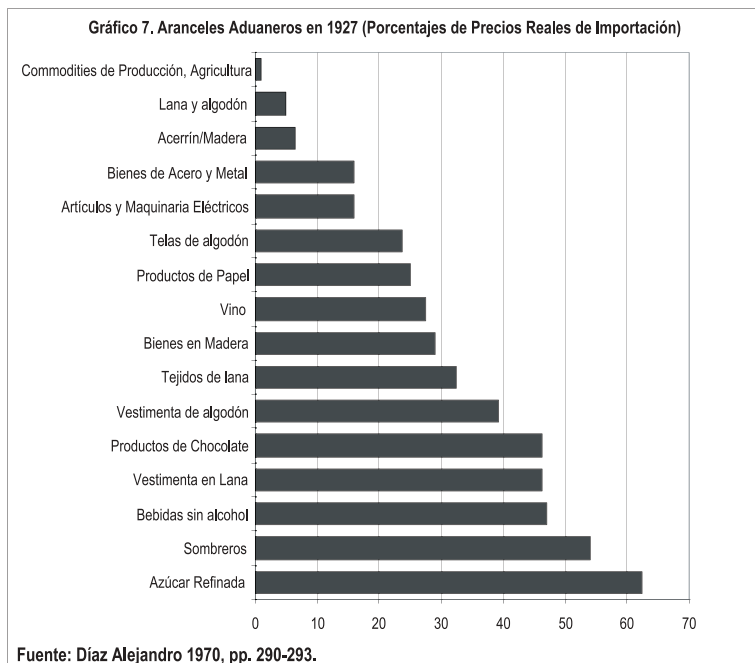
interpretaría un papel importante en el colapso económico de la década de 1980, cuando el conjunto de este modelo cojo de industrialización dependiente se hundió. El modelo de desarrollo argentino —y también el de muchos otros países latinoamericanos que habían seguido el mismo sendero industrial— se derrumbó desde adentro, debido a las mismas tensiones estructurales que habían caracterizado su desarrollo desde el surgimiento de la industria en el siglo XIX. El precio a pagar, entonces, no fue sólo un colapso económico espectacular sino también una debacle social mucho más vasta y seria.

Un desarrollo como el argentino, basado en industrias subestándar en el nivel internacional, puede fácilmente verse amenazado si los mecanismos que compensan la inferioridad productiva de aquellas industrias se debilitan o desaparecen. Partes de la industria argentina se encontraron en esta difícil situación ya hacia finales del siglo XIX. Tanto los costos de transporte en rápida disminución como un desarrollo infraestructural que tornaba los mercados locales cada vez más accesibles para los productos importados presentaban una amenaza creciente para una industria productivamente deficitaria que había crecido gracias a la inaccesibilidad práctica de los mercados locales.

Esta amenaza, así como el deseo de ganar control sobre nuevos segmentos de mercado, llevó a la formación de asociaciones industriales (la más importante de todas, la Unión Industrial Argentina —UIA—, fue fundada en 1887) y al surgimiento de una retórica nacionalista que pedía intervenciones políticas para frenar la competencia de los productos importados. El principio del libre comercio y la política de *laissez faire* —que a mediados del siglo XIX había roto una larga tradición de mercantilismo enraizado en el imperio colonial español— eran ahora sometidos a ataques cada vez más fuertes. La mayor parte de la élite intelectual y económica del país seguiría por largo tiempo siendo liberal en lo económico, pero la primera ofensiva proteccionista exitosa fue lanzada ya durante la recesión de la década de 1870. Esto llevó a la introducción de tarifas protectoras en beneficio de los productores de trigo y de varias industrias importantes de procesamiento agrícola, más específicamente la industria de la harina, el azúcar y el vino. Los aranceles aduaneros —que fueron sucesivamente aumentados, también como un medio para financiar el presupuesto nacional— se convirtieron en un

tópico constante de debate en la Argentina de fin de siglo. Entre otras, es notable la voz de los exportadores nacionales que se quejaban por las represalias que los altos aranceles proteccionistas estaban provocando —o podrían provocar— por parte de los países que importaban productos argentinos.

El resultado de todo esto no fue una política industrial coherente y efectiva, sino, más bien, un proteccionismo errático, que reflejaba no tanto una política de desarrollo de largo plazo como la necesidad del Estado de obtener mayores ingresos impositivos, así como la fuerza relativa de diferentes grupos de presión. La política arancelaria, como regla, surtió el efecto de consolidar la estructura industrial coja que ya se ha discutido. Las importaciones de materias primas industriales, bienes semiterminados y maquinaria fueron en general abaratadas ficticiamente en relación con las importaciones de una gran cantidad de artículos de consumo populares, la mayoría de las cuales fueron castigadas por aranceles muy altos cuyo fin era proteger la naciente industria nacional. Esto queda muy claro si se analizan los aranceles aduaneros aplicados en 1927. Como puede verse en el Gráfico 7, ya antes de la crisis de 1930





varias industrias importantes de bienes de consumo estaban protegidas con tasas arancelarias muy altas, muchas de las cuales excedían el 40 por ciento del valor del producto importado (¡incluso había tarifas que excedían el 100 por ciento!). Tal como se ve, ya entonces la Argentina se hallaba muy lejos de ser aquel paraíso del libre comercio que mucha gente imagina todavía.

Esos niveles arancelarios significan que las industrias argentinas ya habían adquirido una protección sustancial o, lo que es lo mismo, un gran margen de ineficiencia, durante las décadas iniciales del siglo XX, a lo que debemos agregar la protección o margen de ineficiencia relativa creada por los costos de transporte de la época. Resulta obvio que este tipo de industria no tenía *chance* alguna de exportar sus productos, y lo peor de todo es que el margen de ineficiencia así creado estaba destinado a crecer considerablemente en las décadas siguientes, complementado por una jungla de restricciones a las importaciones e intervenciones en la tasa de cambio. En consecuencia, la industria argentina pudo crecer y crecer pero nunca madurar, nunca emerger de su infancia protegida a pesar de su tamaño cada vez más abultado. Lo que se llevó a cabo en la Argentina fue, en otras palabras, una industrialización deformada y deficiente, un desarrollo industrial aberrante por el cual el país pagaría muy caro en épocas venideras.

Las intervenciones proteccionistas dieron como resultado no sólo una industria deficiente sino también, como ya se ha apuntado, una asignación de recursos que profundizó los problemas estructurales del país. Este proteccionismo miope creó una estructura de precios e incentivos que tornó más ventajoso invertir en industrias de bienes de consumo relativamente sencillos antes que, por ejemplo, en industria de bienes de capital u otros procesos industrialmente más sofisticados. Es decir, lo opuesto a lo que necesitaba el desarrollo de largo plazo del país; pero era un claro reflejo del poder de los diversos grupos de presión a que había dado lugar el desarrollo industrial de la Argentina.

Las demandas de proteccionismo e intervención estatal constituyeron una reacción natural por parte de un sector industrial amenazado, pero también fueron articuladas por otros sectores de la economía tan pronto como sentían la menor amenaza por parte de competidores extranjeros. En general fueron poderosos grupos

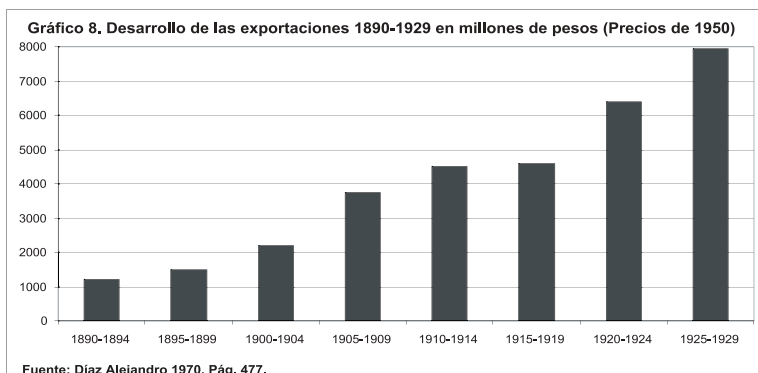
terratenientes y representantes de industrias directamente relacionadas con los intereses agroganaderos los que primero lanzaron el ataque sobre el liberalismo económico y se convirtieron en los críticos más feroces del principio del libre comercio. Dos ejemplos importantes de esta actitud son las intervenciones proteccionistas de la década de 1870, iniciadas en 1875 con el arancel sobre el trigo importado, y las demandas aún más extensivas, por parte de la poderosa Sociedad Rural (sociedad que representaba sobre todo a los grandes estancieros), de control de precios y otras intervenciones estatales en la industria de exportación de carne durante la década de 1920.

Estas crecientes demandas de intervención política terminarían dando a la esfera política un papel cada vez más importante en el desarrollo económico de la Argentina. La política pasó paulatinamente a ser vista como el principal campo de batalla en el cual resolver los problemas económicos. El control de la maquinaria política se tornó clave en un sistema de redistribución en el cual diversas prebendas políticas podían fácilmente decidir el éxito o el fracaso de una empresa o de toda una rama industrial.

Tal tipo de desarrollo tiene tres consecuencias importantes. La primera es una presión general que incita a un grupo tras otro a formar organizaciones o corporaciones políticamente influyentes que puedan salvaguardar sus propios intereses. En sociedades así organizadas, la lucha política tiende a suplantar los mecanismos de competencia económica, con consecuencias devastadoras en el largo plazo, no sólo para la economía sino también para la política. La segunda consecuencia es que los grupos sociales —en general los más desfavorecidos— que son incapaces de formar coaliciones fuertes, y por lo tanto de ganar influencia política, se convierten en los grandes perdedores de la lucha por las prebendas y los favores redistributivos. La tercera consecuencia de una politización creciente de la economía es que la asignación de recursos en el largo plazo tiende a volverse cada vez más contraproducente. Una estructura de precios y un sistema regulatorio de la economía que en principio refleja la influencia política de diferentes grupos de presión genera iniciativas económicas que suelen tener poco que ver con una estrategia sustentable de desarrollo. Durante los años siguientes, la historia económica de la Argentina daría los ejemplos más aberrantes que puedan imaginarse al respecto.

## LA GUERRA Y LA DÉCADA DE 1920

La Primera Guerra Mundial dio origen a una serie de dificultades importantes, aunque breves, para la economía argentina. Ya en 1917 el país había vuelto a la dinámica normal de la preguerra. El PBI creció 6,7 por ciento anualmente entre 1917 y 1929, y la industria, un 7,8 por ciento. Las exportaciones aumentaron a un promedio de 6,6 por ciento cada año durante el mismo período. El Gráfico 8 muestra el rápido crecimiento de las exportaciones después de la guerra, lo que ilustra la continuidad con el lapso de preguerra. La Argentina de 1929 llegaría así al zenit del desarrollo comparativo del país. En ese momento era el principal exportador mundial de carne congelada, maíz, avena y linaza, y el tercer exportador de trigo y harina. En 1929 la Argentina era la undécima nación exportadora del mundo y había acumulado grandes reservas de oro. También ese año, se ubicaba dentro de las diez naciones más ricas del planeta en términos de ingreso per cápita, y poseía más automóviles por habitante que Gran Bretaña. La distancia entre la Argentina y el resto de América Latina en cuanto a desarrollo y prosperidad se había vuelto abismal.



Un cambio importante que tuvo lugar durante ese período guarda relación con la oferta de tierra disponible. Virtualmente ya no existían posibilidades de incorporar en forma sencilla y barata nuevas tierras cultivables, por lo que el futuro crecimiento agrícola dependía de la transición hacia métodos de cultivo más intensivos en términos de capital. En otras palabras, el período de crecimiento extensivo había terminado. Esto se reflejó, durante la década de 1920, en la creciente

mecanización de la agricultura argentina y en la cría de tipos de ganado cada vez más valiosos; era la única forma en que la Argentina podía continuar sosteniendo su posición como exportador de alimentos y competir con una agricultura crecientemente industrializada como la de los Estados Unidos, Canadá y Australia. Esto tiene un significado crucial para la comprensión de los problemas económicos subsiguientes de la Argentina. La crisis de 1930 y la Segunda Guerra Mundial fueron golpes muy duros a la habilidad del sector agrícola para profundizar su modernización productiva, situación que se tornaría aún mucho más grave durante la segunda mitad de la década de 1940. Cuando más se necesitaban grandes inversiones, el sector agrícola fue utilizado como la caja fuerte del país y de esa manera fue drenado de su excedente económico en el mismo momento en que los sectores agrícolas de países rivales se modernizaban rápidamente. El retraso que esto generó tendría un papel muy importante en la creciente marginación de la Argentina en la economía mundial después de la Segunda Guerra.

No obstante, la importancia de este período para el futuro desarrollo de la Argentina no reside tanto en el plano económico como en el político, pues en este aspecto acontecieron tres hechos de fundamental importancia para el futuro.

El primero fue el triunfo del partido de la clase media, la Unión Cívica Radical (UCR), en las elecciones de 1916, las primeras que se llevaron a cabo con el sufragio universal masculino. El líder del partido, Hipólito Yrigoyen, fue electo Presidente, y los radicales permanecieron en el poder hasta el golpe de 1930, cuando Yrigoyen (que había sido reelecto) fue depuesto por el general José Félix Uriburu. Durante ese lapso en el poder, el partido fue aquejado tanto por agudos conflictos internos como por acusaciones de corrupción y violencia política, y también fue duramente golpeado por la crisis internacional de 1929. Los radicales se mostraron incapaces de enfrentar los grandes desafíos del momento, y la abrupta expulsión de la Presidencia del avejentado —y, según sus críticos, senil— Yrigoyen fue lamentada por pocos. Todas estas cuestiones causaron divisiones entre los radicales, que además inspiraban ya muy poca credibilidad como fuerza de gobierno en los tiempos difíciles que había que enfrentar.

Sin embargo, aún más importante fue el desastroso

enfrentamiento, hacia fines de la Primera Guerra Mundial, entre el gobierno radical y la rápidamente creciente clase obrera argentina. Los conflictos sociales comenzaron en 1918 en el agro, donde los trabajadores del campo se lanzaron a la huelga en exigencia de mejores salarios y condiciones de trabajo, en un intento, tras los difíciles años de la guerra, de ganar una parte de los beneficios de las resurgentes exportaciones agroganaderas. El gobierno respondió con la represión policial cuando se vio amenazada la cosecha. Los conflictos sociales pasaron luego a las ciudades y sobre todo a Buenos Aires, donde los radicales, al principio, adoptaron una postura más amigable hacia el obrero. No obstante, la situación cambió hacia fines de 1918, cuando los conflictos volvieron a endurecerse. En enero de 1919, tras violentos enfrentamientos (que dejaron varios muertos) entre la policía y huelguistas de la industria del metal, comenzó lo que daría en llamarse “la Semana Trágica”. El 9 de enero se produjeron huelgas masivas y más de 150.000 manifestantes se reunieron para protestar. A continuación se realizaron arrestos masivos de líderes obreros y durante varios días continuaron los choques y el derramamiento de sangre (por ejemplo, cuando fueron asesinados numerosos judíos —que eran de origen ruso y considerados por muchos como revolucionarios extranjeros—, en el peor estallido de antisemitismo de la historia argentina). Grupos de derecha paramilitares y ultranacionalistas se hicieron así presentes de una manera que con el tiempo llegaría a constituir un elemento recurrente en la política argentina, que habría de culminar en los años del terror —la llamada “guerra sucia”— de la década de 1970.

Esos enfrentamientos con el emergente movimiento obrero tuvieron al menos dos consecuencias importantes para el futuro: en primer lugar, los radicales perdieron toda influencia sobre la clase trabajadora; en segundo lugar, esta clase, que ahora ya era un componente central de la sociedad argentina, fue excluida del sistema político; esta exclusión creó una precondition vital para el surgimiento futuro de Perón y el peronismo. Los trabajadores fueron claramente derrotados en 1919. Veinticinco años más tarde volverían a aparecer en la escena política argentina, pero esta vez para cambiarla para siempre.

El tercer hecho de gran repercusión para el futuro fue una serie de conflictos entre la Argentina y los Estados Unidos que sentarían las bases

de una rivalidad que habría de tener consecuencias trágicas para la Argentina. Las raíces del conflicto eran simples y concretas. Tanto la Argentina como los Estados Unidos eran productores y exportadores del mismo tipo de productos agrícolas. Los estadounidenses ya habían dejado en claro, tras la Guerra de Secesión, que los productos argentinos rivales debían, de resultar necesario, ser eliminados del mercado de los Estados Unidos. En ese momento el producto conflictivo era el algodón; más adelante lo fueron sobre todo las exportaciones de trigo. En 1922 los Estados Unidos asestaron un duro golpe a las exportaciones de granos de la Argentina con el arancel Fordney-McCumber, con lo que demostraron que los únicos clientes confiables de la Argentina correspondían a Gran Bretaña y otros países de Europa. El problema volvió a surgir en 1926, esta vez en torno de las exportaciones argentinas de carne. Por todo ello, la dura política arancelaria con que los Estados Unidos encaró la crisis de la década de 1930 no constituyó ninguna novedad para los argentinos. El conflicto culminaría en la década de 1940, pero ya en circunstancias políticas completamente diferentes.

Otras dificultades con los Estados Unidos se originaron en el rápido aumento de las inversiones estadounidenses en la industria exportadora de carne de Buenos Aires. En esta ocasión fueron los poderosos ganaderos de la Sociedad Rural quienes se enfrentaron con las empresas estadounidenses y sus políticas de precios. El conflicto se tornó crítico en 1922-23, con exigencias de regulación de precios mínimos y la formación de empresas argentinas de carne envasada para romper con la dominación anglo-estadounidense de esta industria.

Una tercera fuente de problemas entre la Argentina y los Estados Unidos se relacionó con la explotación del petróleo argentino. La Standard Oil se convirtió en el objetivo de una virulenta campaña nacionalista, liderada por Yrigoyen en la década de 1920, que exigía la total nacionalización de la industria petrolera (que ya se hallaba dominada por la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales, YPF). La actitud antiestadounidense fue un tema central en la campaña de las elecciones presidenciales de 1928, y la gran victoria de Yrigoyen muestra el poder de atracción de tal retórica en un país que con razón se había sentido una víctima comercial de los poderosos Estados Unidos. Como pronto lo veremos, es difícil sobrestimar la importancia de esta rivalidad con los Estados Unidos en relación con el triste destino de la Argentina.

## **LAS DÉCADAS DE LAS VACAS FLACAS:**

### **LA ODISEA ARGENTINA DE LA RIQUEZA A LA MISERIA**

“Detrás de ellas subieron otras siete vacas feas y escuálidas...

...y las vacas feas y escuálidas se comieron a las siete vacas hermosas y robustas.”

GÉNESIS 41:3

Los sueños del Faraón

**E**l año de 1930 representa en varios aspectos un cambio profundo en la historia argentina. El motor del crecimiento nacional —un dinámico sector exportador— dejó de funcionar de la manera en que lo había hecho hasta 1929. El golpe de septiembre de 1930 dio paso a una larga etapa de creciente inestabilidad y polarización, que culminaría con los trágicos años de la llamada “guerra sucia” de la década de 1970. La Argentina también cambió mentalmente. Un país que creía en el futuro y en el desarrollo fue transformándose paulatinamente en “el país frustrado” y, más tarde, en “el país desesperado” de los últimos

tiempos. A pesar de esto, uno puede constatar que detrás de las discontinuidades evidentes se esconde una continuidad estructural fundamental que une el período de la prosperidad con aquel que contempla la marcha de la Argentina hacia la desesperación. Se trata, ante todo, de un modelo de crecimiento industrial patológico, que se volvió por entero insostenible cuando su prerrequisito absoluto, un sector exportador dinámico, desapareció. La Argentina próspera despertaría un día, como el Georg Samsa de Kafka, transformada en un país al borde del abismo. En ese camino, sin embargo, experimentaría su relación de amor más profunda, infeliz e inolvidable: su historia con los dos Perón, Juan Domingo y Eva.

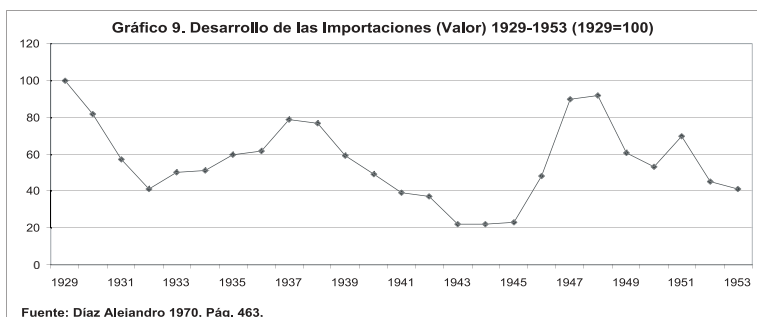
### **EL COLAPSO DE LA ECONOMÍA DE EXPORTACIÓN**

El colapso de la economía internacional en 1930 alteró de manera definitiva las premisas básicas del desarrollo argentino. La fuerza motriz que impulsó el rápido crecimiento económico de la nación —es decir, la existencia de mercados importadores dinámicos al otro lado del Atlántico— cesó en forma repentina. La depresión económica de la década de 1930, junto con la Segunda Guerra Mundial y sus repercusiones, creó, básicamente hasta el final de la Guerra de Corea en 1953, un tipo de situación económica excepcional en la cual las condiciones que afectaban el desarrollo argentino eran radicalmente diferentes de las que habían prevalecido entre 1860 y 1930.

La crisis internacional de 1930 marcó el comienzo de un sorprendente proceso económico durante las décadas de 1930 y 1940. Las exportaciones retrocedieron fuertemente al principio de la década de los 30, para recuperarse entre 1934 y 1937, volver a declinar en 1938 y mantenerse en un nivel muy bajo hasta 1941. Luego, en 1942, vino una nueva fase de recuperación, que culminó en 1948, pero que nunca alcanzó a los niveles de exportación anteriores a 1930. La recesión inicial se debió sobre todo a la dramática caída, de más del 60 por ciento, de los precios de los principales productos de exportación argentinos entre 1928 y 1932. El volumen de exportaciones, por otro lado, se redujo sólo un 11,5 por ciento durante el mismo período. Los precios de las importaciones cayeron con menor rapidez, lo que para la Argentina significó un grave deterioro de los precios de las exportaciones con respecto a los de las importaciones.



Ello dio como resultado una importante reducción de la capacidad importadora del país y, en consecuencia, una fuerte caída en el nivel de las importaciones. Esto se muestra en el Gráfico 9, donde también pueden observarse las subsiguientes evoluciones de las importaciones hasta el final de la guerra de Corea. Tal como se ve en el gráfico, tras una breve recuperación las importaciones del país volvieron a deprimirse en 1938, y se mantuvieron en un nivel extremadamente bajo entre 1943 y 1945. Las importaciones argentinas del momento eran apenas un cuarto de lo que habían sido en 1929, y ni siquiera la recuperación subsiguiente pudo llevarlas al nivel de 1929.

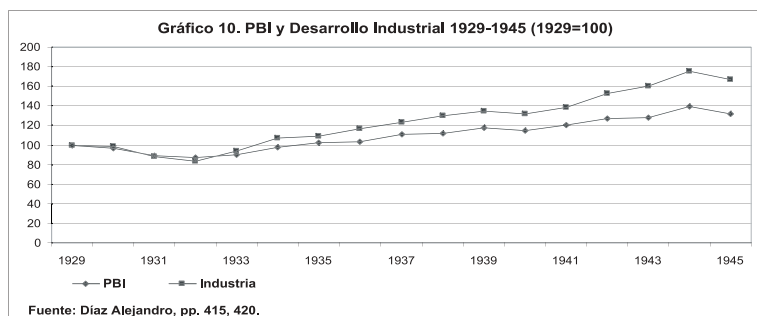


Este cambio dramático dejó, por supuesto, una honda impronta en el desarrollo económico de la Argentina durante este tiempo, y no menos en lo que respecta al sector industrial, que ahora tenía una inesperada oportunidad de reemplazar una serie de bienes previamente importados y exceder con creces el nivel de crecimiento anterior a 1929. Durante cerca de 20 años la amenaza de la competencia de los bienes industriales importados quedaría reducida a un mínimo. Esta situación se parecía en varios aspectos a la prevaleciente en el siglo XIX, que había hecho posible la primera ola de iniciativas industriales en el país. La diferencia radicaba en que la fuerte protección de ese momento con respecto a la competencia extranjera se debía principalmente a la distancia y a los costos de transporte, mientras que ahora se había creado una protección similar por el colapso de la economía internacional y el estallido de la Segunda Guerra Mundial.

Las posibilidades de desarrollo industrial se vieron reforzadas aún más por un movimiento internacional de los precios caracterizado

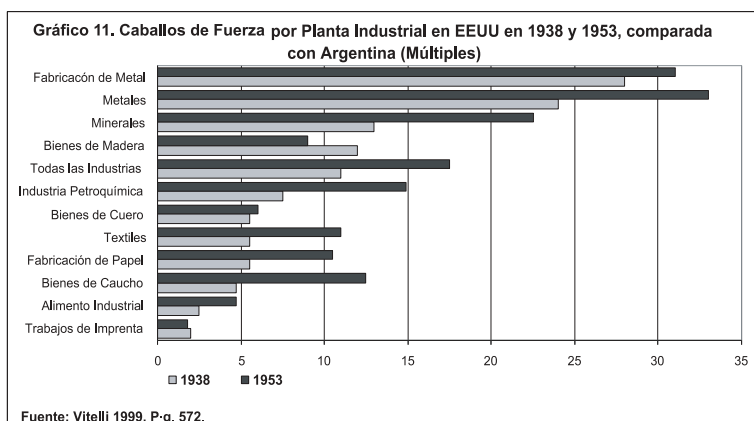
por una aguda caída en los precios de los productos primarios de exportación, en particular en relación con los bienes industriales, lo que creó fuertes incentivos para la inversión en el sector industrial y otras actividades orientadas al mercado local. Las únicas limitaciones para la expansión industrial eran la capacidad productiva de la industria argentina y las dificultades de importar maquinaria y otros bienes necesarios para la producción industrial. Este período es tan excepcional que hasta hubo un rápido crecimiento de las exportaciones industriales nacionales. Durante la Segunda Guerra Mundial la Argentina fue en cierta medida capaz de reemplazar a las naciones industrializadas como proveedora de productos industriales para los países menos desarrollados de Sudamérica.

Como resultado de todo esto es posible ver cómo el motor del crecimiento cambió del tradicional sector exportador y del comercio internacional a la industria y el mercado local. En el corto plazo, este proceso fue tan exitoso que la caída de la economía tras la crisis de 1929 no sólo pudo ser contenida sino que fue transformada en un crecimiento bastante sólido. Esto queda ilustrado en el Gráfico 10, que muestra el desarrollo del PBI argentino y el aún más dinámico sector industrial entre 1929 y 1945. Como se puede apreciar, entre 1932 y 1944 la producción industrial se duplicó.



El problema de esta expansión industrial, tan exitosa a primera vista, fue que en realidad surtió el efecto de profundizar la inferioridad ya característica de la industria argentina y su falta de competitividad desde el punto de vista internacional. La crisis económica de 1930 y la Segunda Guerra Mundial crearon un clima industrial extraordinariamente favorable, pero artificial. La industria fue capaz de crecer con rapidez y encontró

poca dificultad para conquistar nuevos segmentos de mercado. Casi todo escaseaba, de modo que la demanda podía ser satisfecha por nuevos establecimientos industriales locales sin importar su nivel de desarrollo técnico y su eficiencia. Como resultado, los problemas estructurales clásicos de la Argentina se vieron fuertemente agravados. La ineficiencia creció en la misma proporción en que la industrialización se expandía a sectores de mayor uso de capital y conocimiento. El Gráfico 11 da una buena idea del atraso de la industria nacional y de cómo tal atraso empeoró entre 1938 y 1953; allí puede verse, en una comparación entre la Argentina y los Estados Unidos, uno de los mejores indicadores que tenemos del nivel de desarrollo técnico, es decir, los caballos de fuerza utilizados por cada establecimiento industrial. Como se aprecia en el mencionado gráfico, el retraso alcanzaba una magnitud alarmante ya en 1938: en promedio, cada establecimiento industrial de los Estados Unidos utilizaba 10,7 veces más caballos de fuerza que en la Argentina, y la diferencia se haría aún mayor en 1953, en que las industrias estadounidenses utilizaban 17,6 veces más caballos de fuerza que las industrias argentinas. También es posible ver que la brecha aumentaba en forma dramática cuando se trataba, no ya de industrias de bienes de consumo, sino de industrias de bienes de capital, en que, en 1953, los Estados Unidos podían utilizar más de 30 veces la cantidad de caballos de fuerza que la Argentina.



Este atraso se tornó evidente tan pronto como las naciones industrializadas fueron nuevamente capaces de proveer sus productos a los mercados internacionales. En el ínterin, la deprimida demanda argentina de importaciones había crecido en forma exponencial. Después de la Segunda Guerra Mundial, el parque de capital argentino era insuficiente y estaba, además, por completo obsoleto. Fueron estas circunstancias las que llevaron tanto a los problemas de balanza comercial que pronto se manifestarían, como a la ola de intervención proteccionista que sería necesaria para la protección de un sector industrial tan deficiente.

Estos cambios en el desarrollo económico de la Argentina no fueron, por cierto, un fenómeno aislado. Por el contrario, sólo formaban parte de una reorientación más amplia de la sociedad argentina hacia nuevas ideas y modelos sociales. Esta reorientación se basaba en una creciente convicción de que el futuro del país no podía ni debía ser tan dependiente de fuerzas y circunstancias externas como había sido el caso con el modelo de crecimiento orientado hacia las exportaciones. La nación debía apuntar a un mayor grado de autosuficiencia, lo cual exigía una política industrial muy activa, que transfiriese sistemáticamente recursos a la industria y promoviese su desarrollo a través de intervenciones tanto directas como indirectas en la marcha de la economía nacional. Esto se combinó con un cambio decisivo en la manera de ver el papel del Estado en la economía, que ahora se consideraba como un actor central en el proceso conducente hacia una mayor industrialización y una creciente independencia económica. Subsecuentemente, estos tres componentes —mayor autosuficiencia, una política promotora de la industria y activismo económico estatal— se combinarían de formas muy diferentes y se mezclarían con otros elementos ideológicos, tomados de los movimientos antiliberales que en ese entonces dominaban el desarrollo político de Europa.

En lo que respecta a políticas concretas, el papel económico del Estado creció en forma lenta pero persistente durante la década de 1930 y los primeros años de la guerra, para luego expandirse rápidamente a partir del golpe de 1943 y culminar durante la Presidencia de Perón (1946-55). La primera consecuencia importante de la crisis de 1929 en este aspecto tuvo lugar en octubre de 1931, cuando se pidió a los exportadores que vendieran toda la moneda extranjera al Estado, que después decidía

qué cantidad de divisas se vendería a los importadores. Esto dio al gobierno la posibilidad de controlar el volumen de las importaciones y lograr cierto equilibrio en la balanza comercial, al tiempo que le dio un margen de ganancia sobre el cambio de divisas. En 1933, en el peor momento de la crisis, los poderes y las funciones económicas del Estado se expandieron substancialmente. Federico Pinedo, el nuevo ministro de Finanzas, impulsó el denominado Plan de Acción Económica, que contaba con una cantidad de trascendentales innovaciones. La más sustancial de todas fue la fijación de precios mínimos de compra para los principales productos agrícolas, con la garantía del Estado para la compra a tales precios. También fue importante la intensificación del control del Estado sobre la oferta de monedas extranjeras, mediante licencias de importación; de esta manera el Estado podía decidir no sólo el volumen de las importaciones sino también su composición y origen. Otra reforma digna de nota fue la introducción del impuesto a la renta, que pronto se convirtió en una fuente considerable de ingresos del Estado, marginando los impuestos sobre el comercio exterior que habían sido tan esenciales hasta el momento. El proyecto de trabajos de emergencia financiados públicamente constituyó otra parte interesante de la iniciativa de Pinedo. Una reforma aún más trascendental se introdujo en 1934, con la formación del Banco Central, que pronto se desarrollaría —bajo el liderazgo del joven Raúl Prebisch— en una dirección keynesiana mediante una política de regulación de la demanda a través del acceso al crédito fiscal.

Estas y otras reformas, todas de gran importancia, fueron sólo los primeros pasos hacia modos más profundos de intervención estatal y un nuevo modelo de desarrollo. La Segunda Guerra Mundial aceleró este proceso, en parte bajo la presión del Ejército para que se desarrollaran industrias nacionales y fuentes locales de materia prima que pudiesen hacer de la Argentina un país autosuficiente en suministros militares. El nacionalismo comenzó de esta forma a desempeñar un papel cada vez más fuerte en el impulso de las demandas de una industrialización promovida por el Estado. El conflicto con los Estados Unidos —al cual volveré más adelante— fue fundamental en este aspecto, al igual que los temores a un ataque brasileño contra la Argentina respaldado por la acción militar estadounidense. Las actividades industriales directas del Ejército

aumentaron de manera considerable con la formación, en 1941, de una entidad dedicada a la producción militar (la Dirección General de Fabricaciones Militares) y se expandieron enormemente a partir de la toma del poder por parte de los militares en 1943.

Todos estos hechos dan testimonio de un país que intentaba adaptarse a circunstancias radicalmente diferentes de aquellas a las que estaba acostumbrado. Había una incertidumbre palpable, y mucha gente veía todavía las nuevas tendencias de desarrollo como una desviación temporaria de lo que debía ser el camino normal de desarrollo de la Argentina. La mayoría consideraba aún las industrias agrícolas como la fundación inmutable de la economía argentina, y los planes del gobierno para la promoción del desarrollo industrial generalmente incluían incentivos aún más fuertes para el sector agrícola. Serían necesarias nuevas y dramáticas circunstancias para llevar a un desarrollo que tornara posible el surgimiento del nacionalpopulismo y el triunfo de Perón. Además, se necesitaría de individuos —desde un embajador estadounidense increíblemente inepto hasta la fascinante Evita y, en no menor medida, del principal personaje de todo este drama, el coronel Juan Domingo Perón— cuyas ideas y acciones tuvieron un papel crucial en la formación del futuro de la Argentina.

### EN LOS BRAZOS DEL CORONEL

En junio de 1943 había llegado el momento para un nuevo golpe de Estado. La administración inestable y cada vez más desacreditada de Ramón Castillo naufragó en una Argentina por completo dominada por las grandes tensiones y las difíciles opciones a las que había dado lugar la Segunda Guerra Mundial. El viejo conflicto comercial con los Estados Unidos —ya ampliamente profundizado en la década de 1930— ahora había ascendido al nivel de un enfrentamiento generalizado, con vastas repercusiones para el equilibrio del poder en Sudamérica, entre la Argentina y Brasil. La Argentina optó por una provocativa política de neutralidad, y no cabían dudas acerca de las simpatías para con el Eje tanto de una buena parte del público en general como dentro de los militares, a pesar de que la administración de Castillo adhería, en varios aspectos, a una política probritánica *de facto* (expresada, entre otras cosas, en la venta a crédito de grandes cantidades de carne a Gran Bretaña).

Después de Pearl Harbour y el ingreso de los Estados Unidos en la guerra, la situación se tornó aún más seria. En la Conferencia Panamericana de Río de Janeiro, en enero de 1942, la Argentina sabotó los esfuerzos de los Estados Unidos por crear un frente panamericano concertado contra las potencias del Eje. El país norteamericano respondió con un bloqueo total de entregas de armas a la Argentina, más sanciones económicas. Mientras tanto, Brasil surgió como el principal aliado de los Estados Unidos en la región y recibió un generoso apoyo estadounidense, tanto militar como económico. En 1942 la Argentina era asediada por rumores de una inminente invasión brasileña y la intervención directa de los Estados Unidos en varios puntos estratégicos de la nación.

Algo del humor prevaleciente en la Argentina del momento se ha capturado en esta breve descripción de las celebraciones del día del Trabajador en Buenos Aires en 1943, extraído del libro *To the Land of Jaguars*, de Nathan Shachar:

*Diez mil nacionalistas contrarios a los Estados Unidos y la democracia, y partidarios de los nazis, marcharon por la avenida Santa Fe, gritando desafiantemente: “¡Muerte a los cerdos ingleses!”, “¡Muerte a los judíos!” y “¡Neutralidad y Castillo!”*<sup>2</sup>

Tal era el estado de cosas cuando se hizo claro que Castillo había elegido como sucesor a un viejo terrateniente con fuertes simpatías hacia los Aliados (oficialmente era un candidato presidencial, pero las elecciones de aquellos tiempos, en general, eran ganadas por el candidato del Presidente de turno). Ello desencadenó la intervención de los militares, que instalaron al general Pedro Ramírez en el Palacio Presidencial.

Las figuras clave responsables del golpe del 4 de junio de 1943 incluían al coronel Perón y un grupo secreto de jóvenes oficiales que se conocerían con el acrónimo de GOU (según se presume, la sigla de Grupo de Oficiales Unidos). Se trataba de oficiales sumamente favorables al Eje, que simpatizaban no sólo con los esfuerzos bélicos de Alemania e Italia sino también con el modelo social que Hitler y Mussolini habían introducido en esos países (la España de Franco era otra fuente de inspiración). Esos oficiales formaban parte de una larga tradición de nacionalismo, desprecio hacia la democracia y progermanismo del Ejército

Argentino (la Academia Militar había sido formada por una delegación militar alemana y aún contaba con profesores alemanes cuando Perón estudió allí, en la primera mitad de la década de 1910). Esto ya se había expresado con claridad en el golpe del general Uriburu contra Yrigoyen, en 1930, en el cual el capitán Perón tuvo una parte muy activa, inaugurando así su rápida carrera durante la década de 1930. El punto políticamente decisivo de la vida de Perón —descendiente de inmigrantes italianos que habían alcanzado un nivel de clase media en la Argentina— fue el tiempo que pasó en Italia (en parte como agregado militar) durante los años cercanos al comienzo de la Segunda Guerra Mundial. Perón volvió a la Argentina a comienzos de 1941, convencido de la inevitable victoria de las potencias del Eje y profundamente impresionado, sobre todo, con la personalidad y las políticas sociales de Mussolini. En el fascismo europeo Perón había encontrado la fórmula mágica que, según creía, podría transformar la Argentina en una nación poderosa, capaz de afirmar su independencia contra todo y todos.

La influencia fascista se tornó visible en las ideas de Perón sobre una sociedad corporativa —“la comunidad organizada”, como la llamaría— basada en la cooperación, controlada por el Estado, entre los diferentes grupos e intereses de la sociedad. Lo mismo sucedió con la idea de un desarrollo económico introvertido con un espíritu de autosuficiencia o autarquía tan típico del totalitarismo del momento. Sin embargo, la influencia del fascismo no se refería en menor grado a los métodos, sobre todo la necesidad de ganarse a las clases trabajadoras y formar un movimiento de masas dinamizado por un fuerte culto al líder. Este descubrimiento de la importancia potencial —en particular— de la clase obrera constituyó la gran innovación de Perón y el motivo decisivo de su éxito futuro.

La claridad de propósito de Perón a este respecto se hizo ya evidente en octubre de 1943, cuando, al encumbrado puesto de subsecretario del Ministerio de Guerra, el coronel agregó la dirección del Departamento Nacional del Trabajo, que rápidamente transformó en la cada vez más poderosa Secretaría del Trabajo y Bienestar Social. Sin demora comenzó a hacer contactos con los líderes de los grandes sindicatos e intervino de manera sistemática en las disputas laborales a favor de los obreros. Ya en diciembre del mismo año, gracias a la



promoción de generosos aumentos salariales, Perón se había ganado el apoyo del sindicato más importante de la Argentina, la Unión Ferroviaria, cuyos integrantes lo proclamaron solemnemente el Primer Trabajador Argentino.

El conflicto en escalada con los Estados Unidos —que, tras enterarse de un secreto intento argentino de comprar armas a Alemania, amenazó con un boicot comercial total a la Argentina a menos que ésta rompiera relaciones con la nación germana— llevó, en enero y febrero de 1944, a una intensa lucha interna entre los militares. En febrero de 1944 el general Ramírez fue depuesto por los militares proalemanes poco después de haber anunciado que la Argentina aceptaría el ultimátum de los Estados Unidos. El vicepresidente y ministro de Guerra, general Edelmiro Farrell —superior inmediato de Perón— se hizo cargo de la presidencia. Pero fue Perón quien se convirtió en el hombre fuerte del país, con lo que obtuvo cargos tales como Vicepresidente, ministro de Guerra, titular de la Secretaría del Trabajo y Bienestar Social y presidente del Consejo de Planeamiento de Posguerra.

Al poco tiempo se harían frecuentes las procesiones fascistas con antorchas en las calles de Buenos Aires, y la retórica nacionalista celebraría nuevos triunfos. La flamante administración diseñó de inmediato grandes planes para la expansión del Ejército. El número de oficiales y reclutas aumentó radicalmente, y la porción del presupuesto nacional destinado a las Fuerzas Armadas aumentó del 17 por ciento en 1943 al 43 por ciento dos años después. Aún más trascendental para el futuro fue la orientación hacia un desarrollo económico veloz y cada vez más autárquico que caracterizó a la nueva administración militar. Las fuertes inversiones gubernamentales en infraestructura, industrias fabriles y extracción de materias primas (principalmente minerales y petróleo) fueron acompañadas por importantes incentivos y una renovada protección aduanera para la industria local existente. Las barreras arancelarias contra los artículos industriales de consumo aumentaron más que nunca, y además se introdujeron cuotas de importación restrictivas. Al mismo tiempo se creó el Banco Industrial para facilitar la financiación de la expansión industrial.

Durante estos años Perón pudo dedicarse de manera aún más intensiva a sus esfuerzos por ganarse el favor de la clase obrera argentina.

Empleó una hábil combinación de premio y castigo; los líderes sindicales dóciles podían confiar en el fuerte apoyo del papel conciliatorio del Estado —la Secretaría del Trabajo, cuyos paquetes de conciliación eran obligatorios, sólo negociaba con los sindicatos que reconocía—, mientras que los líderes que no estaban dispuestos a someterse al nuevo trato de Perón serían combatidos por todos los medios que se hallaban a su alcance. Ganó la agrupación más complaciente, la Confederación General del Trabajo (CGT), que pronto desplazaría del camino a otras organizaciones más independientes. Hacia 1945 la cantidad de sindicatos afiliados a la CGT sumaba casi el triple que en 1941. Así fue como se creó el peronismo, la futura mayor fuerza política del país.

Además, Perón impulsó un diluvio de decretos que implicaban grandes beneficios para los trabajadores, en forma de aumentos salariales, vacaciones, pensiones, seguro de riesgo de trabajo y medidas semejantes. Todo esto, por supuesto, inspiró una generalizada oposición a Perón entre los empleadores y otros círculos conservadores; la Unión Industrial Argentina rompió con él ya hacia fines de 1944, cuando se publicó un decreto que obligaba a los empleadores a pagar un salario extra a fin de año.

El final de la guerra y las esperanzas de tiempos mejores llevaron a un sensible aumento de las disputas laborales, que en 1945 se habían multiplicado más de diez veces en relación con 1944. La tensión comenzó a aumentar en junio de 1945, cuando la oposición al régimen militar —que se autodenominaba las Fuerzas Vivas— se movilizó contra la política de Perón, al tiempo que los sindicatos se movilaron en su defensa. El embajador estadounidense, Spruille Braden, también tomó parte en el pleito contra Perón y el gobierno que ejercía el poder. Se organizaron importantes manifestaciones contra el gobierno el 9 de septiembre, y el 24 de septiembre tuvo lugar el primer intento de golpe contra los militares gobernantes. La guerra civil se sentía en el aire, y el general Farrell empezó a darse cuenta de que la hora de la derrota estaba cerca. Al intensificarse la presión, el controvertido vicepresidente fue obligado a renunciar, el 9 de octubre, y el 12 de octubre fue arrestado.

Muchos creyeron entonces que la partida había terminado en lo que se refería a Perón, pero los que así creyeron no habían entendido nada de lo que había acontecido durante los dos años anteriores. El coronel

ya no era simplemente un oficial del ejército, sino además el principal líder obrero de la Argentina; había nacido el peronismo. Los líderes sindicales —en especial Cipriano Reyes, que encabezaba a los obreros de la industria de la carne— y jóvenes oficiales leales a Perón comenzaron, con la ayuda de Eva Duarte (Perón la había conocido en enero de 1944 y se casaría con ella al poco tiempo), a movilizar la resistencia. El momento de la verdad llegó el 17 de octubre. La población obrera de Buenos Aires se volcó a las calles en masa, llenando la plaza de Mayo frente a la Casa de Gobierno y exigiendo la liberación de Perón. Algo del espíritu de este día crucial en la historia de la Argentina puede captarse con la ayuda de algunos párrafos de la biografía de Perón escrita por Joseph Page:

*Los acontecimientos se iniciaron por la mañana temprano en los sucios suburbios que unen La Plata y Buenos Aires. En Berisso y Ensenada, los seguidores de Cipriano Reyes se pusieron nuevamente en marcha, cantando: “Queremos a Perón”, con sus mujeres y niños marchando junto a ellos. En Avellaneda y Lanús, más cerca de Buenos Aires, los trabajadores metalúrgicos también salieron a las calles. Fábricas y talleres cerraron o no abrieron. Los ferroviarios declararon la huelga y cortaron el tránsito en las vías de entrada y salida de la Capital Federal [...]. En el centro de Buenos Aires, porteños bien vestidos parados en las aceras contemplaban sorprendidos la invasión. Obreros de pelo negro y piel morena, de mamelucos u otro tipo de vestimenta de trabajo [...]. Llevaban banderas y carteles improvisados, algunos con la foto de Perón pegada. Cantaban canciones populares con nuevas letras compuestas para la ocasión. Cantaban para su coronel. Y, a pesar de que era un día de primavera caluroso y muy húmedo y hacia el mediodía cayeron algunos gotones desde el cielo nublado, siguieron llegando.<sup>3</sup>*

El general Farrell aprovechó la oportunidad para retomar el control de la situación. Perón fue instantáneamente liberado y devuelto a sus cargos, y así pudo, triunfante, desde el balcón de la Casa Rosada, dirigirse a la jubilosa multitud, estimada en 300.000 personas. Fue la victoria de los pobres de la Argentina, de los “descamisados” y los despreciados

“cabecitas negras”, que ahora se habían convertido en una fuerza que debía tenerse en cuenta en la historia del país.

Unos días después, Farrell anunció que en febrero de 1946 se realizaría una elección presidencial. Perón era el candidato obvio en un sufragio que, gracias a la interferencia del embajador estadounidense, podía presentarse como una votación entre los Estados Unidos y la Argentina o, como se expresaba textualmente en esa época, entre Braden o Perón. El resultado fue inequívoco: con el 54 por ciento de los votos, Perón —en una elección sin fraude— derrotó al candidato de toda la oposición unida. La Argentina estaba en los brazos del coronel.

### PERÓN EN EL PODER

Desde el instante en que llegó al poder, Perón dejó en claro que estaba absolutamente determinado a mantener sus promesas. Se orientaba por un pronóstico de desarrollo que no era poco común en ese momento y cuyo componente básico era la convicción de que el desarrollo internacional de la posguerra traería consigo aún peores tensiones y convulsiones que aquellas que habían seguido a la Primera Guerra Mundial. La Segunda Guerra Mundial pronto sería sucedida por una tercera, entre el comunismo y el capitalismo, que daría como resultado una debacle total del comercio mundial. Ante tal perspectiva se elaboró un plan quinquenal, con el objetivo de lograr que la Argentina fuera prácticamente autárquica —es decir, independiente de otras economías para su desarrollo— ya hacia 1951. Éste sería el objetivo central de la política económica tan agresiva que Perón aplicó entre 1946 y 1948, con la intención tanto de preparar el país para un largo aislamiento como de consolidar su propio poder basado en el apoyo organizado de los trabajadores. Con esta mira, el desarrollo a largo plazo del sector exportador revestía poca importancia, ya que en un futuro no muy lejano simplemente no existirían muchos mercados a los cuales exportar. Por ello se trataba de explotar al máximo las industrias exportadoras y gastar pronto las reservas considerables de oro y moneda extranjera acumuladas por la Argentina durante la guerra (que en 1945 sumaban unos 1.200 millones de dólares en oro y monedas convertibles, más 430 millones de dólares en monedas inconvertibles/bloqueadas).

En forma resumida, la política que introdujo Perón presentaba los

siguientes lineamientos fundamentales: una radical redistribución de los ingresos, a favor de los trabajadores; un ataque igualmente radical a los recursos del sector agrícola; fuertes inversiones en el desarrollo industrial; una extensiva política de nacionalización; y, por último, un intento de construir una sociedad corporativista estatal de claras líneas fascistas. A ello hay que agregar renovados conflictos con los Estados Unidos, que hacia finales de la década de 1940 impusieron severas trabas a las exportaciones argentinas.

El elemento más espectacular del nuevo régimen era su política de redistribución a favor de los asalariados, que elevó la popularidad de Perón a mayores alturas. La redistribución masiva que tendría lugar durante su primer período presidencial (1946-52) fue consecuencia tanto de la política del nuevo gobierno en pro de los trabajadores como de una movilización espectacular por parte de éstos. El sindicalismo creció de poco más de medio millón de afiliados en 1945 a cerca de dos millones en 1949, y proliferaron las huelgas. En Buenos Aires, por ejemplo, el número de trabajadores involucrados en acciones de huelgas se multiplicó por diez entre 1945 y 1947. Una y otra vez, estas huelgas llevaron a propuestas conciliatorias estatales que favorecían a los trabajadores y aumentaron los salarios reales a niveles récord. Así fue como el salario real en las ciudades llegó a ser, en 1949, un 70 por ciento más alto que en 1945. Como resultado, la parte de los ingresos nacionales correspondiente a sueldo y salarios (incluidas las cargas por seguridad social) mostró un incremento récord, pasando del 38,4 por ciento en 1943-44 al 45,4 por ciento en 1947-49 y al 49,5 por ciento en 1950-52.

Esto condujo a una rápida expansión del mercado nacional — tanto para bienes industriales como para productos agrícolas— que estimuló vigorosamente el crecimiento del sector industrial pero que también llevó a un masivo reencauzamiento de la producción agrícola de las exportaciones al mercado local del país. Así, por ejemplo, a principios de la década de 1950 más del 80 por ciento de la producción de carne y cerca del 80 por ciento de la producción de granos era consumida por los propios argentinos. Es éste un dilema clásico en una economía donde los *commodities* de exportaciones también son componentes centrales de la canasta de consumo doméstico, que crece en forma acelerada cuando los trabajadores logran mejores condiciones de vida. En tal situación, una

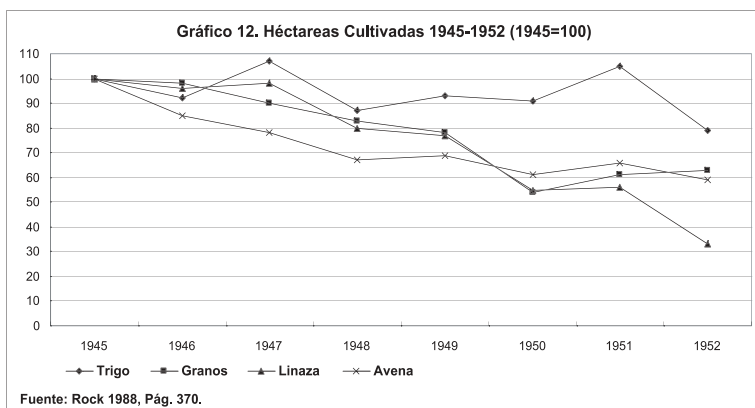
fuerte redistribución que aumenta rápidamente la capacidad interna de consumo sin que se dé un aumento paralelo de la producción lleva, de manera inevitable, a una colisión entre la necesidad de exportar y el consumo interno. Sin embargo, esto no perturbó en lo más mínimo al nuevo gobierno argentino, cuya política respondía a la premisa de un aislamiento económico cada vez mayor del país.

El segundo componente de la política de Perón, el ataque o la expropiación masiva de los ingresos de las industrias de exportaciones, fue la viga maestra de la nueva estrategia del gobierno. De esta forma se financiaría gran parte de la redistribución de ingresos, así como la fuerte expansión del gasto público y la rápida industrialización. El organismo encargado de realizar esta transferencia masiva de recursos del sector agro-ganadero al Estado, la industria y la economía urbana fue el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI). El IAPI se estableció en mayo de 1946 por sugerencia de Miguel Miranda, magnate industrial y director del Banco Central, que tendría un papel clave durante los primeros años de Perón en el poder y fue el autor del plan quinquenal que, al menos en teoría, haría que la Argentina fuera una nación prácticamente autosuficiente.

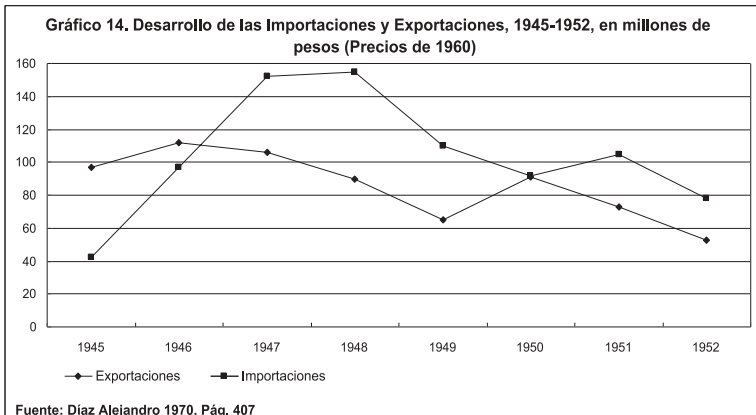
El IAPI recibió el monopolio de compra de los principales productos de exportación del país (el algodón constituía la única excepción significativa) a los precios que discrecionalmente determinara. Luego vendía los *commodities* de exportaciones de la Argentina a precios internacionales, quedándose con la eventual ganancia que resultara de la operación (por el trigo, para dar un ejemplo, el IAPI pagó menos de la mitad de los precios internacionales entre 1947 y 1949). Durante la década de 1940 esto dio al fisco argentino recursos substanciales que fueron canalizados hacia el desarrollo industrial, las reformas sociales del gobierno y el trabajo de beneficencia social conducido por Eva Perón a través de la fundación que en junio de 1948 recibió su nombre. Al mismo tiempo, se dio una baja prioridad a la agricultura en lo que respecta a créditos y acceso a bienes de importación (la importación de maquinaria y herramientas agrícolas no llegaba, durante la segunda mitad de la década de 1940, ni a un quinto de las importaciones correspondientes a la industria). Para agravar aún más la situación, la agricultura fue golpeada por una caída de precios en relación con otros productos; en 1950-52, los

precios relativos de los productos agrícolas se habían deteriorado casi en un tercio en comparación con la situación de 1937. Por último, debe sumarse a todo esto el ya prolongado conflicto con los Estados Unidos, que surtió el efecto de excluir la mayoría de los productos de exportación argentinos primero del mercado estadounidense y luego —cuando los estadounidenses prohibieron la utilización de dólares del Plan Marshall para la compra de productos argentinos— de muchos mercados europeos.

Los efectos conjuntos de la política del gobierno y el bloqueo estadounidense se manifestaron concretamente tanto en una caída de la producción agropecuaria como en la disminución de los volúmenes de exportación. La reducción de la producción se observa con claridad en el Gráfico 12, que muestra los cambios en las hectáreas de cultivo dedicadas a las cosechas de exportación más importantes de la Argentina entre 1945 y 1952. Aún más trascendental, sin embargo, fue el efecto de largo plazo de una política que castigaba severamente al sector agropecuario justo en el momento en que los sectores agropecuarios de los países competidores de la Argentina se estaban modernizando a toda velocidad. El efecto fue un creciente déficit de productividad del agro argentino, déficit que pronto se volvería abismal. Así, por ejemplo, el crecimiento de la productividad de los cultivos de los Estados Unidos entre 1935-39 y 1950-54 (y no se debe olvidar que las granjas estadounidenses eran mucho más productivas que las argentinas ya en 1935-39) fue de más del doble de lo logrado por la Argentina en ese período (48 por ciento contra 21 por ciento).



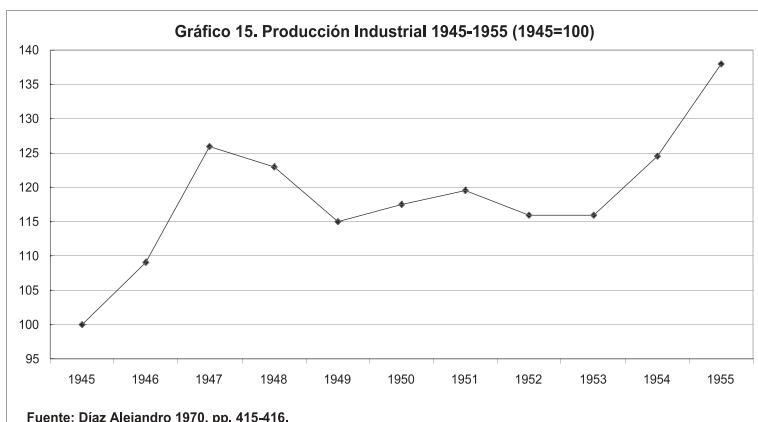
En el largo plazo, este desarrollo vino a sellar la caída espectacular, tan bien ilustrada en el Gráfico 13, de la Argentina como nación exportadora. Pero este suceso también tendría repercusiones dramáticas de corto plazo sobre la balanza comercial del país. Su efecto fue el surgimiento de una amplia brecha entre las exportaciones en disminución y, hasta 1948, las importaciones en marcado aumento. El Gráfico 14, que ilustra esta situación entre 1945 y 1952, permite observar el contexto de la crisis de balanza comercial que golpeó a la Argentina tan pronto como se agotaron las reservas de oro y moneda extranjera acumuladas durante la guerra.





El tercer componente que caracterizó a la administración de Perón fue la política proindustrial que, de la misma forma que la política agrícola, tendría consecuencias muy adversas para el desarrollo futuro de la Argentina. El desarrollo industrial bajo Perón fue guiado por una política que reducía los márgenes de ganancia como consecuencia de los fuertes aumentos salariales, pero que al mismo tiempo canalizaba abundantes recursos hacia la industria a través de créditos rápidos y baratos dados por el Banco Industrial. Además, la producción industrial se veía estimulada por un mercado doméstico que crecía a pasos agigantados y que, mediante altos aranceles, restricciones cuantitativas a la importación y las tasas de cambio diferenciadas, se tornó cada vez más protegido de la competencia extranjera.

El resultado fue una expansión muy rápida de la industria durante los primeros dos años de Perón en el poder, seguida por una larga recesión entre 1948 y 1953 (relacionada con la crisis argentina en la balanza comercial y un deterioro económico general), tras lo cual el crecimiento volvió a ser muy dinámico hacia el final de la era de Perón. Estos altibajos quedan ilustrados en el Gráfico 15.



Sin embargo, aún más importante que las fluctuaciones de corto plazo es el tipo de desarrollo industrial que caracterizó al período. Perón implementó una política industrial que no tenía absolutamente nada en común con un objetivo de desarrollo a largo plazo pero que le venía como anillo al dedo para sus intenciones populistas. En lugar de dirigir

recursos hacia la creación de industrias más modernas y de bienes de capital, que eran el talón de Aquiles de la industria argentina, permitió que las industrias de bienes de consumo más básicos se expandieran notablemente, en general en la forma de pequeñas fábricas que, en el aspecto tecnológico, se hallaban muy por debajo de los estándares de producción de las naciones industrializadas. El hecho es que el número de trabajadores por lugar de trabajo disminuyó durante esta etapa de expansión industrial extensiva, es decir, una expansión basada no en el progreso técnico y la subsiguiente mejora de la productividad, sino en la incorporación de más trabajadores a la industria. En 1954 una planta industrial promedio de los Estados Unidos tenía cerca de seis veces más empleados que su equivalente en la Argentina. De tal modo, durante este período se agravó el atraso relativo de la industria argentina (ver Gráfico 11, pág. 51), que se tornó aún más dependiente de la maquinaria, los bienes semiterminados y las materias primas importadas. Es una suerte de ironía de la historia que ese gobierno nacionalista, que quería que la Argentina fuera más fuerte y más independiente, en realidad la haya vuelto a la vez más débil y más dependiente del mundo exterior que lo que había sido en mucho tiempo.

El cuarto elemento de la política de Perón fue su intención de minimizar la influencia del capital extranjero en la Argentina, lo que se logró mediante una serie de acciones rápidas, con amplio apoyo popular. La deuda extranjera se pagó completamente y una sucesión de medidas de nacionalización afectó la infraestructura, las empresas de servicios y los bancos, hasta culminar, en febrero de 1947, con la nacionalización de los ferrocarriles británicos (nacionalización que fue pagada casi por entero con las reservas no convertibles de libras esterlinas que la Argentina tenía en Gran Bretaña). De esta manera el papel económico del Estado nacional se expandió en forma considerable y así también se fundaron algunas de las empresas públicas más ineficientes que sea posible imaginar, con costos astronómicos tanto para el erario como para el pueblo argentino.

Por último, el gobierno de Perón se caracterizó por varios intentos de construir una sociedad corporativa estatal de rasgos fascistas. El control sobre los sindicatos, vital en esta cuestión, se llevó a cabo con esa mezcla de recompensas y castigos que Perón había utilizado ya con tanta habilidad en ocasiones anteriores. Los líderes obstinados fueron relegados

y perseguidos, mientras que los que supieron acomodarse fueron generosamente premiados; Eva Perón desempeñó un papel clave en este asunto, controlando de hecho a la poderosa CGT. Éste fue un proceso paralelo a la formación de un nuevo partido político (conocido, desde diciembre de 1947 en adelante, como Partido Peronista), que se distinguió por sobre todas las cosas por su lealtad hacia Perón (que ahora era llamado “el líder” o “el conductor”, como él prefería que lo llamaran) y Evita (más tarde elevada por el Senado a la dignidad de “Jefa Espiritual de la Nación”). También esto se alcanzó por medio de una purga sistemática de los adherentes menos obedientes, así como por un creciente culto a la personalidad y una estricta verticalidad de mando, que alcanzó su punto culminante al dársele a Perón plenos poderes para cambiar las políticas del Partido y reemplazar a las personas líderes a su antojo.

Al mismo tiempo, se puso en movimiento la “peronización” del Estado argentino, de las universidades y de los medios de comunicación. Miles de profesores universitarios fueron despedidos, la corte suprema perdió su autonomía y políticos prominentes de la oposición, como Ricardo Balbín, líder del Partido Radical, fueron encarcelados. Las grandes victorias electorales de 1948 y 1951 (cuando Perón resultó reelecto con el 64 por ciento de los votos en la primera elección con sufragio femenino) redujeron la presencia institucional de la oposición política a un nivel casi nulo. En 1949 se adoptó una nueva Constitución y la doctrina social de Perón (el justicialismo) se convirtió en la base ideológica de la nación.

A comienzos de la década de 1950, Perón intensificó sus esfuerzos de expandir el corporativismo estatal y establecer definitivamente “la comunidad organizada” mediante el ordenamiento de otros sectores de la sociedad, además de los trabajadores, en asociaciones controladas por el Estado. Ya se había formado una organización de este tipo para los empleadores en 1951, y más adelante se crearon otras similares para los empleados del sector público, los estudiantes universitarios, los profesionales autónomos, e incluso para los estudiantes de la escuela secundaria. Sin embargo, tales organizaciones nunca lograron la presencia social y la fuerza de los movimientos sindicales peronistas.

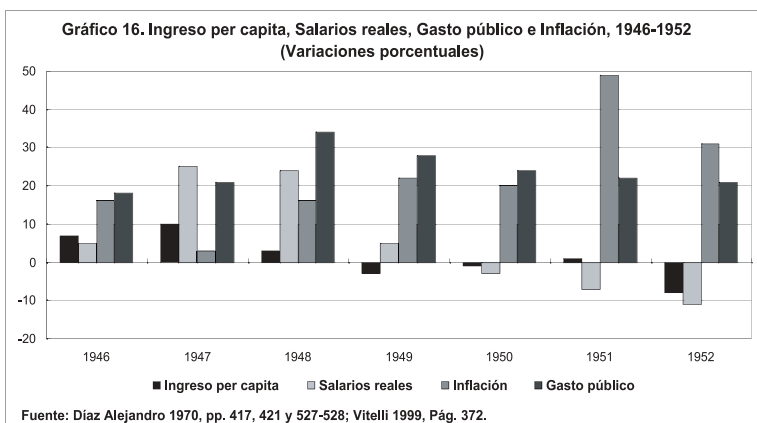
De modo paralelo a la “peronización” del Estado y al creciente corporativismo de su estructura, aumentaron tanto el poder y la amplitud de sus funciones como su personal. El gasto público creció

vertiginosamente en 1947-48, alcanzando niveles del 34,3 por ciento del ingreso nacional de la Argentina, es decir, más del doble del nivel de 1943-44. El país se volvió cada vez más regulado, y el control del aparato estatal más los sindicatos, que a su vez controlaban buena parte del sistema de seguridad social (conocido como “obras sociales”), generó grandes oportunidades de empleo y el acceso a otras prebendas para los adherentes a Perón. De esta forma el Estado —que comprendía tanto la administración nacional como las provinciales, más las empresas públicas— se convirtió en el agente más importante de la economía nacional, fácilmente explotable por individuos ávidos de hacer carrera y gozar de privilegios (hacia 1954 el número de empleados del sector público había ascendido a 725.000, en comparación con un promedio de 370.000 entre 1940 y 1944). Esto impulsó un desarrollo que acentuaría a dos de los problemas más severos de la Argentina: la creciente corrupción política y la lucha por los privilegios.

La realidad, sin embargo, pronto puso coto al programa nacionalpopulista de Perón. El crecimiento rápido que tuvo lugar hasta 1948 desestabilizó la economía argentina y fue seguido por una aguda caída, hasta tocar fondo en 1952. La gran expansión del sector público y la presión de costos generada por los desmedidos aumentos salariales llevaron a una inflación acelerada, acompañada por serios problemas en la balanza comercial y fuertes restricciones a la importación. La inflación operó aquí como un producto tanto del presupuesto deficitario como de una demanda en expansión no correspondida por el crecimiento de la producción. Pero la inflación fue también una herramienta central en la lucha redistributiva entre diferentes sectores de la sociedad. Los empleadores respondieron a la creciente presión por mayores salarios aumentando los precios, que como consecuencia generó nuevas demandas de aumentos salariales y renovados precios en alza, en una espiral inflacionaria que la Argentina, lamentablemente, habría de experimentar muchas veces a lo largo de las décadas por venir.

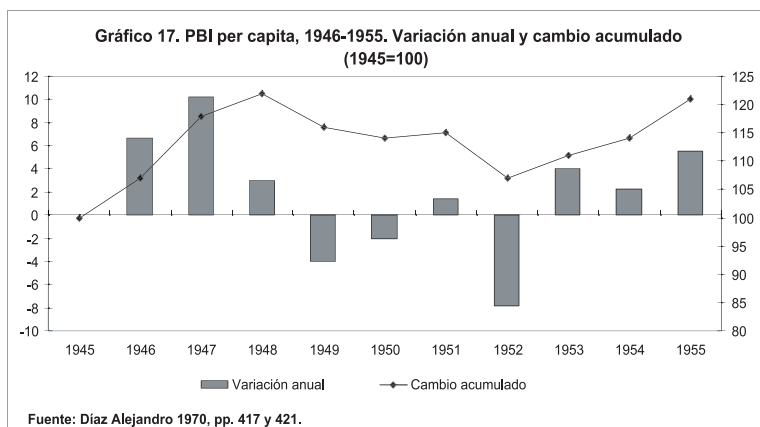
En el Gráfico 16 pueden observarse las variaciones del ingreso per cápita nacional, los salarios reales, el gasto público y la inflación; se ve allí un tipo de ciclo económico que podemos denominar el “ciclo populista”. Comienza con una política fuertemente expansionista que da “dinero a todos”, lo cual en el corto plazo genera crecimiento pero al

precio de desequilibrios cada vez mayores —déficit del presupuesto fiscal y balanza comercial, intensas presiones de costos y demanda, etc.— y una inflación en aumento, todo lo cual, tras dos o tres años, lleva la economía a la declinación y torna necesario imponer severas medidas de estabilización (devaluación, austeridad presupuestaria, congelamiento de precios y salarios). Esto sucedió durante los años de crisis entre 1949 y 1952, que prepararon a la Argentina para su primer programa de estabilización, aquel que el propio Perón llevó a cabo en lo que sería una voltereta política tan espectacular como la que realizaría Carlos Menem cuarenta años más tarde.



Se vio entonces a un Perón que congelaba salarios e intentaba ampliar los márgenes de ganancias para los empresarios; que incentivaba a los inversores extranjeros —incluso a la tan detestada Standard Oil— para que vinieran a instalarse en la Argentina; que apoyaba al sector agro-ganadero en lugar de ahogarlo; que devaluaba el peso y ponía freno al crecimiento de la demanda interna, a fin de incrementar las exportaciones; que intentaba reencauzar los recursos hacia la industria pesada, en lugar de concentrarlos en las industrias de bienes de consumo; que daba prioridad a las grandes industrias en lugar de a las pequeñas. Los últimos tres años de Perón en el poder estuvieron signados por la lucha contra la inflación y también por un presupuesto más balanceado y una mejor balanza comercial. De esa forma logró revertir la espiral negativa, y entre 1953 y 1955 la Argentina pudo una vez más experimentar un buen crecimiento. El Gráfico 17 da un panorama general del desarrollo

económico durante todo el período de Perón en el gobierno (1946-55), mostrando tanto el cambio anual (en porcentajes) como el acumulado (a partir de un índice de 100 para 1945) en el PBI per cápita del país.



No obstante, el repunte económico no consiguió salvar a Perón, y mucho menos ahora que los días de bonanza populista habían terminado. Desde 1952 en adelante sus enemigos de siempre comenzaron a juntar fuerza, y a ellos se sumaron nuevos y aún más poderosos opositores, en particular en el seno de la iglesia católica y en crecientes sectores del ejército. Su estilo de gobierno autoritario y cada vez más caprichoso no podía dejar de provocar a gran cantidad de personas. Sumado a ello, Eva Perón murió de cáncer en 1952, a los 33 años de edad; con ella Perón perdió un valioso apoyo personal y a una agitadora popular de primera clase. En 1953 irrumpió la violencia y tanto las sedes de los partidos de la oposición como el venerable Jockey Club fueron devastados. En 1954 el país se vio sacudido por una súbita ola de huelgas, y a mediados de 1955 se hallaba al borde de la guerra civil.

En el invierno de 1955 se multiplicaron las manifestaciones callejeras a favor y en contra de Perón, y los choques violentos se hicieron cada vez más comunes. El 11 de junio, cientos de miles de opositores a Perón se reunieron en la fiesta del Corpus Christi para realizar una marcha silenciosa bajo la bandera papal; unos días después, una gran multitud de seguidores de Perón realizó una contramanifestación que terminó con centenares de personas muertas al ser bombardeada la muchedumbre

por aviones de la Fuerza Aérea. A continuación, los peronistas lanzaron violentos ataques contra sus opositores, en el transcurso de los cuales se incendiaron muchas iglesias. Tras una sucesión de incidentes de violencia, el 31 de agosto —el mismo día en que se reintrodujo el estado de emergencia— Perón pronunció el discurso más agresivo de su vida, llamando a sus adherentes a tomar la ley en sus propias manos y prometiendo que morirían cinco opositores por cada peronista asesinado:

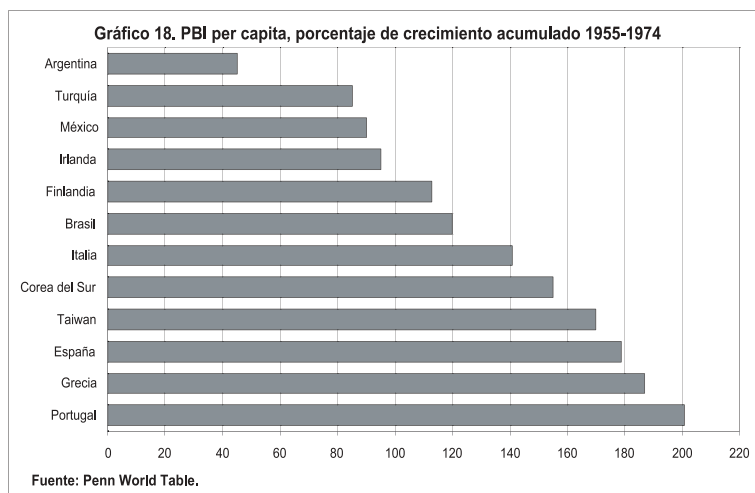
*A la violencia hemos de contestar con una violencia mayor [...]. Aquel que en cualquier lugar intente alterar el orden [...] puede ser muerto por cualquier argentino [...]. Y cuando uno de los nuestros caiga, caerán cinco de ellos.<sup>4</sup>*

A partir de esta convocatoria fatal a la guerra civil, los opositores a Perón dentro de las Fuerzas Armadas no tardaron en urdir un levantamiento que, tras la amenaza de la Fuerza Aérea de bombardear la Casa Rosada, provocó su renuncia el 19 de septiembre de 1955. Perón se refugió a bordo de un barco de guerra paraguayo y quince días después voló a Asunción, la capital de Paraguay, donde comenzó un largo exilio que duraría hasta su regreso triunfal a la Argentina el 20 de junio de 1973. Perón había dejado la Argentina, pero el peronismo se había quedado.

## HACIA EL ABISMO

Entre la renuncia de Perón en 1955 y su regreso a la presidencia de la Argentina el 17 de octubre de 1973, el país tuvo diez presidentes diferentes, cinco de los cuales fueron generales. A administraciones militares represivas sucedieron gobiernos civiles débiles, que a su vez fueron reemplazados por otras dictaduras militares, producto de golpes militares recurrentes en un país cada vez más difícil de gobernar. En el aspecto económico, la Argentina se caracterizó por altibajos perpetuos ocasionados por nuevos ciclos de expansión populista, inflación, problemas en la balanza comercial, crisis, devaluaciones y paquetes de austeridad estabilizadora, todo lo cual tuvo como consecuencia una fuerte tensión social. Continuaba y empeoraba el prolongado atraso de la Argentina —atraso que había comenzado en la década de 1930 y se había

profundizado en los años de Perón—, especialmente en comparación con muchas naciones que a mediados de la década de 1950 eran semidesarrolladas o subdesarrolladas. Ello se refleja en el Gráfico 18, en el cual el crecimiento del producto interno per cápita argentino entre 1955 y 1974 es comparado con el de otros once países. Como puede verse, el crecimiento del producto en la Argentina fue sólo de entre un cuarto y la mitad del crecimiento de otras naciones. Esto señala las enormes posibilidades de desarrollo que la Argentina dejó pasar de largo durante esta época, internacionalmente muy dinámica.



No tiene sentido, en el contexto del presente análisis, profundizar en los detalles que caracterizaron este período. Más interesante resulta analizar las estructuras económicas y políticas subyacentes que puedan dar una clave para entender tanto las oportunidades perdidas por la Argentina como su creciente inestabilidad.

En términos económicos, los problemas del país se debían sobre todo a la estructura o el modelo de desarrollo que ya se había formado antes de la Primera Guerra Mundial, es decir, lo que se ha dado en llamar una economía semicerrada, con una industria introvertida y ubicada muy por debajo del estándar de productividad internacional, que por ello debía ser protegida de la competencia exterior y que descansaba en las exportaciones primarias para cubrir su creciente necesidad de



importaciones. El dilema argentino de mediados de la década de 1950 era, de cierta manera, simple. Sin un proteccionismo aún más desarrollado y fuertes niveles de intervención política, grandes partes de la amplia industria que había surgido entre 1930 y 1955 se habrían encontrado en graves dificultades. La brecha tecnológica en relación con las naciones industrializadas era demasiado vasta como para que fuese realista esperar otro resultado. En este aspecto, la situación de la Argentina era mucho más difícil que la de aquellos países que recién iniciaban su desarrollo industrial. Esas naciones no estaban obligadas ni a proteger una industria anticuada ni a desmantelarla, con todos los costos económicos y sociales que ello implica. La Argentina sufría así los típicos problemas que suelen afectar a las viejas naciones industriales cuando su estructura económica queda obsoleta en comparación con la de nuevos países industriales.

Llevar a cabo una reestructuración radical de la industria existente en la Argentina fue algo que ningún gobierno de aquellos tiempos contempló con seriedad. Los industriales se habían convertido en un *lobby* muy poderoso y los trabajadores industriales no sólo eran numerosos — más de 2,3 millones o el 30 por ciento de toda la mano de obra del país, si también se incluye a los trabajadores de la construcción— sino que además estaban muy bien organizados. Por otra parte, el espíritu de la época se hallaba dominado por ideologías nacionalistas del desarrollo que consideraban que la estrategia de industrialización introvertida, planificada y protegida constituía la única solución para los países menos desarrollados o semidesarrollados. Todo esto ayuda a explicar por qué la Argentina continuó adentrándose en este camino que no era más que un callejón sin salida.

La política de proteccionismo industrial se intensificó mediante el aumento de los aranceles aduaneros, pero aún más importante fue el arsenal de medidas intervencionistas puestas en funcionamiento en forma de restricciones cuantitativas a las importaciones, licencias de importación, prohibiciones de importación y múltiples tasas de cambio. En 1958, la protección que se daba a la industria argentina a través de estos diferentes instrumentos llegaba ya a niveles exorbitantes —133 por ciento, en promedio, para bienes de capital y 164 por ciento para artículos de consumo industrialmente manufacturados, según los cálculos de Little, Scitovsky & Scott<sup>5</sup>—, y se elevarían aún más durante los años siguientes.

La capacidad exportadora de esta industria de invernadero era, por supuesto, muy limitada (a mediados de la década de 1960 no se exportaba ni el uno por ciento del producto industrial argentino), y al mismo tiempo su dependencia de las importaciones había aumentado de modo considerable. También a mediados de la década de 1960, los bienes de consumo representaban apenas el 10 por ciento de las importaciones argentinas; el resto correspondía a materias primas, bienes semimanufacturados, combustibles, materiales de construcción, maquinaria, herramientas y medios de transporte. La dependencia de la industria con respecto al sector exportador tradicional había aumentado así de manera radical, pero ese sector era incapaz de mostrar un crecimiento lo bastante dinámico como para cubrir las crecientes necesidades de importaciones de la industria (las exportaciones argentinas aumentaron menos de 1 por ciento anual entre 1950 y 1968, una cifra sorprendentemente baja considerando que el comercio mundial de aquellos tiempos crecía un 7,8 por ciento anual). La economía argentina se veía por ello sujeta a fuertes restricciones y *shocks* externos, relacionados con los fluctuantes destinos de los productos agropecuarios en el mercado internacional. Esto hizo que la lucha por el acceso a los siempre escasos medios de pago internacionales se tornara cada vez más ardua. Una mayor intervención política y nuevas regulaciones se hicieron así inevitables, al igual que una pugna cada vez más intensa por el acceso a las prebendas políticas. El grupo o la rama de actividad económica que carecía de contactos o influencia política difícilmente podía sobrevivir en un ambiente donde las decisiones políticas tenían una enorme importancia económica.

El control estatal del comercio exterior y de los flujos de divisas aumentó en forma paralela a muchas otras medidas intervencionistas, hasta que la economía argentina adquirió una estructura plenamente neomercantilista. El papel económico decisivo de la política forzó a todos los grupos de la sociedad a organizarse, para poder tener una oportunidad de éxito en una contienda distributiva que cada vez tenía menos que ver con las contribuciones productivas de cada grupo. La creciente inestabilidad y las tendencias inflacionarias desenfrenadas se convirtieron en un componente natural de esa lucha distributiva durante lo que habría de ser la larga marcha de la Argentina hacia la hiperinflación de 1989-90. Esto llevó a una mayor intervención política y a una estructura de

precios cada vez más regulada, alternando con períodos de liberalización que generaban nuevas tensiones, que a su vez aumentaban la importancia de la lucha por la influencia política como medio de competencia económica.

El gasto público se expandió de modo significativo en esa economía más y más politizada, tanto que en 1975 excedía el 30 por ciento de los ingresos nacionales. Pero el financiamiento de esta expansión se volvió crecientemente más precario, y acabó por provocar grandes déficits presupuestarios. Así, el déficit anual de 1973-75 alcanzaba, en promedio, el 10,3 por ciento del ingreso nacional de la Argentina (y en general fue financiado por la impresión de más billetes, lo que causaba renovadas tendencias inflacionarias y mayor inestabilidad). Debido a los altibajos de la economía argentina, el país se tornó cada vez más dependiente de los paquetes de ayuda del FMI (diez de ellos se implementaron entre 1954 y 1980, con lo que la Argentina pasó a ser el cliente más asiduo del FMI en América Latina), que exigían la adopción de medidas de austeridad y mejoras competitivas que de inmediato desencadenaban olas de huelgas y daban nueva vida a la retórica nacionalista/antiimperialista que siempre ha sido tan influyente en la vida política argentina.

En términos del desarrollo, hacia mediados de la década de 1950 la Argentina había dejado atrás lo que se llama la fase simple o inicial del proceso de substitución de importaciones. Ahora la cuestión era orientarse hacia productos técnicamente más sofisticados, como vehículos, equipos de telecomunicaciones, maquinaria y otros bienes de capital. Esto, además, era visto como un paso necesario para aliviar los serios problemas de balanza comercial a los que había dado lugar el desarrollo industrial. Pero aquí había un problema serio: la industria argentina tenía muy poca capacidad de ingresar de manera amplia en esos nuevos campos de la producción industrial. Aquí resultaban claramente visibles los efectos negativos de un perfil de desarrollo con escasa creación de tecnología y conocimiento propios. La solución del dilema consistía en atraer a empresas transnacionales.

Perón fue el primero en darse cuenta de esto, en medio de las ruinas del experimento nacionalpopulista que él mismo había iniciado en 1946. Por ello dictó una ley que promovía las inversiones extranjeras en 1953, y ya un año antes se había firmado un acuerdo de negociación con

la FIAT de Italia. Otras catorce corporaciones internacionales (entre ellas Mercedes Benz y Kaiser Motors de Detroit) recibieron permiso, entre 1953 y 1955, para abrir subsidiarias en el país, pero era sólo un modesto comienzo. Al poco tiempo, Ford, Renault, Peugeot, Citroën, Firestone, IBM, Duperial, Olivetti, Coca-Cola y muchas otras grandes empresas extranjeras se habían establecido en la Argentina. El presidente Arturo Frondizi (1958-62) hizo del establecimiento extensivo de corporaciones transnacionales la piedra angular de aquella estrategia de desarrollo que él llamó desarrollismo. Ya en 1963, de 88 complejos industriales con más de mil trabajadores, 35 eran extranjeros, y muchos mercados fueron dominados por firmas transnacionales relativamente nuevas.

Lograr que estas grandes corporaciones construyeran complejos de producción en una nación cuyo mercado podía ser satisfecho de manera mucho más eficiente con bienes importados fue una tarea que requirió aún más intervención proteccionista. La única forma de forzar inversiones tan obviamente erradas era, de hecho, reservar todo el mercado nacional para productores que se establecieran en el país. Como lo manifestó F. G. Donner, presidente de General Motors, esta empresa —al igual que otros fabricantes de vehículos— “eligió entre producir en la Argentina o dejar ese mercado”. Así fue como el país adquirió una industria automotriz cuya ineficacia le costaría bastante cara al consumidor nacional. Las líneas de producción de las empresas automotrices creadas en la Argentina estaban muy por debajo de los estándares internacionales normales. En 1960 había 21 productores para un mercado de 100.000 vehículos por año, es decir, un mercado que, por los estándares de producción del momento, difícilmente habría bastado para más de uno o dos productores de costo eficiente. De este modo, un camión producido por una empresa estadounidense en la Argentina en 1967 costaba 145 por ciento más que el mismo vehículo fabricado en los Estados Unidos.

Por supuesto, el grado de ineficiencia variaba de una industria a otra, y había algunas que, al cabo de un tiempo, podían no sólo operar en forma relativamente eficiente sino incluso —aunque para ello en general se requiriese bastante asistencia y presión política— comenzar a exportar algo de su producción. Esto ya se veía con claridad —incluyendo también un cierto número de empresas argentinas— a comienzos de la década de 1970, cuando las exportaciones industriales crecieron de menos de 100

millones de dólares en 1969 a poco menos de 900 millones en 1974, lo cual sugería la existencia de un potencial exportador, limitado pero no insignificante, en sectores de este desarrollo industrial tradicionalmente tan introvertido.

El establecimiento de empresas transnacionales en la Argentina también tuvo efectos palpables en el comercio internacional y en la balanza de pagos. Se alimentaba la esperanza de que estas empresas aliviaran la carga que había generado la expansión industrial previa, pero el efecto inmediato fue justo lo opuesto. La demanda de importaciones aumentó fuertemente, ya que las firmas establecidas en la Argentina no podían conseguir los componentes e insumos adecuados en el mercado local. Un ejemplo tipo es, una vez más, la muy expandida industria automotriz que se desarrolló en la Argentina durante estos años, sobre todo en Córdoba. Entre 1959 y 1970, la balanza comercial mostró una carga de 900 millones de dólares en importaciones para la industria automotriz, cuyas exportaciones en esos años sumaban sólo 45 millones de dólares. Un flujo financiero negativo—inversiones comparadas con las ganancias repatriadas—de 133 millones de dólares se sumaba a la balanza de pagos en el mismo período, dando a la Argentina un déficit total de pagos de más de 1.000 millones de dólares.

Lo que se esperaba de las corporaciones transnacionales era que trajeran al país y difundieran una nueva cultura empresarial que diera inicio a un proceso de transferencia de tecnología y modernización industrial. Innegablemente, esto fue lo que sucedió en alguna medida, puesto que la Argentina ganó acceso a industrias que su manufactura nacional era incapaz de desarrollar. Pero el proceso fue contradictorio. El ambiente argentino, con sus características marcadamente mercantilistas, obligaba a las empresas recién establecidas a adaptarse, en cierto sentido, a un escenario político y económico muy diferente del de su país de origen. Éste fue un proceso natural que demuestra la importancia del contexto estructural e institucional que rodea y moldea la actividad empresarial en una nación determinada. Actuar de una manera capitalista “moderna”, es decir, como lo hacían los empresarios en los Estados Unidos o Europa occidental, hubiese sido una locura en la Argentina. Para dejar esto claro—y al mismo tiempo para iluminar el típico proceso microeconómico del “modelo de desarrollo argentino”—puede resultar interesante echar

una mirada más cercana a lo que podríamos denominar el perfil empresarial argentino (o, en realidad, latinoamericano, porque los problemáticos rasgos de la Argentina en este aspecto eran compartidos con el resto de la región). Lo que tenemos aquí es un tipo específico de perfil empresarial surgido dentro del marco de economías semicerradas con mercados locales limitados y fuertes elementos mercantilistas.

El perfil empresarial argentino fue principalmente moldeado por el alcance limitado del mercado —es decir, del mercado local protegido— que llevaba a trabajar con series de producción cortas, en general de un, quinto, o menos, de lo que era normal en las naciones desarrolladas durante las décadas de 1960 y 1970. Ello no sólo redundaba en precios unitarios altos sino que además tornó necesario un *mix* o una variedad de productos muy amplia para alcanzar niveles razonables de producción. En lugar de una creciente especialización, estandarización y economías de escala, la industria tendió a abarcar muchos productos, lo cual por cierto afectaba la elección tanto del modelo de organización como de la tecnología de producción.

Por otra parte, el perfil empresarial argentino estaba marcado por la gran incertidumbre contra la cual las empresas debían luchar a diario. Esto podía significar desde una inflación galopante, cuyo verdadero resultado era muy difícil de predecir, hasta rápidas fluctuaciones en la tasa de cambio, olas de huelgas, serios enfrentamientos políticos y repentinos cambios de política económica. Lidiar con este ambiente inestable y protegerse de la incertidumbre tenía un alto costo, que podríamos denominar —ampliando el concepto ya clásico de R. Coase— costo socio-político de transacción. Las empresas respondían a las circunstancias intentando controlar u organizar internamente la mayor cantidad posible de elementos de incertidumbre. Esto se hacía en parte mediante la integración vertical, es decir, integrando tantas operaciones de producción como fuese posible en la empresa en cuestión. También la creación de importantes reservas o *stocks* de insumos constituía una forma de protegerse contra la incertidumbre. Se creaban así organizaciones sobredimensionadas y grandes reservas de productos como una medida de precaución contra la inseguridad del mercado y los caprichos de la política. Por el contrario, en los países desarrollados se puede observar la tendencia diametralmente opuesta después de la Segunda Guerra

Mundial. La creciente estabilidad política, las instituciones más confiables, las economías cada vez más abiertas, así como las comunicaciones mejoradas, hicieron que los mercados fueran más seguros y bajaran los costos de transacción, lo que facilitó tanto la especialización industrial como la reducción de inventarios.

La actividad empresarial en la Argentina terminó por completo dominada por una economía que, como ya hemos visto, estaba absolutamente penetrada por la política. En tal situación, influir en el sistema político era un prerequisite de supervivencia y por ello las empresas tenían que dedicar considerables recursos a ese efecto. Era un juego que, por cierto, poco tenía que ver con la utilización eficiente de los recursos en un sentido tecnológico y que generaba corrupción por doquier. Los abogados y la gente con influyentes relaciones familiares y buenos contactos políticos eran más importantes para las empresas que los ingenieros o los expertos en organización industrial. Así se desarrollaron, dentro de cada empresa de magnitud, grandes departamentos destinados a manejar el papeleo interminable y la actividad de *lobby* y corrupción que se requería para abrir el camino hacia vitales licencias de importación, jugosos contratos públicos, créditos blandos, precios especiales, tasas de cambio más bajas y otras ventajas similares. Ello implicaba un enorme gasto de recursos económicos, que no hacía sino engendrar estructuras corporativas anormales y una mentalidad empresarial mercantilista.

Dejando ahora de lado la esfera económica y pasando a considerar la política, encontramos otras estructuras y conflictos importantes que interactuaban con los económicos durante esa funesta peregrinación de la Argentina hacia el abismo. Lo absurdo de la situación puede describirse de la siguiente manera:

El peronismo no sólo sobrevivió al exilio de Perón, sino que continuó siendo la mayor fuerza política y social de la Argentina, con una base sólida en los poderosos movimientos sindicales del país. La popularidad de esta ideología permitió a los peronistas ganar todas las elecciones en las cuales pudieran participar, o tener una influencia crucial en aquellas —la mayoría— en las que no se les permitiera tomar parte. El objetivo estratégico de los peronistas fue lograr que la Argentina fuera ingobernable sin Perón. Los militares, por su parte, definían toda su

política en torno de la idea de excluir a Perón del poder. Y ninguna de estas dos fuerzas cruciales fue capaz de doblegar a la otra, creando así una situación totalmente bloqueada que demostró ser cada vez más ruinosa para la Argentina. Como interludio en esta contienda entre militares y peronistas, pudieron de vez en cuando gobernar diversas constelaciones del Partido Radical, pero sin contar con una fuerte base propia de poder ni la posibilidad de poner bajo control a los militares ni a los peronistas.

Este callejón sin salida experimentó un giro dramático hacia fines de la década de 1960, bajo la dura dictadura del general Onganía (1966-70). Soplaban en esos tiempos nuevos vientos en América Latina, desencadenados por la Revolución Cubana. En todas partes se formaron diversos grupos militantes de izquierda, y la Argentina no fue la excepción. Grandes partes del movimiento peronista se radicalizaron a su vez, y una renovada generación de líderes obreros, junto con trabajadores cada vez más militantes —principalmente en las nuevas fábricas de propiedad extranjera que habían surgido, por ejemplo, en Córdoba—, aumentó de modo considerable la resistencia obrera. El año de 1969 marcó el punto de giro a este respecto. Estudiantes y trabajadores hicieron causa común en una ola de huelgas y manifestaciones que culminaron en mayo de ese año con el famoso Cordobazo, en que el gobierno perdió el control de la segunda ciudad más grande de la Argentina y centro de su industria automotriz.

Igualmente inquietante, si no más, fue la aparición, en 1970, de diversos grupos de resistencia armada de inspiración tanto peronista como marxista. En marzo de 1970 fue secuestrado el cónsul paraguayo, y en junio fue ejecutado el general Aramburu, una de las figuras centrales del golpe que depuso a Perón y el Presidente de la Argentina entre 1955 y 1958. Grupos similares se organizaron de inmediato en el ala derecha del espectro político argentino, que, con el apoyo de la policía y los militares, lanzaron una ola brutal de represalias contra los activistas de izquierda. Esto señaló el comienzo de una espiral de violencia que en pocos años convertiría a la Argentina en un país dominado por el terror.

Fue en esta coyuntura terrible que los militares decidieron ceder el paso a su viejo rival. La elite militar llegó a la conclusión de que sólo Perón —que había cumplido 75 años en octubre de 1970— podía dar a



la nación un gobierno estable y la posibilidad de un nuevo comienzo; ninguna otra persona era capaz de concentrar el apoyo popular que semejante operación requería. Esta certidumbre preparó el camino para el regreso de Perón al poder, tres años después. Era, simplemente, la última esperanza de la Argentina, pero pronto se vería que también esa esperanza era efímera. El ya anciano Perón —que obtuvo una aplastante victoria en las elecciones de 1973— sólo habría de gobernar unos pocos meses; el 1 de julio de 1974 murió de un ataque al corazón. Para la Argentina, sólo quedaba el abismo.

### EL ABISMO

Cuando, el 20 de junio de 1973, Perón aterrizó en el aeropuerto de Buenos Aires, en Ezeiza, no sólo había cientos de miles de argentinos entusiastas esperándolo. Ése, su gran día de triunfo, sería manchado con sangre de una forma que prenunciaba los días y años horribles que esperaban al país. Peronistas de izquierda y de derecha se habían preparado para apoderarse de aquel día por la fuerza. Los peronistas de izquierda cantaban: “¡Perón, Evita, la patria socialista!”, mientras que los de derecha respondían: “¡Perón, Evita, la patria peronista!”. El caos se desencadenó con rapidez, y pronto sólo se oyó la voz de las balas. Las dos partes estaban fuertemente armadas, y el día terminó con cientos de muertos en lo que se dio en llamar la Masacre de Ezeiza.

Lo sucedido en Ezeiza fue sintomático de la situación de la Argentina durante la primera mitad de la década de 1970. El regreso de Perón hizo poco para frenar la violencia emergente. Los peronistas de izquierda, agrupados en torno de la organización guerrillera Montoneros, declararon la guerra a “los burócratas”, es decir, la vieja guardia de peronistas más conservadores que controlaban el movimiento sindical, y José Rucci, secretario general de la poderosa CGT, fue asesinado en septiembre de 1973. En enero de 1974 la organización trotskista Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) lanzó un ataque masivo contra la guarnición militar de la ciudad de Azul. Al mismo tiempo, en el otro extremo del panorama político argentino se hizo presente la Alianza Argentina Anticomunista (AAA), que poco después habría de ser tan temida.

Tras la muerte de Perón se desató el infierno. Su viuda, Isabel, que ahora era Presidenta de la Argentina después de haber ejercido la

vicepresidencia bajo Perón, dio a los militares y los “escuadrones de la muerte” rienda suelta en la campaña contra la izquierda. A continuación se desencadenaría una increíble ola de represión. Ya a comienzos de 1975, cerca de 50 activistas y simpatizantes de izquierda desaparecían cada semana en una guerra fratricida que habría de continuar durante varios años, en lo que con toda razón se llamaría “la guerra sucia”. Lo que se había iniciado durante la presidencia de Isabel Perón continuó con más dureza aún cuando los militares tomaron el poder en 1976. Nathan Shachar resume de la siguiente forma lo sucedido en la Argentina durante esos años lamentables:

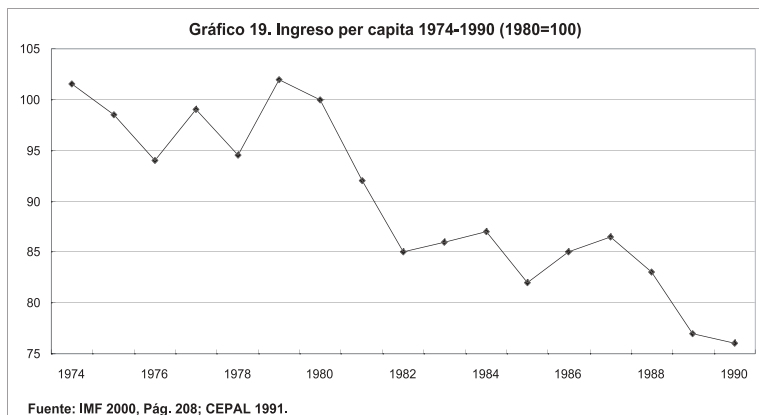
*Los escuadrones de la muerte comenzaron a operar varios años antes de la toma formal del poder por parte de los militares. El gran terror estalló después de la muerte de Perón, en 1974. Las diferencias entre activistas subversivos y simpatizantes pasivos eran presentadas como sutiles y cínicas cortinas de humo. Se decía, y luego se confirmó, que cuando se arrestaba a un sospechoso de activismo su agenda de direcciones se convertía en la terrible lista de una masacre. Todos los que allí figuraban estaban en peligro: la profesora de piano, el carnicero o el familiar lejano. En la avalancha combinatoria de nombres que siguió, alrededor de 25.000 personas fueron asesinadas [...]. El asesinato, por parte de las autoridades argentinas, de sus propios ciudadanos entre 1974 y 1982 es único. Nada parecido había sucedido en Occidente desde la Segunda Guerra Mundial.<sup>6</sup>*

Sin embargo, la represión interna no sería la única desgracia fatídica de la Argentina de entonces. Entre los militares que, liderados por el general Jorge Rafael Videla, asumieron el poder en marzo de 1976 se incluían aquellos que sostenían firmemente que se necesitaba una guerra para poder reunir a la nación en torno de un gobierno militar revolucionario duradero. Esta noción se materializó a comienzos de la década de 1980, cuando los militares, ahora encabezados por el general Leopoldo Galtieri, consideraron que una guerra constituía el único camino posible para continuar en el poder en medio de una crisis económica cada vez más devastadora. Chile era el objetivo natural de esa locura, por lo que la

<sup>6</sup> Shachar 2001, pp. 216, 268.

guerra con ese país realmente estuvo muy cerca de estallar, pero sin duda el costo enorme de una aventura semejante y numerosos otros factores llevaron a que al fin se eligiera un objetivo en apariencia más fácil. El 2 de abril de 1982, las islas Malvinas fueron invadidas en una aventura militar que, como se sabe, terminó con una derrota, extraordinariamente humillante para los militares, que abrió el camino para la reinstalación de la democracia en la Argentina.

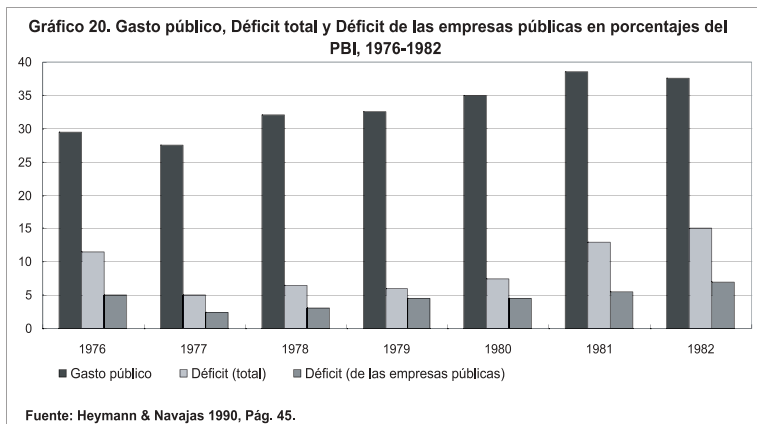
La muerte de Perón marcó también el inicio del descalabro total de la economía de la nación. Comenzó así una pesadilla económica de 16 años de duración que, como se ve en el Gráfico 19, habría de reducir en una cuarta parte el ingreso per cápita de los argentinos y llevar a una explosión de pobreza en un país antes tan próspero (en 1970, sólo 5 por ciento de los hogares argentinos se hallaban por debajo de la línea de la pobreza, mientras que en 1990 lo estaba el 27 por ciento). El desarrollo se volvió cada vez más caótico, caracterizado sobre todo por una inflación galopante que hacia fines de la década de 1980 se convirtió en hiperinflación (el aumento total de precios entre 1976 y abril de 1991 llegó a la incomprensible cantidad de 2.100 millones de veces).



La decadencia económica ya se había iniciado durante la presidencia de Isabel Perón (mediados de 1974 hasta marzo de 1976) como consecuencia de la recesión internacional, que a su vez era consecuencia del primer *shock* en los precios del petróleo de 1973. El ingreso per cápita cayó alrededor del 7 por ciento entre 1974 y 1976, y las finanzas gubernamentales se desfundaron debido a una fuerte

reducción de los ingresos fiscales (que superaba el 6 por ciento del PIB del país entre 1974 y 1975), lo que resultó en un déficit financiero público en rápido ascenso (en 1975 alcanzaba el récord de 15,4 por ciento del PIB de la Argentina) y un violento aumento de la inflación (de 24 a 182 por ciento entre 1974 y 1975).

Fue en un país en caída libre como éste donde los militares tomaron el poder en marzo de 1976 para inaugurar lo que dieron en llamar el Proceso de Reorganización Nacional. Lo que se proponían era en realidad la cuadratura del círculo, es decir, reducir la inflación y estabilizar la economía sin sanear profundamente las finanzas fiscales ni eliminar el déficit del sector público. Además, los militares estaban determinados a mantener, a cualquier costo, muy bajo el nivel de desempleo (entre octubre de 1978 y octubre de 1980 esto se logró, sin duda, pues se mantuvo el nivel de desempleo en torno del 2,5 por ciento). El Gráfico 20 muestra el desarrollo de las finanzas fiscales entre 1976 y 1982. Como se puede ver, tras estabilizarse brevemente el gasto público comenzó a aumentar de nuevo en 1978, al igual que el déficit financiero del sector público. El gráfico muestra también uno de los principales dolores de cabeza de la Argentina, es decir, las empresas públicas deficitarias, cuyo déficit en esos años representaba entre el 40 y el 72 por ciento del total del déficit del sector público. Es obvio que de esta manera no se podía poner freno a la inflación ni tampoco disminuir los conflictos sociales generados durante esos años de agudas caídas de los salarios reales y aumento de la pobreza. Además, el rápido aumento de la deuda externa acumulada — que creció de 7,9 a 35,7 mil millones de dólares entre 1975 y 1981 —



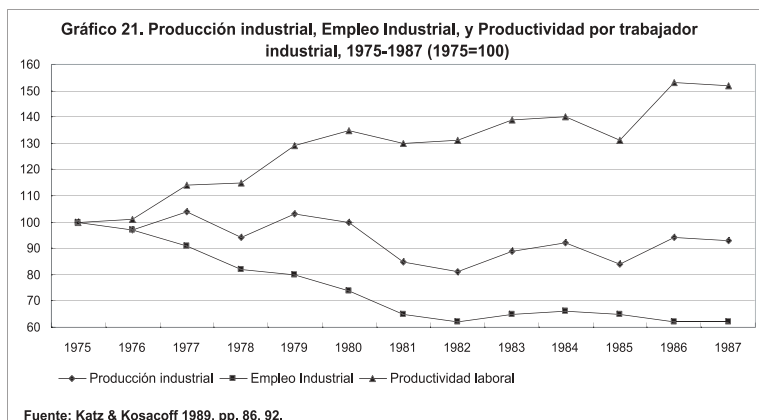
dejaba al país más expuesto que nunca a los *shocks* internacionales.

Una de las medidas más innovadoras e interesantes de la administración militar fue una reducción muy fuerte de los aranceles y la abolición de la mayoría de las medidas proteccionistas que tradicionalmente habían puesto gran parte de la economía argentina fuera del alcance de la competencia externa. Un arancel promedio de casi 100 por ciento fue reducido en pocos años a sólo un tercio (los aranceles aduaneros sobre la maquinaria y otros bienes de inversión fueron simplemente eliminados), y se abolieron la mayoría de las restricciones cuantitativas de importación. Esta política se introdujo tanto por una cuestión de principios —basada en la convicción de que la industrialización de invernadero de la Argentina era insostenible— como por el deseo de combatir la inflación, y su implementación se complicó en forma considerable por las marcadas fluctuaciones de la política cambiaria. Al principio fue un peso subvaluado lo que alivió los efectos de la liberalización, pero luego sucedió lo opuesto, es decir que un peso sobrevaluado abarató las importaciones y reforzó así drásticamente las consecuencias de la liberalización.

La política de liberalización del comercio exterior resultó, sin embargo, ser sólo un episodio breve. Su aplicación real se limitó a dos o tres años, que concluyeron a poco de iniciarse la profunda crisis económica que comenzó en 1981. También cabe destacar que la liberalización del comercio exterior se realizó en las peores condiciones macroeconómicas imaginables: alta inflación, fuerte fuga de capitales, altas tasas de interés e inestabilidad e incertidumbre generalizadas. Aun así, esta política era tan innovadora que motiva un análisis de lo que entonces sucedió con un sector industrial tradicionalmente tan protegido. Esto es interesante, además, porque lo ocurrido en ese momento fue tanto un presagio como una preparación de las reformas estructurales que se introducirían durante la presidencia de Carlos Menem.

El Gráfico 21 muestra el desarrollo de la producción, el empleo y la productividad laboral en el sector industrial entre 1975 y 1987; se aprecia allí un proceso en verdad sorprendente. Hasta 1975, el empleo industrial en la Argentina había mostrado tendencia a aumentar, pero desde ese año en adelante se observa una radical tendencia inversa, en que el empleo cayó cerca del 40 por ciento hacia 1987. Esto, como lo

destacó Adolfo Canitrot en un ensayo muy influyente, constituyó “uno de los cambios estructurales más importantes del período”<sup>7</sup>. Al mismo tiempo, la producción industrial se estancó tras una fuerte caída entre 1979 y 1982. Su nivel en 1987 era 6,6 por ciento menor que en 1975 (y mucho menor que eso si se lo calcula en términos per cápita). Simultáneamente, la productividad laboral aumentó en forma impresionante, más del 50 por ciento, durante el mismo lapso.



Esta secuencia de hechos puede interpretarse de la siguiente manera:

La nueva política de los militares impulsó un fuerte proceso de renovación productiva y modernización de la industria argentina, que se aceleró con la liberalización del comercio exterior, mediante la intensa presión de la competencia por parte de los productos importados entre 1979 y 1981, y aún más debido a la posibilidad de importar grandes cantidades de bienes de inversión más baratos durante el mismo período. El hecho es que las importaciones de bienes de capital se cuadruplicaron (o más) entre 1977 y 1980-81 (en contraste con un aumento de sólo 2,5 veces para el total de las importaciones).

Los industriales comprendieron —para volver a citar a Canitrot— “que una renovación del aparato de producción era un prerequisite de sus posibilidades de supervivencia frente a la competencia extranjera en el mercado local”<sup>8</sup>. Y lo más interesante de todo es que este proceso de modernización productiva parece haber continuado con el mismo vigor —como se puede ver fácilmente en el gráfico— incluso después de que

<sup>7</sup> Canitrot 1986, p. 114.

<sup>8</sup> Ibid, p. 112.

se abandonó la política de apertura, en 1982. Parecería entonces que estamos frente a un vuelco de la tendencia histórica en lo que respecta al desarrollo productivo y a la fuerza competitiva de la industria argentina.

En resumen, puede afirmarse que la industria argentina se redujo pero al mismo tiempo se fortaleció durante esta etapa traumática de la historia del país. El aumento extraordinario de la productividad que puede apreciarse en el Gráfico 21 es la mejor evidencia de que había sucedido algo de importancia esencial en el sector industrial de la Argentina. Otro signo de ello es el rápido crecimiento de las exportaciones industriales durante la segunda mitad de la década de 1970 así como a finales de la de 1980, un desarrollo que reforzó decisivamente la tendencia iniciada unos años antes. El Gráfico 22 muestra esta evolución, uno de los pocos elementos alentadores en medio de todas las tragedias que vivía la Argentina durante estos años.



La trascendencia de todo esto para el futuro desarrollo del país era todavía una incógnita en la década de 1980. Al principio de este período la economía argentina estaba completamente dominada por nuevos *shocks* externos —en torno de una aguda crisis de la deuda externa— que terminaron por desestabilizar por entero a esta economía ya frágil e inaugurar una década de profunda recesión y caos en aumento. Fue en medio de esa situación desesperada que los militares se lanzaron a la aventura de la guerra contra Gran Bretaña.

A la derrota militar siguió la democratización, y en diciembre de



1983 Raúl Alfonsín, del Partido Radical, se hizo cargo de una Argentina humillada, desmoralizada y mal gobernada. La nación que a comienzos del siglo xx atraía a millones de inmigrantes esperanzados se había transformado en un país del que muchos de sus hijos sólo querían irse, si encontraban cómo. Pero los tormentos de la Argentina, lamentablemente, no habían terminado con la restauración de la democracia.



## ¿EL ÚLTIMO TANGO DE LA ARGENTINA?

“No muchos de los que las vimos podremos olvidar las caras de las decenas de miles de argentinos que, el 10 de diciembre de 1983, salieron a las calles de Buenos Aires para participar en la asunción de su nuevo gobierno democráticamente elegido. Con expresiones de felicidad lo celebraron casi hasta el punto del delirio, creyendo que por fin se habían acabado los tormentos que habían comenzado cerca de 50 años antes, cuando el derrocamiento del gobierno constitucional llevó a una sucesión de calamidades cívicas que arrastraron al país a la decadencia económica, política y social. Ahora los ciudadanos de la Argentina esperaban haber dejado todo eso atrás.”

—LAURENCE W. LEVINE  
*Inside Argentina*

C

on la reintroducción de la democracia comenzó la lucha de la Argentina por salir del precipicio. Lo que se había perdido durante la espiral de inestabilidad y creciente violencia que caracterizaron al país durante décadas no sólo tenía que ver con la economía y la política; la nación estaba herida en su nervio moral y en su propia percepción. A comienzos de la década de 1980 la Argentina había

perdido la fe en sí misma. Una profunda crisis de confianza se había cristalizado y subsecuentemente volvería a hacerse presente con secuelas devastadoras para todo el edificio social argentino. En un país dominado por poderosos conflictos sociales, desconfianza y expectativas negativas, es el estado mental de los ciudadanos lo que primero hay que cambiar para tornar posible el inicio de un proceso de reconstrucción sostenible. Pero esto no puede lograrse de la noche a la mañana y se corre siempre un gran riesgo de que nuevas dificultades y reveses vuelvan a desencadenar una espiral negativa de pánico económico, desesperación social y guerra de todos contra todos que fácilmente puede volver a precipitar el país hacia el abismo. Esto es lo que le sucedería a la Argentina hacia fines de la década de 1980 y de nuevo hacia el final del siglo. Era como si esta nación ya tan castigada hubiera sido condenada a vivir la maldición de Sísifo. Y es allí donde está hoy en día: una vez más, profundamente hundida. ¿Hay esperanzas para la Argentina, o es éste su último tango?

### ALFONSÍN

Hay algo de trágico y a la vez magnífico en el hombre que se convirtió en Presidente de la Argentina en diciembre de 1983. Trágico porque Raúl Alfonsín, que tenía tan buenas intenciones y también una cantidad de buenas ideas acerca de cómo superar la crisis económica argentina, terminaría derrotado por esa crisis y forzado a dejar prematuramente la presidencia de un país que se encontraba en completo caos económico. Magnífico, porque este hombre de todas formas logró pilotear una Argentina en ruinas durante aquellos primeros y muy difíciles años de democratización. Fue un gran momento en la historia de la nación aquel en que Alfonsín, en julio de 1989, entregó el poder a Carlos Menem. No ocurría desde 1916 que un Presidente democráticamente electo entregara el poder a otro Presidente democráticamente electo, que, además, representara a otro partido. Fue un paso importantísimo para la Argentina y el gran triunfo de Alfonsín en medio del colapso económico que lo obligaba a dejar el mando.

Alfonsín llegó a la presidencia en una situación en que el déficit del sector público representaba el 15 por ciento del PIB del país, la tasa de inflación anual había superado la marca del 400 por ciento y el nivel de inversión se había reducido a la mitad en comparación con la situación

de unos años antes. Además, la economía de la nación cargaba el peso de una deuda externa de más de 40.000 millones de dólares, que exigía altos pagos anuales de intereses y amortizaciones que la Argentina ya no era capaz de cumplir (hacia fines de 1983 el país había acumulado una deuda de 20.000 millones de dólares en intereses y amortizaciones impagas). En tales condiciones, sólo medidas muy duras y dolorosas podían volver a poner en pie la economía, pero Alfonsín optó, lamentablemente, por el camino del populismo fácil, sellando así el destino de la economía nacional. Estaba por comenzar un nuevo ciclo populista en la Argentina, pero esta vez en circunstancias tan apremiantes que habría de ser muy corto el lapso comprendido entre la expansión populista y la necesidad de una frenada estabilizadora. En otras palabras, los días en que el populismo podía al menos por un tiempo engañar a la realidad habían ya terminado para el país. Ésta fue una lección importante para el futuro. A la Argentina no le quedaba sino el camino de la austeridad y de los cambios de verdad si quería llegar a algún lado, tal como también Alfonsín lo comprendería a poco de andar.

En enero de 1984, el ministro de Economía, Bernardo Grinspun, lanzó una política económica expansiva, rechazando de modo categórico toda idea de crecimiento primero y redistribución después. Según él, la situación social argentina no permitiría esa secuencia tan lógica entre crecimiento y redistribución. A un pueblo cada vez más desesperado había que darle ambas cosas simultáneamente. Esta elección de política económica fue por supuesto desastrosa, aunque —hay que admitirlo— no del todo incomprensible, ya que el gobierno necesitaba de mucho apoyo popular para poder estabilizar la democracia y no sólo poner a los generales bajo control sino también llevar a varios de ellos a los tribunales, como Alfonsín efectivamente lo hizo. Por otra parte, era preciso encarar la renovada pobreza que había comenzado a surgir en el país, lo que forzó al nuevo gobierno a lanzar programas de alimentos para un millón de pobres (Programa Alimentario Nacional) y a aumentar el presupuesto de educación en un cuarto, así como a prometer mejoras substanciales en el salario real.

Esta política expansiva fracasó rotundamente y la situación económica empeoró en forma considerable en 1984, con un fuerte déficit en las finanzas públicas, una inflación que se acercaba al 700 por ciento

anual, bajos niveles de inversión, un éxodo de capitales que se ha estimado en 22.000 millones de dólares y una condición imposible en lo que respecta a los servicios de la deuda externa. En mayo de 1985 el FMI y otros organismos internacionales de crédito bloquearon los nuevos créditos a la Argentina. Sencillamente, el país estaba en quiebra. El escapismo populista de la realidad se había derrumbado. Esto obligó a la renuncia del ministro de Economía, y Alfonsín se decidió por fin a hacer un serio esfuerzo por estabilizar la economía y enfrentar los grandes problemas estructurales de la nación. El 14 de junio de 1985, declaró que la Argentina se hallaba en estado de emergencia económica y anunció un nuevo plan, el llamado Plan Austral (de “austral”, el nombre de la nueva moneda que reemplazaría al peso).

El flamante programa económico —al cual se agregaron luego otras iniciativas— fue uno de los más ambiciosos que la Argentina había contemplado hasta el momento. Incluía tanto fuertes medidas de estabilización como propuestas de reformas estructurales. Los salarios y los precios se congelarían, el gobierno eliminaría el déficit presupuestario y detendría la impresión de moneda para cubrir el gasto fiscal, el Banco Central se volvería independiente, se privatizarían las empresas estatales, se desregularía la economía y se liberalizaría el comercio exterior. El Plan Austral bien puede verse como un primer ensayo de aquel programa de reformas que posteriormente llevaría a cabo Menem. Su aplicación mostró tanto el camino para salir del desastre como las dificultades que se presentan para seguir ese rumbo en un país con organizaciones poderosas y grupos de interés muy fuertes que durante décadas habían dado una batalla devastadora por la redistribución y los privilegios que de ninguna manera estaban dispuestos a abandonar.

Tras un éxito inicial, el plan fracasó por completo al cabo de un par de años. Alfonsín hizo valientes intentos para imponer las reformas, pero los obstáculos lo superaron. Entre los factores más importantes de su derrota hay dos que merecen observarse con detenimiento, porque también son clave para entender lo que habría de suceder durante la presidencia de Carlos Menem.

El primero de esos dos factores fue el desorden fiscal de los gobiernos provinciales. Alfonsín redujo con éxito el presupuesto del gobierno nacional y logró incluso transformar un déficit fiscal que

alcanzaba el 6 por ciento del PIB en 1982 en un superávit de algo más del 5 por ciento en 1985-1986. ¿Pero qué podía solucionar esto cuando los déficit de las administraciones provinciales literalmente se dispararon durante el mismo período, excediendo el 7 por ciento del PIB nacional en 1987? Sencillamente sucedió que los gobiernos provinciales esquivaron las consecuencias de las medidas de austeridad del Plan Austral pidiendo prestado —y gastando— más dinero y, sobre todo, expandiendo el empleo del sector público —que, de hecho, servía como un seguro de desempleo— hasta niveles increíbles. Un ejemplo típico es La Rioja, una provincia pobre del noroeste de la Argentina, gobernada por Carlos Menem. Según un artículo publicado por *The Economist* en octubre de 1990, titulado “Carta desde Menemlandia”, la cantidad de empleados de la administración provincial creció de 12.000 a más de 40.000 entre 1983 y 1989, cifra que representaba más de la mitad de la población empleada de La Rioja en 1989. Así es como el citado artículo describía la situación: “Muchos de estos empleados no tienen nada que hacer. Hay escuelas con más maestros que alumnos, y los pasillos de los edificios gubernamentales están llenos de asalariados ociosos”<sup>9</sup>. Dado este panorama, no puede haber dudas de que Carlos Menem comprendía muy bien que el país no tenía salida alguna sin una reforma radical de un sector público tan extremadamente ineficiente como el de la Argentina.

El segundo factor problemático fue el que representaban las fuertes demandas salariales que impulsaron tanto a la inflación como al déficit del gasto público, así como crearon un mercado laboral conflictivo en el cual el recurso de la huelga se había convertido en una opción diaria. Los sindicatos controlados por los peronistas lanzaron amplias olas de huelgas, como tantas veces habían hecho en ocasiones anteriores en que los radicales se hallaban en el poder, y lograron que la nación se tornara más y más difícil de gobernar. Durante la presidencia de Alfonsín, el país fue castigado por trece huelgas generales y más de mil paros; en total se perdió la cifra increíble de 83 millones de días de trabajo durante su período presidencial. La principal fuerza impulsora de estos conflictos fue la de los empleados del sector público, que habían experimentado un fuerte deterioro en sus condiciones de empleo a medida que las finanzas públicas se volvían cada vez más caóticas. Las huelgas de los empleados del sector público —incluso en las provincias pobres como La Rioja—

representaron alrededor del 80 por ciento de los días laborables perdidos durante la presidencia de Alfonsín.

La posición de Alfonsín fue debilitándose desde 1986 en adelante, en medio de disputas laborales, una ola de protestas populares contra las medidas de austeridad del gobierno y una complicada situación en lo concerniente al legado de la dictadura militar en cuanto a violaciones a los derechos humanos. Las elecciones de 1987 sellaron el destino político de Alfonsín. Los peronistas, que habían recobrado su fuerza tradicional para convertirse una vez más en la principal agrupación política del país, obtuvieron la mayoría en la Cámara de Diputados y conquistaron 16 de los 22 gobiernos provinciales. Tras esto el gobierno quedó crecientemente paralizado y la situación empeoró con rapidez. El ingreso per cápita de los argentinos sufrió una aguda caída en 1988 y 1989, las inversiones bajaron a niveles antes desconocidos, la inflación se desató salvajemente, el austral cayó en picada y una vez más el país iba directo hacia la quiebra. Pronto varias ciudades fueron escenario de sangrientos saqueos por alimentos. El trágico círculo de la historia de la Argentina se había cerrado. La nación que otrora había alimentado a tantos otros países veía ahora a sus propios hijos hambrientos convirtiéndose en desesperados saqueadores callejeros.

### EL HOMBRE DE LA RIOJA

Como ya hemos visto, la historia de la Argentina abunda en hechos insólitos, pero aun así es difícil encontrar algo tan insólito como Carlos Saúl Menem, el peronista que arrasó con todo lo que era sagrado y cierto para los peronistas; ese hombre de la remota y empobrecida La Rioja, de hábitos orgiásticos e insaciable apetito de lujuria, que transformaría a la Argentina tan profundamente como Perón lo había hecho en su tiempo; ese “señor bajito” que, en las palabras de Nathan Shachar, “a pesar de todas las acusaciones indignantes que puedan hacerse en su contra, ha remodelado el destino de su país y en realidad de todo su continente”<sup>10</sup>.

Muchos se rieron cuando este peronista de opereta, nacido en La Rioja en 1930 en una familia de inmigrantes sirios, se unió a la lucha por la nominación como candidato presidencial del Partido Justicialista (PJ) en las elecciones de 1989. Laurence Levine, ex presidente de la Cámara de Comercio Argentino-Estadounidense, recuerda, por ejemplo, de la

<sup>10</sup> Shachar 2001, p. 295.

siguiente manera la reacción en Washington ante la candidatura de Menem:

*Cuando el gobernador de la provincia más pobre de la Argentina anunció su postulación, en Washington muchos lo tomaron como un chiste. Provocó mucha risa el lanzamiento de la candidatura de este hombre bajo y misterioso, de pelo largo y patillas, este verdadero joker de la política argentina.<sup>11</sup>*

Todos esperaban que Antonio Cafiero, líder del partido peronista y gobernador de la provincia de Buenos Aires, obtuviera con facilidad la nominación, pero se equivocaron. El hombre bajito de La Rioja apuntó directamente a las bases del partido y realizó una campaña interna, con los eslóganes tradicionales peronistas. No ofreció un claro programa de gobierno. Lo que pidió fue, en principio, apoyo para su persona, el nuevo Perón, el hombre al que la gente podía seguir aún sin saber muy bien hacia dónde la llevaba. Y una buena cantidad de peronistas se decidió a creerle, la suficiente para elegirlo como el candidato del partido; y luego hizo lo mismo una buena cantidad de argentinos, también la necesaria para permitirle alcanzar una victoria convincente en las elecciones presidenciales del 14 de mayo de 1989.

Hasta ese momento muchos habían asociado a Menem con lo peor del peronismo, por lo que anticiparon la apertura de un nuevo ciclo populista, condimentado con una demagogia nacionalista aún mayor, y más intervención estatal, pugnas corporativas y corrupción. Por ese motivo, la perspectiva de que Menem ganara las elecciones impulsó una ola de pánico económico que fue una causa importante de la primera de las dos hiperinflaciones que afligieron a la Argentina en 1989-90 (con un aumento de precios acumulado de 26.000 por ciento entre febrero de 1989 y marzo de 1990). Después de la victoria de Menem, la economía se volvió inmanejable. La tasa de inflación mensual pasó de 78 por ciento en mayo a 114 por ciento en junio y a cerca del 200 por ciento en julio, al tiempo que se difundía por todo el país una sensación de caos generalizado. Fue en estas circunstancias dramáticas que Raúl Alfonsín decidió renunciar cinco meses antes de finalizar su mandato, para entregar el poder a Menem el 8 de julio de 1989. El hombre de La Rioja tenía ahora la palabra y pronto dejaría a todos atónitos con una serie de decisiones rápidas que ni

amigos ni enemigos habían podido anticipar. Así abrió una “ventana de oportunidades” completamente inesperada para el país, confundiendo a tal punto a todos los actores económicos, sociales y políticos de la Argentina que nadie tuvo tiempo de reaccionar antes de que Menem hubiese tomado el control de la situación y echado a andar una serie impresionante de reformas.

La primera movida genial de Menem ya se había realizado antes de que asumiera como Presidente. Inmediatamente después de su victoria electoral, estableció una estrecha colaboración con los representantes de la empresa agro-industrial más importante del país, el conglomerado transnacional Bunge & Born (B&B). Esto llevó a la elaboración del llamado “plan BB”, de modo tal que, en el gabinete que Menem anunció antes de asumir, los principales economistas y directores de B&B desempeñaban papeles clave, liderados por el nuevo ministro de Economía, Miguel Roig (tras la muerte de éste al cabo de ejercer apenas una semana como ministro, su puesto fue ocupado por Néstor Rapanelli, otro líder de B&B). Al hacer esto, Menem aplacó gran parte de la desconfianza hacia los peronistas que la comunidad empresarial argentina alimentaba desde hacía décadas, y de paso dejó en claro para todos que el nuevo gobierno se proponía seguir una política económica responsable, sin rasgos de populismo.

Aún más trascendental desde el punto de vista político y psicológico fue la manera en que Menem mostró que era él quien gobernaba al país, y no el partido, ni los sindicatos, ni los grupos de interés, ni viejas falanges ideológicas. La Argentina se encontraba en tal estado de crisis que necesitaba un líder con coraje que supiera imponerse a su entorno. Esto quedó claro en la composición del nuevo gabinete, en el cual los líderes peronistas brillaban por su ausencia. En cambio, a Álvaro Alsogaray, líder del partido conservador UCD, se le dio un papel fundamental como principal negociador en lo concerniente a la deuda externa.

La segunda movida inesperada en el juego de ajedrez relámpago que estaba jugando Menem tuvo que ver con la política exterior, en concreto con un acercamiento a los Estados Unidos y Gran Bretaña. Hacer esto era, para un peronista, lo más inimaginable y prohibido, pero Menem mostró aquí la misma firmeza que cuando eligió para el ministerio de Economía a los principales representantes del capitalismo argentino. El

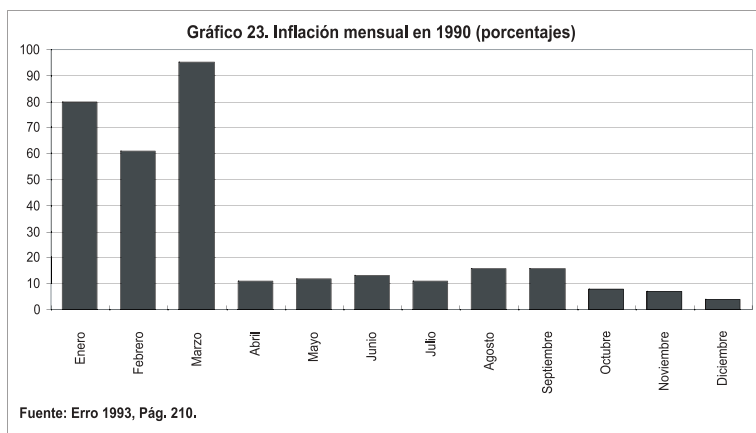


Presidente viajó de inmediato a los Estados Unidos, donde no sólo logró ganarse la simpatía de la comunidad financiera sino que también estableció relaciones muy amistosas con George Bush padre. A continuación fue de visita a Inglaterra, y al poco tiempo la Argentina había restablecido relaciones diplomáticas con su adversario en la guerra de las Malvinas. Para dejar aún más clara esta nueva orientación de la política exterior del país, Menem decidió poner fin a un proyecto semisecreto de fabricación de un misil que desaprobaban los Estados Unidos, y también resolvió intervenir en la guerra del Golfo del lado de la ONU y de los Estados Unidos. Esto causó gran revuelo, más aún teniendo en cuenta los ancestros árabes de Menem. Así, el hombre de La Rioja había transformado en tiempo récord a la Argentina en un aliado fidedigno de los Estados Unidos y había dado al país un gran capital de credibilidad internacional.

No menos importante que estas dos jugadas innovadoras fue el inicio inmediato de las reformas estructurales necesarias para atacar el problema endémico del sector público argentino, mediante privatizaciones rápidas y simbólicas junto con recortes drásticos del empleo público y una fuerte reducción del gasto fiscal. De esta forma Menem demostró que las reformas estructurales tenían máxima prioridad, aun a expensas de las medidas de estabilización. Se trataba de un orden diametralmente opuesto de prioridades en comparación con todos los intentos anteriores de reformar la economía del país, cuando las medidas de estabilización habían sido desconectadas o vistas como un preludio de transformaciones estructurales que al final nunca llegaban. Con este fin, ya en 1989 Menem impulsó ante el Congreso dos propuestas legislativas importantes: la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica. La rapidez de las acciones del Presidente, sumada a la traumática experiencia de la hiperinflación, dio como resultado la aprobación de sus propuestas legislativas incluso con el apoyo de la oposición. Menem pudo entonces, a una velocidad impresionante y mediante decretos presidenciales, llevar adelante un programa de privatización extensivo y dismantelar la mayor parte de las estructuras corporativas, reguladoras y proteccionistas de la nación.

La cuarta movida de la rápida estrategia de cambio de Menem tuvo que ver con la inflación. En diciembre de 1989 comenzó una segunda ola de hiperinflación, lo que demostró que las primeras medidas de

estabilización, bastante tradicionales, tomadas por el gobierno no eran suficientes. Un nuevo ministro de Economía, Antonio Erman González (que había sido el ministro de Economía de Menem en La Rioja) asumió el 15 de diciembre, y tres días después se abolieron todos los controles de precios y cambio. La Argentina empezó a funcionar como una verdadera economía de mercado. Pero el evento decisivo llegó el 1 de enero de 1990, con el lanzamiento del llamado Plan Bonex, que no era ni más ni menos que una confiscación generalizada de los ahorros en moneda nacional del pueblo argentino. Todos los depósitos bancarios a plazo fijo —que incluso podían ser renegociados a diario— fueron convertidos en bonos gubernamentales a diez años en dólares (Bonos Exteriores), con pagos de interés cada seis meses. De esta forma la liquidez monetaria —efectivo y depósitos bancarios— se redujo de manera dramática y cerca del 60 por ciento de la base monetaria (M2) desapareció. A continuación se produjo tal demanda de circulante que para abril la inflación ya se había dominado. Esto puede verse en el Gráfico 23, que muestra el desarrollo de la inflación mensual en la Argentina durante 1990.

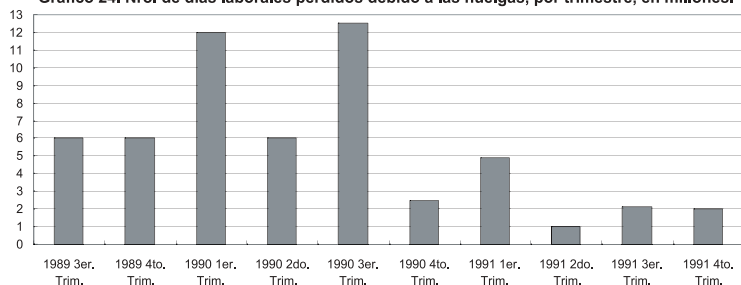


El precio de esta medida, que de pronto había reducido tan drásticamente la demanda potencial, fue una breve pero aguda recesión. Pero Menem había tomado esa decisión con total conciencia de las consecuencias; fue, como él solía decir, “cirugía sin anestesia”. Y esto era en verdad algo nuevo: hasta entonces, ningún Presidente argentino había optado por la recesión como método para disminuir la inflación y

estabilizar el país. No obstante, hay además otro efecto del Plan Bonex que también demostró ser de mucha importancia: entró en el sistema bancario del país un copioso y muy necesitado flujo de dólares, ya que muchos argentinos se vieron obligados a utilizar sus ahorros en dólares para poder cubrir sus gastos diarios. De esta forma, entre enero y diciembre de 1990 el Banco Central más que duplicó sus reservas en moneda estadounidense. ¡Pocas veces ha sido tan cierto eso de matar dos pájaros de un tiro!

Se había logrado mucho con estas cuatro movidas veloces, pero la partida para reformar la nación no podía ganarse sin desafiar la principal creación del peronismo, es decir, el movimiento sindical argentino. No se podía lograr una estabilidad sostenible, ni tampoco se podían poner en marcha las reformas estructurales, a menos que se consiguiera poner fin a las olas de huelgas que con tanta frecuencia habían azotado al país. Con este fin Menem empleó una mezcla extremadamente efectiva de habilidad y resolución. Su método consistió en dividir y gobernar, favorecer a quienes quisieran negociar y golpear con dureza a los otros. Esto surtió el efecto de dividir a la poderosa CGT y, en lo que concernía a las huelgas en el sector público, Menem decidió mostrarse inflexible. El momento de decisión llegó en septiembre de 1990, cuando una gran huelga en la compañía telefónica ENTel terminó en una derrota absoluta de los huelguistas y numerosos despidos; fue un ejemplo típico del fenómeno conocido como “huelga disuasiva” (en el sentido de una huelga cuyo fin poco exitoso sirve como disuasivo a otros), y se la ha comparado con la huelga de los mineros en la Gran Bretaña de Margaret Thatcher y la huelga de los controladores de tránsito aéreo en los Estados Unidos de Ronald Reagan. Las huelgas de empleados del sector público fueron prácticamente prohibidas después de la de ENTel, y el efecto sobre la frecuencia de las disputas laborales fue drástico, tal como se puede ver en el Gráfico 24, que muestra la cantidad de días laborables por cuatrimestre perdidos en huelgas.

Gráfico 24. Nro. de días laborales perdidos debido a las huelgas, por trimestre, en millones.



Fuente: McGurie 1996, Pág. 146.

La última —pero no menos importante— movida de Menem fue la designación de Domingo Cavallo como ministro de Economía, en enero de 1991, y la adopción de la Ley de Convertibilidad (que entró en vigencia el 1 de abril de 1991), que finalmente dio estabilidad a la economía del país. La Ley de Convertibilidad garantizaba la convertibilidad ilimitada de la moneda argentina —transformada de nuevo en peso desde 1992— a 10.000 australes por dólar (mientras que el renovado peso adquirió un valor fijo de 10.000 australes, o sea que era igual a un dólar). El Banco Central tuvo el papel de garantizar esta tasa de cambio fija reteniendo suficientes reservas en moneda fuerte para cubrir completamente la oferta de dinero argentino. Este arreglo fue complementado en septiembre de 1992 por una nueva ley por la cual el Banco Central se hizo independiente, al tiempo que se le prohibió prestar dinero o suscribir préstamos al gobierno (tanto nacional como provinciales) y a las empresas estatales. Fue una medicina amarga, pero ¿de qué otra manera se hubiera podido crear una confianza de largo plazo en la moneda argentina, después de todo lo que había pasado el país?

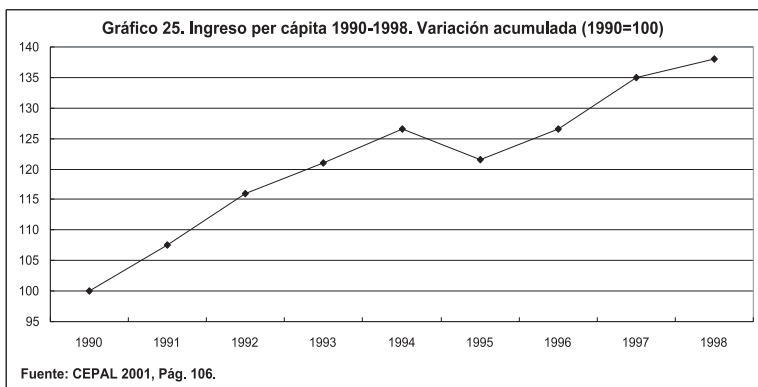
Durante los años siguientes, el dúo Menem-Cavallo se convirtió en la garantía de la rápida transformación de la Argentina en una economía cada vez más de mercado, con una alta tasa de crecimiento y cero inflación. Ya en 1992, Cavallo habló del milagro argentino como un hecho inminente, y muchos quisieron creerle, tanto dentro como fuera del país. Sin embargo, en la tierra del tango todos los sueños parecen morir jóvenes.

## EL VERANITO OTOÑAL DE LA ARGENTINA

Las reformas continuaron, fuertes y rápidas, durante el resto del

primer período presidencial de Menem (1989-95). La economía había sido completamente desregulada, los aranceles protectores se habían reducido en forma substancial y se había abolido un gran número de restricciones a la importación. La privatización alcanzó niveles récord, incluyendo una gama tan diversa de actividades y empresas como la que va del Zoológico de Buenos Aires hasta la gran empresa petrolera YPF y la línea nacional de aeronavegación, Aerolíneas Argentinas. El número de empleados públicos se redujo en más de 200.000, una multitud de compañías extranjeras se estableció en la Argentina y la tasa de inversión creció rápidamente. Las exportaciones aumentaron y surgió una exitosa integración regional bajo el eje del Mercosur (acuerdo de cooperación comercial entre la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay); la inflación se había esfumado y el Banco Central argentino podía enorgullecerse tanto de sus amplias reservas como de su independencia.

Estas reformas estructurales y la estabilidad por ellas creada dieron lugar a un período de fuerte crecimiento económico que, a pesar de sufrir retrocesos temporarios en 1995 (en relación con la crisis del peso mexicano), continuaría hasta mediados de 1998. El Gráfico 25 muestra la variación acumulada del ingreso per cápita entre 1990 y 1998, un lapso sin duda excepcional teniendo en cuenta cuán insatisfactorio había sido el desarrollo económico de la Argentina desde 1930. En 1998 la economía nacional era un 50 por ciento mayor que en 1990, y durante el mismo período el ingreso per cápita de los argentinos había crecido casi un 40 por ciento.

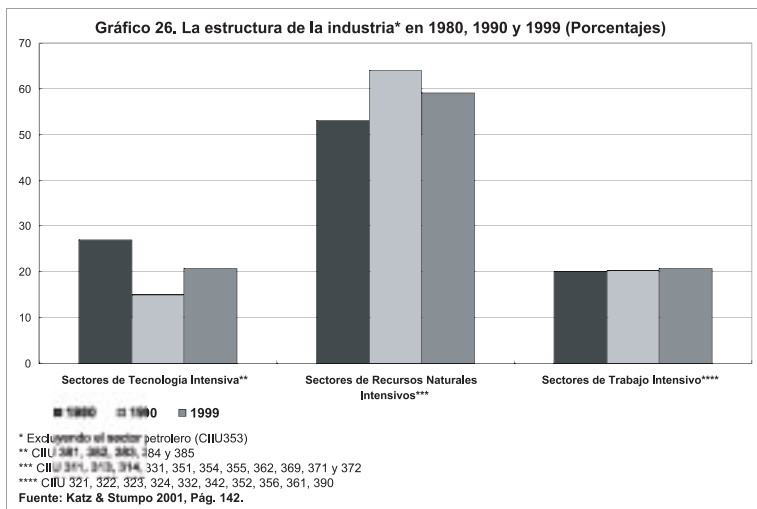


Una de las fuerzas más dinámicas que posibilitaron este crecimiento fue la industria argentina, que desplegó una impresionante capacidad de renovación y se mostró más que capaz de hacer frente a la nueva apertura hacia el mundo exterior. Ello corrobora fuertemente el análisis antes presentado, relativo a las transformaciones de la industria nacional después de 1975, que ya habían generado un crecimiento vigoroso en términos de eficiencia y productividad. El mismo desarrollo continuó después de 1990, pero esta vez dentro de un contexto de fuerte expansión industrial. La producción manufacturera aumentó un impresionante 47,5 por ciento entre 1990 y 1998, y todos los temores de una eventual desindustrialización producida por la nueva política de apertura resultaron ser infundados. Sin embargo, esto requería cambios profundos que no todas las industrias o ramas industriales se hallaban en condiciones de enfrentar.

Fue ésta una etapa de rápida modernización industrial, caracterizada por fuertes inversiones y medidas para mejorar la eficiencia, que llevaron a considerables despidos de personal (menos 19 por ciento) y a incrementos sin igual de productividad por empleado (un aumento extraordinario del 82 por ciento). La productividad laboral en la industria argentina se desarrolló con tanta fuerza durante este período que la brecha de productividad con respecto a los Estados Unidos, que se había ampliado en la década de 1970 y 1980, disminuyó ahora en 10 unidades porcentuales. Fue en verdad una “revolución productiva”, tal como Menem lo había prometido en su campaña presidencial. El aumento en la productividad también se reflejó en la capacidad exportadora de la industria, que creció en tal grado durante este lapso que la Argentina —si bien partiendo de un muy bajo nivel, y con gran ayuda de la integración regional— pudo comenzar a aumentar su porción dentro de los mercados internacionales de productos industriales (como también fue el caso, apuntemos, con las exportaciones agrícolas). Esto fue especialmente notable en el caso de los productos industriales que no se basaban en el uso extensivo de recursos naturales y que en 1998 representaban cerca de un tercio del total de las exportaciones argentinas.

Aún más interesante es notar que la apertura hacia el mundo exterior no había llevado, como temían muchos, a una transformación industrial “regresiva”, es decir, una transformación de la estructura manufacturera que conduce a especializarse en productos industriales

muy simples basados principalmente en el amplio uso de los recursos naturales. Esta tendencia, en efecto, había podido observarse durante la década de 1980, pero durante la de 1990 se revirtió de modo espectacular, como bien lo muestra el Gráfico 26.



Innegablemente, el hombre de La Rioja, que en un comienzo fue tan menospreciado, había logrado mucho en muy pocos años. Menem había puesto el país otra vez en pie, pero aún quedaban grandes problemas que esperaban solución, así como un buen número de problemas nuevos que habían surgido como consecuencia de las reformas emprendidas. Pronto los hechos habrían de demostrar cuán frágil era esa “fuga hacia el futuro” de la Argentina. Los viejos conflictos estructurales del país y 60 años de una creciente mala administración no podían desaparecer con tanta facilidad. El pasado no demoraría en alcanzar al presente, y la fuga hacia el futuro terminaría en una nueva marcha acelerada hacia el abismo. La Argentina había tenido su veranito, pero ya se anunciaban tiempos terriblemente fríos y duros.

### LA OTRA CARA DE LA MONEDA

Carlos Menem fue reelecto el 14 de mayo de 1995, con alrededor del 50 por ciento de los votos. Fue su mayor triunfo, pero también el último, porque después el hombre de La Rioja empezó a perder dominio

de la situación. Lo que sucedió fue verdaderamente paradójico. La Argentina había sido normalizada en tal medida que ahora era posible comenzar a escudriñar con mirada cada vez más crítica los métodos y soluciones del Presidente y, en no menor medida, todos los asuntos sombríos que de alguna manera podían relacionarse con su administración. Era hora de mirar la otra cara del milagro menemista y también de volver a abordar una serie de problemas viejos y no resueltos, que abarcaban desde crímenes no aclarados contra los derechos humanos hasta la creciente pobreza. El éxito del Presidente, en otras palabras, se convirtió en su peor enemigo. Menem fue aceptable para una nación en crisis, que estaba dispuesta a aceptar casi cualquier cosa con tal que la sacaran del abismo, pero definitivamente no era el hombre adecuado para gobernar un país más normal. En consecuencia, el político que sin duda había sido el principal motor del proceso de reformas de la Argentina se convirtió ahora en su mayor lastre.

“Corrupción” fue la palabra clave en este notable y, una vez iniciado, muy rápido proceso de transformación tanto de la posición como de la imagen de Menem. El estilo de vida extravagante del Presidente, sus escándalos familiares, su despotismo y sus enormes poderes constituyeron parte del problema, pero no menos importantes fueron las condiciones, la amplitud y la velocidad del proceso de reformas en sí mismo. Había que hacer muchas cosas y muy rápido. Acción, acción y más acción fue la receta de Menem para revertir la espiral en caída de la Argentina y para abrir una brecha tanto política como mental para sus profundas reformas económicas y sociales. Y es fácil admitir que ésta, presumiblemente, era la única manera adecuada de lidiar con la situación tan desesperada en que se encontraba la Argentina en 1989. En medio de todo ese enorme activismo reformador se había generado, por desgracia, un amplio margen para todo tipo de errores, mal uso del poder y corrupción abierta. Esto puede ilustrarse claramente con el proceso de privatización.

Lo primero que se puede decir con referencia a este proceso es que la venta de las empresas estatales y otros activos públicos fue en realidad una subasta. En cuatro años se vendieron cerca de 60 corporaciones estatales (compañías petroleras, complejos petroquímicos, grandes siderurgias, plantas eléctricas, aerolíneas, empresas de telecomunicaciones, compañías de electricidad y gas, industrias de mate-



rial de defensa, etc.), otras 19 fueron entregadas en contratos de concesión (incluyendo 25.000 km de vías ferroviarias, los subterráneos de Buenos Aires y las estaciones de radio y televisión) y se vendieron cerca de 800 propiedades públicas (edificios, puertos, silos, etc.). Enormes activos nacionales que costaban al fisco argentino “un ojo de la cara” (las empresas estatales habían generado pérdidas de más de 50.000 millones de dólares entre 1965 y 1987) fueron vendidos a un ritmo frenético y a precios muy inferiores a su valor potencial. Ahora bien, en un país caótico y sumido en la bancarota el valor de toda propiedad o empresa se encuentra de hecho fuertemente depreciado, pero esto no evitó la sensación generalizada de haber sido testigos de un despojo artero de los bienes comunes de la nación. Este sentimiento creció en forma progresiva con el paso del tiempo, y más aún al conocer los escándalos de corrupción que pronto comenzaron a revelarse, y se intensificó en mayor medida cuando la gente vio que muchas veces los monopolios públicos eran reemplazados por monopolios privados y que los precios de muchos bienes esenciales como el agua, la electricidad y el transporte aumentaban de modo considerable. Básicamente, esos aumentos de precio no eran tanto una cuestión de monopolio o aprovechamiento, sino más bien la consecuencia necesaria de abolir todos los subsidios que antes habían mantenido a flote las operaciones que arrojaban pérdidas. Después de la privatización, los bienes y los servicios se tornaron más eficientes, pero también más caros; a mucha gente le costó entenderlo y aún más difícil le resultó pagar de su propio bolsillo lo que las cosas en verdad costaban.

Los escándalos comenzaron casi desde el inicio de la presidencia de Menem, pero al principio la opinión pública fue relativamente tolerante con esos “accidentes”. Una de las primeras privatizaciones importantes, la de la compañía telefónica ENTel, terminó en un gran escándalo que involucraba a la hija de Álvaro Alsogaray (líder del partido conservador y principal negociador de la deuda externa en nombre de Menem). Pero esto no era nada en comparación con lo que se descubriría en un breve tiempo (y todavía hoy hay muchas cosas que esperan salir a la luz). Varios mafiosos e incluso grupos conectados con el terrorismo internacional habían participado en la subasta de los bienes de la nación y también se las habían arreglado para obtener diversas concesiones de importantes servicios y bienes públicos.

El ejemplo más escalofriante es el de Alfredo Yabrán, un mafioso con contactos con organizaciones terroristas del Medio Oriente, quien, a través de familiares de la entonces esposa de Menem —Zulema Yoma, de origen sirio—, había puesto un pie dentro del gobierno mismo. Este hombre, que más tarde estuvo involucrado en el crimen ampliamente difundido del reportero gráfico José Luis Cabezas y que terminó por suicidarse en 1998, había recibido el premio gordo de las privatizaciones:

*Uno de los sectores públicos más grandes del mundo fue rematado en un par de años. En esta subasta, Alfredo Yabrán obtuvo varias presas destacables que inevitablemente despertaron curiosidad y envidia. ¿Cuál era el secreto de sus ofertas tan exitosas en el proceso de privatización? Así terminaron en sus manos el monopolio de todos los comercios duty-free de los 33 aeropuertos de la Argentina, contratos exclusivos de entrega de combustible y alimentos a las aerolíneas, el servicio de transporte express y de seguridad, la entrega de pasaportes y documentos de identidad en toda la provincia de Buenos Aires, y otros numerosos servicios muy codiciados. Todas estas actividades sobre las que adquirió dominio tenían algo en común: eran vacas gordas que podían de inmediato ser ordeñadas sin necesidad de inversión alguna.<sup>12</sup>*

El caso Yabrán y muchos otros tuvieron como consecuencia una completa pérdida de legitimidad de un proceso de privatización que, en general, estaba funcionando bien y era además absolutamente necesario para dar eficiencia al sector público y reducir su enorme déficit. Pero no fue ésa la única razón por la cual la administración de Menem tendió a ser asociada cada vez más con la corrupción y el abuso del poder. También se descubrió una corrupción policial generalizada en conexión con los atentados antisemitas que golpearon Buenos Aires en 1992 y 1994, y en 1996 estalló un escándalo mayor al revelarse que el gobierno estaba involucrado en el tráfico ilegal internacional de armas (el mismo escándalo que, cinco años más tarde, condujo a que Menem fuera puesto bajo arresto domiciliario, así como al arresto de Domingo Cavallo en abril de 2002). Agravó la situación el conflicto con el ministro “estrella” del gobierno, Domingo Cavallo, quien, tras dejar su cargo en 1996, se convirtió en una de las personas que más autoridad tenían para denunciar la corrupción y

<sup>12</sup> Shachar 2001, p. 278.

los métodos mafiosos que, en su opinión, caracterizaban a la administración de Menem (Cavallo se extendió sobre ello en su libro titulado *El peso de la verdad*).

Al mismo tiempo, en 1996, el gobierno sufrió una gran derrota parlamentaria en su propuesta de reforma del mercado laboral argentino, y las disputas laborales comenzaron a aumentar nuevamente. Ese mismo año el país fue golpeado por dos grandes huelgas generales organizadas por el conjunto del movimiento sindical. El desarrollo del mercado laboral, que se analizará más adelante, desempeñó un papel decisivo a este respecto. El desempleo había aumentado a niveles nunca antes vistos en la Argentina. Pero los años previos de crecimiento y la normalización también tuvieron un papel importante. Ahora había más para distribuir, lo cual encendió aquel tipo de conflictos redistributivos tan clásicos y destructivos de la historia de la nación. Las protestas contra la administración de Menem aumentaron cada vez más, hasta que en 1997 los peronistas fueron derrotados en las elecciones parlamentarias por una nueva alianza electoral formada por la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario (FREPASO). Finalmente, Menem hizo un desesperado intento de continuar en el poder buscando postularse para un tercer período de gobierno, cosa que exigía una enmienda constitucional que no obtuvo apoyo. Así terminó por el momento la saga de Carlos Saúl Menem, que en el 2003 trataría una vez más, sin éxito, acceder a la presidencia de la Argentina.

### **DE NUEVO AL BORDE DEL ABISMO**

El destino de Menem no habría sido más que una tragedia personal si no hubiera sucedido en una Argentina que pronto volvería a ser asolada por malos tiempos. Las oportunidades abiertas por las reformas de Menem se cerrarían pronto, dejando el país en un recurrente callejón sin salida. Problemas viejos y nuevos, sumados a un buen número de fuerzas externas, se combinarían para llevar la nación al renovado colapso que sufrió a fines de 2001. Para desarrollarse y sacar provecho de lo iniciado por Menem, la Argentina necesitaba un liderazgo diferente, vigoroso e innovador para la segunda mitad de la década de 1990. En lugar de ello, hasta 1999 estuvo encabezada por un Menem cada vez más debilitado y desacreditado, y luego por un nuevo gobierno de la alianza

de la UCR y el FREPASO que pronto se desplomaría frente a los grandes desafíos de una crisis económica. Con ello toda la clase política argentina cayó en el descrédito, y la desesperación de la gente adquirió insólitos niveles al no poder ser canalizada hacia una alternativa política creíble. Así, la Argentina se convirtió en el país caótico de fines del 2001.

Los desafíos que enfrentaba cuando el “milagro argentino” llegó a su triste fin, en 1998, eran muy diversos, y haría falta toda una disertación doctoral para tratarlos con profundidad. Lo que aquí se dirá de manera muy abreviada atañe solamente a los desafíos que, en mi opinión, fueron cruciales para la debacle que estaba por venir.

### CONVERTIBILIDAD, RECESIÓN Y CRISIS DE DEUDA

Lo primero y más importante que debe señalarse son las consecuencias de largo plazo de la famosa convertibilidad, o cambio fijo, establecida en 1991. Pocos pueden cuestionar la necesidad de esta medida cuando se la tomó; sencillamente, era cuestión de vida o muerte impedir que los políticos financiaran sus propios errores con una política monetaria irresponsable, y, al mismo tiempo, había pocas formas de generar confianza en la moneda argentina sin atarla a un equivalente al patrón oro del pasado. La convertibilidad fue pensada como un chaleco de fuerza necesario para un país que en términos económicos se había vuelto loco repetidas veces, pero ese chaleco de fuerza se convirtió en sí mismo en un gran problema cuando se tornó permanente. Nadie tuvo el coraje —cosa que bien puede entenderse con la hiperinflación aún fresca en la memoria— ni la fuerza para liberar a la Argentina de esta solución de emergencia, que muchos ya habían empezado a ver como la panacea para todo tipo de males económicos (uno de los que quería, pero no pudo, cambiar la situación fue de hecho Menem, quien, luego de la devaluación del real brasileño a principios de 1999, quería dolarizar completamente la Argentina). La convertibilidad comenzó a ser considerada un elemento inmutable de la nueva situación de la nación. Así, aun en mayo del 2000 se podía leer la siguiente afirmación en una revista tan influyente como *The Economist*: “Un pronóstico, sin embargo, parece seguro: la convertibilidad durará”.<sup>13</sup>

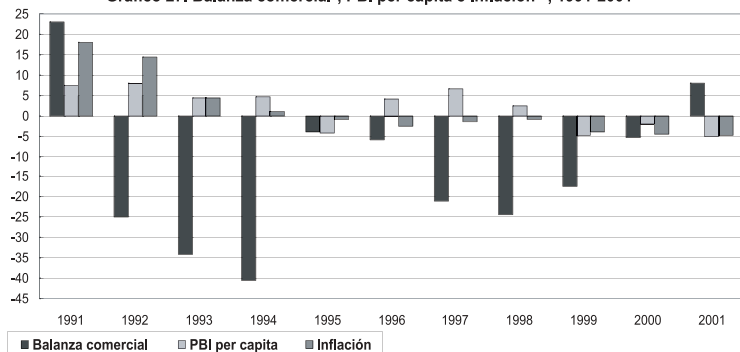
Básicamente, los problemas de la convertibilidad eran tres. El primero consistía en que la tasa de cambio fijo pronto llevó a un peso sobrevaluado en relación con la fuerza competitiva general de la economía

<sup>13</sup> *The Economist*, 6 de mayo de 2000, Argentina survey, p. 5.

argentina. Esto se produjo dado que la inflación en la Argentina, aunque caía rápidamente, por un tiempo se mantuvo bastante por encima del nivel estadounidense. Además, el peso estaría aún más sobrevaluado en relación con muchas otras monedas debido a la apreciación del dólar durante la década de 1990. En teoría esto debería llevar a problemas en la balanza comercial (disminución de las exportaciones o —como en el caso de la Argentina— crecimiento menor que para las importaciones) y a la disminución de la oferta de dinero (al salir el dinero del país para pagar el déficit comercial), lo que a su vez debería resultar en una tendencia recesiva y en deflación, es decir, en la caída de los precios en la Argentina. Un ajuste de este tipo debería incrementar la fuerza competitiva de la economía nacional (adaptando los precios al nivel de productividad comparativo del país), restaurar el equilibrio de la balanza comercial y restablecer una relación más razonable entre el poder de compra del dólar y el del peso.

Todo esto realmente sucedería, pero no en el plano teórico sino en un país real donde la deflación, que de hecho ya se había iniciado en 1995 (cuando los precios en la Argentina empezaron a aumentar más lentamente que en los Estados Unidos), y la recesión que comenzó a fines de 1998 se convirtieron en procesos en extremo prolongados y costosos, volviendo tan difícil el camino hacia la restauración que al fin terminó hundiéndose a todo el país. El Gráfico 27 muestra este proceso. Resulta interesante de observar el desarrollo del ciclo económico (en forma de variaciones del PIB per cápita), la balanza comercial (déficit o superávit en porcentajes de las exportaciones) y la inflación (en términos de la diferencia entre el índice de precios al consumidor de la Argentina y el de los Estados Unidos, donde una cifra de signo positivo significa una reducción en el poder de compra del peso y, en consecuencia, una sobrevaluación más fuerte contra el dólar, mientras que una cifra negativa significa lo opuesto).

Gráfico 27. Balanza comercial\*, PBI per capita e Inflación\*\*, 1991-2001



\* Superávit/Déficit como porcentaje de las exportaciones argentinas.

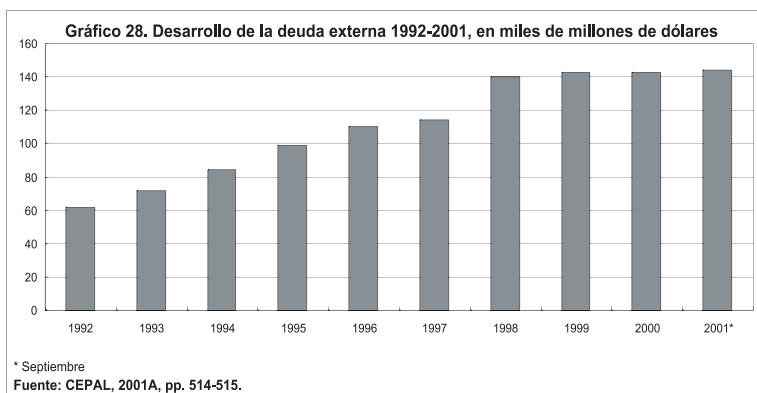
\*\* Porcentaje de variación anual, con 1991 representado por el período abril-diciembre. Diferencia del índice de precios minoristas entre Argentina y EEUU (Unidades porcentuales).

Fuentes: CEPAL 2001 y 2001A; ERRO 1993; Bureau of Labor Statistics, 2002.

Lo que debería sorprender aquí es la duración del déficit de la balanza comercial. Ello es producto de una alta sobrevaluación inicial del peso, sumada a algo que en general no se toma en cuenta en los modelos teóricos, es decir cuando, a través de créditos externos, existe la posibilidad de acceder a los medios internacionales de pago que permiten mantener semejante déficit durante un largo período. Pero este mismo mecanismo es la esencia del segundo gran problema de la convertibilidad.

El único modo de escapar del chaleco de fuerza de la convertibilidad consiste en pedir dinero prestado; de esta manera se puede financiar cualquier déficit y aumentar la oferta de dinero (mediante créditos externos, en este caso). Así, la falta de flexibilidad de la política monetaria y financiera que resulta de la convertibilidad puede relajarse, sobre todo mediante la financiación externa. Pero se trata de un camino extremadamente peligroso, porque una deuda externa en rápido crecimiento genera una carga en forma de intereses y amortizaciones que, tan pronto como disminuye o se interrumpe el flujo de nuevos créditos, puede hundir toda la economía. Y esto es exactamente lo que sucedió en la Argentina. El Gráfico 28 muestra la explosiva expansión de la deuda externa que caracterizó la década de 1990. Este aumento se debió a un crecimiento tanto de la deuda pública como de la privada, con el sector privado desempeñando el papel más dinámico durante la segunda mitad de los 90. Hacia fines de esta década el servicio de la

deuda externa igualaba prácticamente todas las exportaciones de bienes de la Argentina. En tales circunstancias un país está quebrado a menos que tenga acceso a un continuo flujo de capital extranjero. Pero las cosas no podían seguir así por mucho tiempo, y el momento de la verdad llegó a fines de la década de los 90, a partir del desarrollo internacional cada vez más turbulento que se inició con la llamada “crisis asiática”. Desde mediados de 2001, cuando ya era evidente para todos que la Argentina se había transformado en un agujero negro financiero, se cortó por completo la financiación externa, exceptuando, por cierto, los préstamos que de allí en adelante provendrían de organizaciones de rescate internacional como el FMI.



Por último —y éste fue el tercer aspecto problemático de la convertibilidad—, el sistema de cambio fijo argentino se basaba en un fundamento de confianza demasiado frágil. La existencia de grandes reservas en el Banco Central de la Argentina no era lo decisivo en este sentido; en realidad, todo dependía del grado de confianza que el público en general, las instituciones y los expertos pudieran tener en la habilidad del gobierno nacional para mantener inalterada su política. Puesto que cada vez más gente se daba cuenta de que ello no duraría, la confianza se quebró a pesar de las grandes reservas de divisas acumuladas, y así recomenzó la tradicional pesadilla de la Argentina. Todos querían despojarse de la moneda nacional y nadie quería prestarle dinero al Estado. Esto dejó al gobierno sólo la alternativa de confiscar tanto dinero como fuera posible de diferentes maneras, tal como ya había hecho en varias ocasiones durante el último año, en forma de conversión compulsiva de

la deuda del país —que sumaba unos 50.000 millones de dólares— en préstamos más favorables para el Estado; en forma de reducción de pensiones (una rebaja del 13 por ciento a las pensiones superiores a los 500 dólares) y de salarios a los empleados públicos; en forma de suspensión de pagos a los proveedores del Estado; y, finalmente, después de haberse abandonado la convertibilidad en enero de 2002, en forma de conversión compulsiva a pesos de todos los depósitos bancarios en dólares, a una tasa muy inferior al nivel del mercado. Se trató, sencillamente, en las palabras de Steve Hanke<sup>14</sup>, de un amplio “robo legalizado”.

### **DE LA HIPERINFLACIÓN AL HIPERDESEMPLEO**

Durante cien años la Argentina se había permitido tolerar una gran ineficiencia tanto en el sector privado como en el público. Era un lastre que se volvía cada vez más pesado para el desarrollo nacional y, además, el responsable fundamental de los serios problemas y la notable regresión que el país había experimentado durante buena parte del siglo xx. Hemos visto cómo el proteccionismo generó un desarrollo industrial deficiente, cómo el empleo del sector público se convirtió en un derroche en gran escala de los recursos productivos de la nación, cómo las decisiones políticas, los conflictos de intereses y la corrupción pasaron a ser factores más importantes de éxito que las inversiones productivas y las mejoras técnicas, y cómo la moral de todo un país fue distorsionada de tal manera que la gente comenzó a ver a la lucha redistributiva como el camino a la felicidad. Todo esto constituyó el legado que Menem —o cualquiera que hubiera tenido la intención de dar a la Argentina un futuro mejor— se vio obligado a enfrentar. La solución de Menem radicó en forzar una revolución de la productividad a través del desmantelamiento rápido y consecuente de las estructuras políticas y corporativas que habían sido responsables del mantenimiento del ciclo ruinoso de conflictos, inestabilidad e ineficiencia creciente que afectaba a la Argentina. Sin embargo, una decisión tan revolucionaria no podía dejar de tener serias consecuencias y altos costos.

Tal como hemos visto en el caso de la industria, las reformas impulsaron un crecimiento de la producción sin precedentes, y lo mismo sucedió con muchas compañías privatizadas. Ello dio por resultado una fuerte reducción del empleo, que en el caso de la industria correspondió,

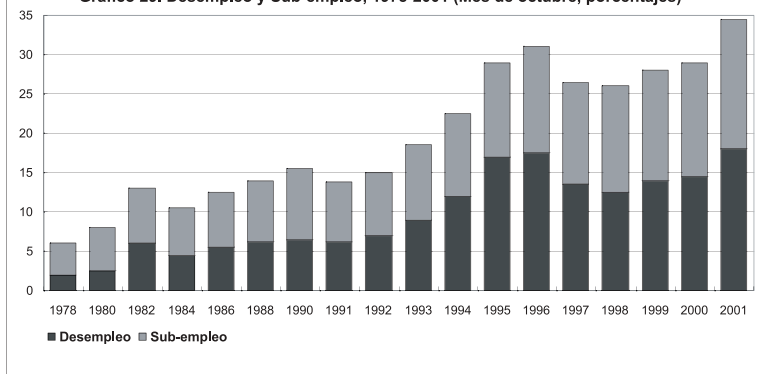
<sup>14</sup> Hanke 2002.



entre 1990 y 1998, a un quinto de todos los empleados. Estos efectos, en cuanto a disminución del empleo, fueron aún más fuertes en las empresas y actividades privatizadas, que eran ejemplos típicos de la ineficiencia que había caracterizado al sector público argentino durante décadas. De los 319.000 empleados en estas empresas y actividades en 1989, sólo 67.000 continuaban trabajando hacia fines de 1993. Al mismo tiempo que se reducía de este modo el empleo, se puso coto al mecanismo clásico que siempre se había utilizado para detener el aumento del desempleo, es decir, la expansión del empleo público. Y no sólo eso: la lucha por un sector público más eficiente llevó, durante el mismo período, a una reducción de un 10 por ciento de la fuerza laboral empleada en ese sector, o 200.000 empleados.

La consecuencia de tan drásticos cambios fue una explosión del desempleo que en pocos años relegó a la historia una de las características más típicas del desarrollo argentino: el bajo nivel de desempleo. La tendencia hacia mayores niveles de desempleo ya se habían hecho presente en la década de 1980, pero ahora se volvió mucho más aguda, como puede verse con claridad en el Gráfico 29, que también muestra el desarrollo del subempleo (personas que trabajan menos de 35 horas semanales debido a la falta de oportunidades laborales). Los jóvenes fueron los más afectados: a fines de la década de 1990 se estimaba que había 920.000 personas de entre 15 y 24 años que no trabajaban ni estudiaban. Esta situación fue dándose paralelamente a un tremendo crecimiento de la economía informal, que siempre había sido considerable en la Argentina. Como causa importante de todo esto estaban también el costo extremadamente alto de la contratación de personal (durante la década de 1990 la seguridad social y otros cargos correspondían a alrededor del 50 por ciento de los salarios brutos, es decir, bastante más que en Suecia y otros países desarrollados) y las regulaciones laborales demasiado rígidas, en esencial heredadas del primer período de Perón en el poder.

Gráfico 29. Desempleo y Sub-empleo, 1978-2001 (Mes de octubre, porcentajes)



## LA EXPLOSIÓN DE LA POBREZA

El *shock* de desempleo de la década de los 90 desempeñó un papel crucial en la pérdida de popularidad de la administración de Menem después de 1995 y también en el estallido de los serios conflictos sociales que nuevamente habrían de desencadenarse en la Argentina. Pero el *shock* de desempleo tuvo también una importancia fundamental en cuanto al rápido crecimiento de la pobreza y una distribución de la riqueza cada vez más desigual.

Es pertinente aquí decir algunas palabras aclaratorias sobre el tema al que nos referimos. La pobreza puede definirse de diversas maneras, y en general es común que se la relacione con los ingresos o la riqueza de otras personas (lo que se llama “pobreza relativa”). No es éste el caso en el contexto presente. Aquí se definirá la pobreza como una relación entre los ingresos y el costo de adquirir una cierta cantidad de bienes y servicios que se juzgan necesarios para la vida. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Argentina<sup>15</sup>, este costo, en mayo de 2001, correspondía a entre 133 y 154 dólares mensuales por adulto, dependiendo de la región de la Argentina en que se viviera. Al mismo tiempo, la pobreza extrema —indigencia— se define como un ingreso que ni siquiera da acceso a una “canasta alimentaria” de un nivel aceptable de calorías para una persona adulta (2.700 calorías diarias por adulto, en este caso). Esto correspondía, en mayo de 2001, a entre 55 y 65 dólares mensuales por adulto. Asimismo hay que destacar que la

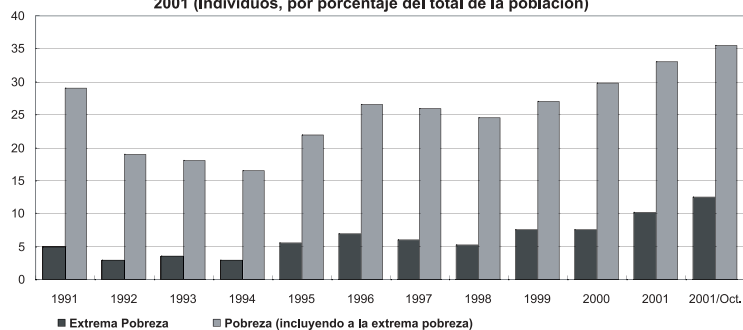
<sup>15</sup> INDEC 2002.

pobreza medida en términos de ingresos no dice mucho sobre la eventual riqueza acumulada, por ejemplo en forma de vivienda, bienes de capital y educación. Y esto no es poco importante en un país como la Argentina, donde una porción sustancial de los nuevos pobres proviene de una clase media destituida. Así por ejemplo, entre el 95 y el 97 por ciento de todos los hogares argentinos tenían en 1998 televisor propio, heladera y cocina, y tres cuartos de los hogares poseían un lavarropa. Por otra parte, la población argentina tiene un estándar relativamente alto de educación: en el año 2000, sólo un 8 por ciento de la población urbana económicamente activa no tenía educación primaria completa, y cerca del 30 por ciento contaba con cierto grado de educación postsecundaria (incluso 15 por ciento con títulos).

¿Pero de qué vale todo esto cuando otros poseen mucho más que uno o, en especial, cuando uno mismo ha vivido tiempos mucho mejores? La pobreza puede tornarse infinitamente más difícil de sobrellevar en tales circunstancias. Para una gran parte de la población argentina —y en esto el país difiere de modo radical del resto de América Latina, salvo Uruguay— la pobreza es una experiencia relativamente nueva, cuyo comienzo coincide para mucha gente con el colapso económico de la década de 1980, cuando el ingreso promedio per cápita de los argentinos cayó, como hemos visto, cerca del 25 por ciento.

En mayo de 2001 el 26 por ciento de los hogares y el 36 por ciento de los habitantes del país fueron contabilizados como pobres; esto sumaba más de 13 millones de personas. La pobreza, sin embargo, estaba distribuida en forma muy desigual en este amplio territorio. En la misma ciudad de Buenos Aires sólo 11 por ciento eran pobres, mientras que casi 40 por ciento lo eran en el gran Buenos Aires (excluyendo la ciudad). Al mismo tiempo, en las provincias del noreste la pobreza superaba el 50 por ciento. No menos interesante es el desarrollo de la pobreza en los últimos años. Esto puede observarse en el Gráfico 30, con la ayuda de cifras para todo el gran Buenos Aires. Como punto de referencia es posible afirmar que la proporción de los pobres estaba allí por debajo del 5 por ciento a comienzos de la década de 1980 pero aumentó a niveles increíbles durante los períodos de hiperinflación. En octubre de 1989 el 47,4 por ciento de la población de Buenos Aires era considerado pobre.

Gráfico 30. Pobreza y Extrema Pobreza en Gran Buenos Aires, mayo 1991-2001 y octubre 2001 (Individuos, por porcentaje del total de la población)



Fuente: INDEC 2002A, pp.3/8 y 4/8.

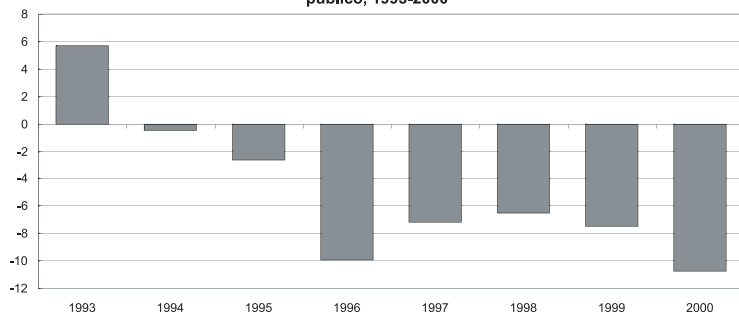
En el gráfico podemos ver que la pobreza disminuyó en buena medida durante los primeros años de Menem en el poder. Esto, innegablemente, representó una mejora impresionante en comparación con los años desastrosos de fines de la década de 1980, pero desde la crisis de 1995 en adelante la pobreza comenzó a trepar a niveles cada vez más altos, hasta llegar, en octubre de 2001, por encima del 35 por ciento. También podemos notar que fue la pobreza extrema la que creció más rápido durante esa época, puesto que casi se cuadruplicó entre mayo de 1994 y octubre de 2001. Ello significa que hacia fines de 2001 había casi 1,5 millón de personas en condiciones de extrema pobreza en Buenos Aires. Estas cifras dejan bien claro que a comienzos del nuevo milenio la Argentina era un polvorín de frustración, desesperación y miseria, y dan un contexto triste pero necesario a las imágenes de multitudes desesperadas que pronto llegarían a todo el mundo.

Para comprender cabalmente la gravedad de la situación se debe agregar un elemento más: la distribución del ingreso, que se volvió cada vez más desigual durante el último cuarto de siglo. En 1974 la diferencia entre el ingreso promedio del 10 por ciento más rico y el 10 por ciento más pobre de la población era de 12,2 veces. En 1990 esta diferencia había aumentado a 15,4, y en 1998, a 24,6 veces. Se ha dicho que la pobreza puede enfrentarse con menos dificultad si se comparte entre todos, pero no fue éste, definitivamente, el caso de la Argentina.

## LA MÁQUINA DE DESESTABILIZACIÓN PÚBLICA

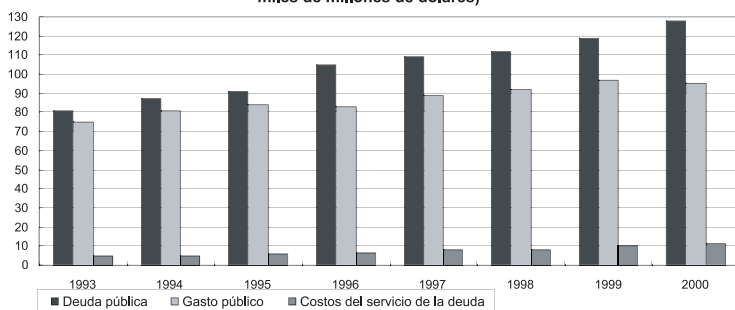
Hacia mucho que la nación vivía por encima de sus recursos, y la actitud de gastar el dinero que no se tiene se había hecho parte tanto de la cultura popular como de la política. Tratar de engañar a la realidad gastando dinero prestado o a través de la inflación se había convertido en un verdadero deporte nacional que casi siempre terminaba en el desastre económico. El sector público tuvo un papel central en tal proceder lamentable en un país con demasiados “vivos” (forma de llamar a una persona siempre lista a aprovecharse de otros). Las reformas de Menem fueron importantes en este sentido e hicieron mucho para que el sector público —uno de los “vivos” más grandes de la sociedad argentina— se disciplinara al menos por algunos años. Durante la primera mitad de la década de 1990 se logró incluso balancear las finanzas públicas de la Argentina. La privatización tuvo un papel notable en esto, eliminando una causa sustancial de déficit y generando un considerable flujo de recursos a través de las ventas de propiedad pública, pero también fueron importantes en este sentido los recortes de empleo y una recaudación de impuestos más eficiente. Como muestra el Gráfico 31, la situación cambió, sin embargo, después de 1995, con fuertes déficit —aunque no tan extremos como antes— tanto en el nivel provincial como en el nacional. Esto llevó a un rápido crecimiento del endeudamiento, cuyos costos constituían una carga creciente para las finanzas públicas, y tuvo como resultado déficit aún mayores. El Gráfico 32 muestra el desarrollo del gasto público total, la deuda pública total y los costos del servicio de la deuda entre 1993 y 2000. El Gráfico 33 torna aún más evidente esta situación, pues muestra con particular claridad el crecimiento impresionante de los costos del servicio de la deuda durante el período en cuestión. En 1993 tales costos se hallaban por debajo del 6 por ciento del gasto público total, mientras que en 2000 llegaban a casi 13 por ciento.

**Gráfico 31. Resultados financieros netos del sector público, por porcentajes del gasto público, 1993-2000**



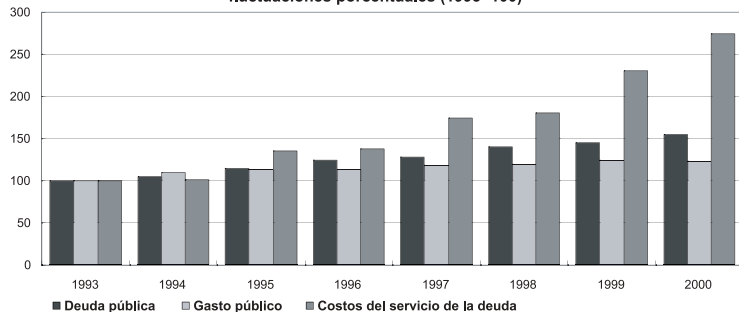
Fuente: Ministerio de Economía 2002.

**Gráfico 32. Deuda pública, gasto público y costos del servicio de la deuda 1993-2000 (en miles de millones de dólares)**



Fuentes: Centro de Economía Internacional 2002; Ministerio de Economía 2002.

**Gráfico 33. Deuda pública, gasto público y costos del servicio de la deuda, 1993-2000, fluctuaciones porcentuales (1993=100)**



Fuentes: Centro de Economía Internacional 2002; Ministerio de Economía 2002.

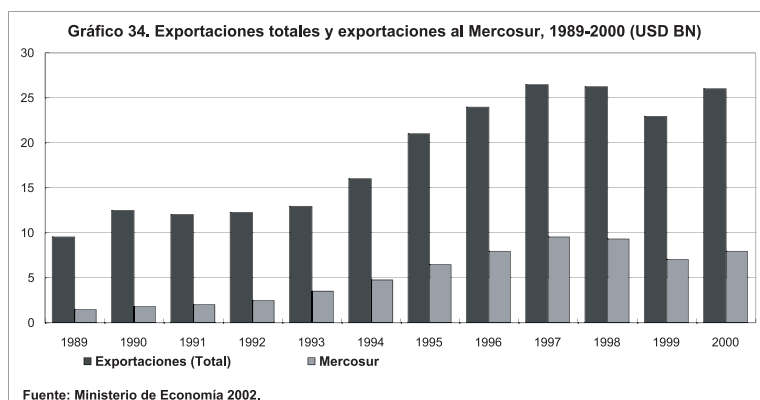
Es importante considerar aquí la particular estructura del sector público argentino. La mayor parte de la recaudación de impuestos está centralizada —los ingresos van directamente al gobierno nacional—, mientras que los gastos están ampliamente descentralizados. Así, por ejemplo, en el año 2000 las administraciones provinciales eran responsables del 40 por ciento de todos los gastos públicos o el 45 por ciento si se excluyen los costos de servicio de la deuda. Esta situación crea un caldo de cultivo para una intensa lucha redistributiva dentro del aparato mismo del Estado, en el que las provincias inflan el gasto y tratan, en lo posible, de pasarle la cuenta al gobierno central. Esto en sí mismo causa una gran confusión fiscal y, cada vez que el gobierno nacional trató de limitar el gasto provincial, llevó a las provincias a incurrir en deudas propias. Ello fue especialmente notorio durante los años de crisis de 1999 y 2000, cuando el endeudamiento provincial se incrementó no menos del 50 por ciento (mientras el aumento total de la deuda pública fue del 14 por ciento). En 2000, los déficit de las provincias igualaban el 9 por ciento de sus presupuestos.

A todo esto hay que agregar el grande y creciente déficit de la seguridad y la previsión sociales, que, sólo en el tercer cuatrimestre del 2001, alcanzaba los 1.750 millones de dólares, lo que correspondía a una subfinanciación de un 40 por ciento. Esto constituye una carga más y más pesada sobre las finanzas públicas argentinas, y sólo puede reducirse mediante dolorosos recortes sociales o fuertes aumentos en las contribuciones de seguridad social de los empleadores, algo que, dada la crisis de desempleo, pocos que se hallen en su sano juicio podrían proponer.

Lo que resulta evidente es que en tales condiciones era imposible dar estabilidad económica al país, y fue por ello que la convertibilidad estaba, tarde o temprano, destinada al colapso bajo la presión del endeudamiento creciente del sector público. Fue en esas circunstancias que Domingo Cavallo —que nuevamente ocupaba el cargo de ministro de Economía, pero esta vez bajo el presidente Fernando de la Rúa— hizo un esfuerzo final, a mediados de 2001, para salvar la convertibilidad a través de la Ley de Déficit Cero, que obligaba al gobierno nacional a presentar un déficit cero todos los meses. Sin embargo, ya era demasiado tarde: tanto la convertibilidad como la economía argentina eran imposibles de salvar.

## MERCOSUR

Un problema menor en este contexto, pero que tuvo gran importancia en el corto plazo para el desarrollo de la crisis que se desencadenó a fines de la década de los 90, fue la cooperación económica regional entre Brasil, la Argentina, Paraguay y Uruguay conocida como el Mercosur (Mercado Común del Sur). El Mercosur se formó como un área de libre comercio, con la idea de transformarse relativamente pronto en una unión aduanera.



Los primeros años del Mercosur fueron bastante exitosos y la integración del mercado regional logró un gran avance. Como se puede ver en el Gráfico 34, las exportaciones argentinas a los países del Mercosur se cuadruplicaron —y más— entre 1990 y 1997, siendo Brasil el socio absolutamente dominante. Las exportaciones a este último país en 1997 alcanzaron el 30 por ciento del total de las exportaciones de la Argentina y eran 3,7 veces mayores que sus exportaciones a los Estados Unidos, el segundo mercado de exportaciones de la Argentina. Pero esta dependencia del mercado brasileño se tornaría desastrosa cuando Brasil rompió con el espíritu de cooperación en el cual descansaba el Mercosur y devaluó drásticamente su moneda, el real, en enero de 1999. De pronto las relaciones de precios entre la Argentina y Brasil cambiaron en alrededor del 30 por ciento a favor de este último. El efecto, que fue dramático, se sumó a los problemas económicos que la Argentina ya venía experimentando en la segunda mitad de 1998. En un año, las exportaciones argentinas a Brasil cayeron en unos 2.260 millones de dólares, reducción



que representa el 73 por ciento de la disminución de las exportaciones en 1999. El peor golpe lo recibió la estratégica industria automotriz, cuyas exportaciones a Brasil se vieron reducidas en más de la mitad. Ello explica gran parte de la catastrófica caída del 40 por ciento de la producción de esa industria durante la primera mitad de 1999, comparada con el mismo período del año anterior. Todos estos reveses dejaron a la cooperación regional en un estado lamentable y con un futuro muy incierto.

### LA CRISIS DE CONFIANZA

El 1 de marzo de 2002, Eduardo Duhalde, que asumió la presidencia el 1 de enero, pronunció un discurso importante en ocasión de la apertura del año parlamentario. En él dio la siguiente definición de la esencia de la crisis nacional:

*Hace dos meses, por mandato de esta Asamblea, asumí la responsabilidad de presidir un gobierno de convergencia [...] con un país quebrado y al filo de la anarquía [...]. El pueblo no confía en los políticos ni en sus representantes. El pueblo no se siente interpretado por sus dirigencias sindicales o empresariales y desconfía también de la Justicia. Y tan grave como esto es que se ha perdido la confianza en el seno mismo de la comunidad [...]. El profundo deterioro moral que ha minado la confianza entre los ciudadanos, ha roto la credibilidad en las instituciones públicas y ha alterado los pactos básicos de la convivencia [...]. Hoy tenemos el inmenso desafío de reconstruir nuestro capital social, cuyos componentes esenciales son: la capacidad asociativa de un pueblo para construir un proyecto común; la confianza entre los miembros de una misma comunidad y entre sus instituciones y representantes; la ética de comportamiento del conjunto de la sociedad y la conciencia cívica de la población, es decir, su valoración de vivir en democracia y de aspirar a mejorar las condiciones de su existencia.<sup>13</sup>*

En estas palabras el nuevo presidente de la Argentina captó con precisión la esencia de la seria crisis de confianza que influye de manera decisiva en todos los problemas restantes del país. Esta crisis, como hemos visto, tiene una larga historia. Evolucionó durante décadas de conflicto

redistributivo destructivo, populismo, caza de privilegios, corrupción institucionalizada, conflictos cada vez más violentos y una creciente inestabilidad, y culminó en el barbarismo de la “guerra sucia”, la tragedia de la guerra de las islas Malvinas y el caos de la hiperinflación. Era la columna vertebral moral de la sociedad argentina lo que se había quebrado durante ese largo proceso de decadencia, y este quiebre traumático, con todas sus consecuencias devastadoras, es el telón de fondo de la crisis nacional y la base de la fragilidad de todos los intentos de levantar nuevamente el país. Por ello es que la Argentina está siempre al borde del colapso y basta muy poco para que éste se haga realidad.

La sensación de vivir en una sociedad completamente podrida y estar de nuevo en camino hacia el abismo creció poco a poco durante la segunda mitad de la década de 1990, en forma concurrente con los escándalos de corrupción que eran sacados a la luz, los espectaculares actos terroristas nunca esclarecidos y, en no menor grado, el fluir sin fin de historias terribles de los días de la “guerra sucia”. A las Madres de Plaza de Mayo, que habían manifestado en esta plaza año tras año por sus hijos desaparecidos, ahora se unían las Abuelas de Plaza de Mayo, para llamar la atención pública sobre los hijos de “los desaparecidos” que habían sido secuestrados y luego entregados a padres adoptivos. Esto hizo posible iniciar nuevos procedimientos penales contra los responsables de la “guerra sucia”, dado que esta vez los cargos eran por secuestro, un crimen que no puede ni prescribir ni ser amnistiado, puesto que sigue siendo cometido mientras las víctimas continúen en poder de los secuestradores.

Una profunda crisis moral o de confianza como la que se describe aquí no puede ser cuantificada como tantas otras cosas, pero su importancia decisiva para la posibilidad misma de vivir una vida civilizada es evidente. Lo que desaparece o se pierde en semejante crisis es la esencia básica de la vida social, el capital de confianza mutua y de reglas confiables de interacción social sin las cuales todo lo demás se vuelve tanto más difícil o incluso imposible. Esto es lo que ha ocurrido en la Argentina, y reparar una pérdida como ésta es una difícil tarea que puede llevar muy largo tiempo.

## ¿EL ÚLTIMO TANGO DE LA ARGENTINA?

El estallido social final se produjo en diciembre de 2001, después de más de tres años de crecimiento masivo de la pobreza, altísimo desempleo y una recesión económica que había costado a los argentinos, en promedio, el 11 por ciento de sus ingresos per cápita. La situación del presidente Fernando de la Rúa era ya desesperada. Su base de poder se había pulverizado rápidamente y, tras las elecciones de octubre de 2001, la oposición peronista se había convertido una vez más en la fuerza política dominante de la Argentina. El estado deplorable del país tornaba muy claro para todos que el colapso era inminente y que los días de la convertibilidad estaban contados. La corrida contra el peso, que ya había empezado a principios de 2001, provocó una fuerte disminución de las reservas del Banco Central. La oferta de dinero disminuyó como consecuencia de esta fuga del peso hacia el dólar, lo cual profundizó aún más la recesión que ya se hallaba en marcha, lo que a su vez generó una fuerte pérdida en la recaudación de impuestos. Ante semejante panorama desesperante, varios gobiernos provinciales comenzaron a imprimir bonos —patacones, LECOP, LECOR, etc.— para, entre otras cosas, pagar a sus empleados (estas monedas paralelas sumaban, en abril de 2002, alrededor de 6.000 millones de pesos). Para poner freno a una creciente estampida del peso, se impuso una cantidad de controles a los bancos y el cambio de moneda en diciembre, lo que limitó drásticamente —entre otros efectos— los retiros de dinero de las cuentas bancarias (el llamado “corralito”). Tal medida fue, sencillamente, una confiscación masiva de los ahorros de los argentinos. A estas alturas la situación se tornó ya insostenible, tanto que el Presidente se vio obligado a renunciar, el 20 de diciembre, luego de un par de días de protestas sangrientas y caos generalizado. El ministro de Economía, Domingo Cavallo, había renunciado el día anterior.

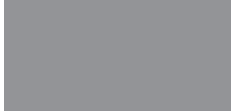
Antes de que terminara diciembre, tres presidentes más (Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Camaño), se habían hecho cargo de la presidencia y renunciado, hasta que el 1 de enero de 2002 asumió el peronista Eduardo Duhalde. La economía del país se encontraba en caída libre; la convertibilidad fue abandonada a los pocos días. Una profunda crisis se desató sobre la Argentina, con una pérdida récord del ingreso per cápita de más del 11 por ciento durante el 2002. ¡Con ello, los argentinos habían perdido más de un quinto de sus ingresos per cápita en

sólo cuatro años!

El destino de la Argentina es hoy extremadamente incierto. Los problemas acumulados son enormes y su fragilidad como sociedad es manifiesta. Existe una evidente necesidad de un liderazgo político consecuente que pueda, de maneras social y moralmente aceptables, profundizar las importantes reformas iniciadas en la primera mitad de la década de los 90. La Argentina necesita más que nunca una economía de mercado abierta, dinámica y moderna. Su maldición ha sido un capitalismo de invernadero, corrupto y corporativo, parte de una sociedad sumida en conflictos redistributivos y una lucha fratricida por las prebendas. Pero un liderazgo así brilla por su ausencia en el seno de una clase política profundamente desprestigiada y un país que ha perdido la confianza en sí mismo.

Lo que es seguro es que no hay solución fácil ni rápida para los problemas de la Argentina. Ni siquiera un Plan Marshall sacaría el país del hoyo en que se encuentra, ya que sus problemas van mucho más allá de la economía. Asimismo, existe una urgencia imperiosa de aliviar los problemas más agudos de una pobreza que ha alcanzado niveles extraordinarios. En mayo de 2003 más de la mitad de los habitantes urbanos del país recibían ingresos que estaban por debajo de la línea de pobreza, y una cuarta parte se encontraba en condiciones de pobreza extrema. Es evidente que no hay ninguna posibilidad de dar estabilidad a la nación sin enfrentar esta aguda crisis de pobreza.

Hay mucho en juego en la Argentina de hoy, más de lo que hasta aquí se ha tratado. Es el futuro del país como sociedad democrática lo que se decidirá en los próximos años. Tan amplia y de distintas facetas es esta crisis, que los días de democracia estarán contados a menos que se pueda encontrar una salida decente del entuerto en que se encuentra la nación. Debemos entender que, en condiciones “normales” para la Argentina, una intervención militar habría ya ocurrido hace mucho tiempo. Pero los militares cayeron en un descrédito tan absoluto después de la guerra de las Malvinas, la “guerra sucia” y el colapso económico de comienzos de la década de 1980, que por ahora la trágica normalidad de los golpes de Estado ha quedado interrumpida. Al mismo tiempo, no es difícil entender que este período de gracia de la democracia argentina puede terminar en cualquier momento si el país continúa cayendo en las profundidades de la crisis y el desencanto.





## BIBLIOGRAFÍA

Ablin, Eduardo et al. (1985), *Internacionalización de empresas y tecnología de origen argentino*. Buenos Aires: CEPAL/EUDEBA.

Arias, Jorge (1995), *Menem: el rescate de la Argentina perdida*. Buenos Aires: Partido Justicialista (Internet).

Azpiazu, Daniel & Vispo, Adolfo (1994), "Some lessons of the Argentine privatization process", en *CEPAL Review* no. 54. Santiago: United Nations.

Balze, Felipe A. M. de la (1995), *Remaking the Argentine economy*. New York: Council on Foreign Relations Press.

Bethel, Leslie (1998), *Latin America: economy and society since 1930*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bethel, Leslie (1993), *Argentina since independence*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bisang, Roberto & Kosacoff, Bernardo (1993), "Las exportaciones industriales en una economía en transformación: las sorpresas del caso argentino 1974/1990", en Bernardo Kosacoff (ed.), *El desafío de la competitividad: la industria argentina en transformación*. Buenos Aires: Alianza Editorial.

Bouzas, Roberto (2001), "El MERCOSUR diez años después: ¿proceso de aprendizaje o déjalo ir?", en *Desarrollo Económico*, vol 41:162. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Braverman, Daniel; Chisari, Omar; & Quesada, Lucía (2000), "La industria de las AFJP en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, vol. 40:158. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Brenan, James P. (1998), *Peronism and Argentina*. Wilmington: Scholarly Resources Inc.

Bulmer-Thomas, Victor (1998), "The Latin American economies, 1929-1939", en Leslie Bethell (ed.), *Latin America: economy and society since 1930*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bureau of Labor Statistics (2002), *Consumer price index: annual percent changes from 1913 to present*. Washington, DC: US Department of Labor (Internet).

Business Monitor International (2000), "Argentine 2000", en *Business Monitor International Guide to the world's major emerging economies: country analysis and forecast reports*. Business Monitor International Ltd.

Calcagno, Alfredo F. (1997), "Convertibility and the banking system in Argentina" en *Cepal Review* no. 61. Santiago: United Nations.

Canitrot, Adolfo (1986), "Teoría y práctica del liberalismo: política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina 1976-1981", en Sofía Méndez (ed.), *La crisis internacional y la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Centro de Economía Internacional (2002), *Argentina: principales indicadores económicos*. Buenos Aires: Cancillería Argentina (Internet).

CEPAL (1991), *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*. Santiago: United Nations.

CEPAL (2001), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2000-2001*. Santiago: Naciones Unidas (Internet).

CEPAL (2001a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2001*. Santiago: Naciones Unidas (Internet).

Chudnovsky, Daniel; López, Andrés; & Melitsko, Silvana (2000), "Ha contribuido el MERCOSUR al desarrollo económico argentino", en *Integración y Comercio* vol. 4:10. Banco Interamericano de Desarrollo.

Cortés Conde, Roberto (1993), "The growth of the Argentine economy, c. 1870-1914", en Leslie Bethell (ed.), *Argentina since independence*. Cambridge: Cambridge University Press.

Diamand, Marcelo & Naszewski, Daniel (1987), "La deuda externa argentina: origen y consecuencias (1976-1983)", en Miguel Wionczek (ed.) *La crisis de la deuda externa en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Díaz Alejandro, Carlos (1970), *Essays on the economic history of the Argentine republic*. New Haven: Yale University Press.



Di Tella, Torcuato (1996), “El futuro de los partidos políticos en la Argentina”, en *Revista de la CEPAL*, Número extraordinario. Santiago: Naciones Unidas.

Duhalde, Eduardo (2002), *Discurso del Presidente de la Nación Doctor Eduardo Duhalde en la apertura del 120° período ordinario de sesiones del Honorable Congreso de la Nación*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación Argentina (Internet).

ECLAC (1990), *Changing production patterns with social equity*. Santiago: United Nations.

The Economist (1990), “Letter from Menemland”, en *The Economist*, 6 de octubre de 1990.

The Economist (2000), “Argentina”, en *The Economist*, 6 de mayo de 2000.

The Economist Intelligence Unit (2002), *Argentina*. London: The Economist (Febrero).

Erro, David G. (1993), *Resolving the Argentine paradox*. London: Lynne Rienner Publishers.

Europa Publications (2001), “Argentina”, en *South America, Central America and the Caribbean 2002*. London: EuropaPublications/Taylor & Francis Group.

Fajnzylber, Fernando (1983), *La industrialización trunca de América Latina*. México: Centro Editor de América Latina.

Fajnzylber, Fernando (1990), *Industrialization in Latin America: from the “black box”*. Santiago: United Nations.

Falcoff, Mark (2001), *Argentina votes – but for what?* Washington, DC: AEI Press (Latin American Outlook).

Ferrer, Aldo (1967), *The Argentine economy*. Berkeley: University of California Press.

Ferrer, Aldo (1986), “La economía argentina al comenzar la década de 1980”, en Sofía Méndez (ed.), *La crisis internacional y la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Freedman, Lawrence & Gamba-Stonehouse, Virginia (1991), *Signals of war: the Falklands conflict of 1982*. Princeton: Princeton University Press.

Fundación Libertad (2002), *Agenda de crisis: situación económica Argentina*. Rosario: Fundación Libertad (Internet).

Furtado, Celso (1970), *Economic development of Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Garzón, Juan Manuel & Argañaraz, Nadin (2001), *Por necesidad o conveniencia: déficit cero en provincias*. Córdoba: IERAL/Fundación Mediterránea (Internet).

Gereffi, Gary & Giman, Donald L. (1990), *Manufacturing miracles: paths of industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton: Princeton University Press.

Hanke, Steve H. (2002), “Legalized theft: Argentina’s rulers cannot resurrect an economy by ignoring the rule of law and plundering private property”, en *Forbes*, 4 de marzo de 2002.

Hanke, Steve H. & Sculer, Kurt (1999), “A dollarization blueprint for Argentina”, en *Foreign Policy Briefing* no. 52. Washington, DC: Cato Institute.

Heymann, Daniel & Navajas, Fernando (1990), “Conflicto distributivo y déficit fiscal: notas sobre la experiencia Argentina”, en José Pablo Arellano (ed.), *Inflación rebelde en América Latina*. Santiago: CIEPLAN-Hachette.

Hora, Roy (2000), “Terratenientes, empresarios industriales y crecimiento industrial en la Argentina: los estancieros y el debate sobre el proteccionismo”, en *Desarrollo Económico*, vol. 10:159. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Hora, Roy (2001), “Terratenientes, industriales y clase dominante en la Argentina: respuesta a una crítica”, en *Desarrollo Económico*, vol. 41:161. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.

IMF (2000), *International Financial Statistics Yearbook*. Washington, DC: International Monetary Fund.

INDEC (1999), *Industria manufacturera: producción, ocupación y salarios 1990-1999*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

INDEC (2001), *Tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación: total de aglomerados urbanos 1974/2000*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos (Internet).

INDEC (2002a), *Incidencia de la pobreza y de la indigencia en el aglomerado Gran Buenos Aires: octubre de 2001*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos (Internet).

Instituto de Estudios Económicos (1999), *Análisis fiscal y financiero de las provincias argentinas*. Rosario: Fundación Libertad (Internet).

Katz, Jorge (1976), *Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente*. México: Fondo de Cultura Económica.

Katz, Jorge (1986), *Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana*. Buenos Aires: Estudios sobre desarrollo tecnológico.

Katz, Jorge (2000), “Cambios estructurales y productividad en la industria latinoamericana, 1970-1996”, en *Revista de la CEPAL*, 71. Santiago: United Nations.

Katz, Jorge & Kosacoff, Bernardo (1989), *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y perspectiva*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Katz, Jorge & Stumpo, Giovanni (2001), “Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional”, en *Revista de la CEPAL*, 75. Santiago: Naciones Unidas.

Kosacoff, Bernardo (1993), *El desafío de la competitividad: la industria Argentina en transformación*. Buenos Aires: Alianza Editorial.

Levine, Laurence W. (2001), *Incide Argentina: from Perón to Menem*. California: Edwin House Publishing Inc.

Lewis, Daniel K. (2001), *The history of Argentina*. London: Greenwood Press.

Little, Ian; Scitovsky, Tibor; & Scott, Maurice (1975), *Industria y comercio en algunos países en desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ministerio de Economía (2002), *Información económica*. Buenos Aires: Secretaría de Política Económica (Internet).

McGuire, James W. (1996), “Strikes in Argentina”, en *Latin American Research Review*, 1996:4.

Nogués, Julio (1988), “La economía política del proteccionismo y la liberalización en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, vol. 28:110. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.

O’Donell, Guillermo (1988), *Bureaucratic capitalism: Argentina 1966-1973, in comparative perspective*. Berkeley: University of California Press.

Page, Joseph (1983), *Perón: a biography*. New York: Random House.

Pastor, Manuel & Wise, Carol (2001), “From poster child to basket case”, en *Foreign Affairs*, november/diciembre 2001.

Penn World Table (2000), *Penn World Table*. Philadelphia: University of Pennsylvania (Internet).

Perelman, Laura C. (2001), “El empleo no permanente en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, vol. 41:161. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Randall, Laura (1978), *An economic history of Argentina in the twentieth century*. New York: Columbia University Press.

Repetto, Fabián (2000), “Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los ‘90”, en *Desarrollo Económico*, vol. 39:156. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Rock, David (1988), *Argentina 1516-1987: Desde la colonización española hasta Alfonsín*. Madrid: Alianza Editorial.

Rojas, Mauricio (1988), *Latinamerikas sociala och ekonomiska historia*. Lund: Studentlitteratur.

Rojas, Mauricio (1988a), “Reflexiones acerca del debate sobre los orígenes de la industrialización latinoamericana y de su entorno ideológico”, en *Colección Estudios CIEPLAN 23*. Santiago: CIEPLAN.

Rojas, Mauricio & Gunnarsson, Christer (1995), *Tillväxt, stagnation, kaos: En institutionell studie av underutvecklingens orsaker och utvecklingens möjligheter*. Stockholm: SNS.

Sábato, Jorge F. (1998), *La clase dominante en la Argentina moderna*. Buenos Aires: CISEA.

Schwarzer, Jorge (2001), “Terratenientes, industriales y clase dominante en el ya antiguo debate sobre el desarrollo argentino”, en *Desarrollo Económico*, vol. 41:161. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Shachar, Nathan (2001), *Till jagarernas land*. Stockholm: Atlantis.

Sirlin, Pablo (1997), “An appraisal of capital goods policy in Argentina”, en *Cepal Review*, no.61. Santiago: United Nations.

Sirlin, Pablo (1999), “El régimen de especialización industrial argentino”, en *Revista de la CEPAL 68*. Santiago: United Nations.



Skidmore, Thomas E. & Smith, Peter H. (2001), *Modern Latin America*. New York: Oxford University Press.

Sturzenegger, Adolfo C. (1990), “Argentina”, en Anne O. Krueger (ed.), *Economía política de las intervenciones de precios agrícolas en América Latina*. San Francisco: Banco Mundial.

Taccone, Juan José & Nogueira, Uziel (2001), *Informe MERCOSUR: período 2000-2001*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Vitelli, Guillermo (1999), *Los dos siglos de la Argentina: historia económica comparada*. Buenos Aires: Prendergast Editores.

Wynia, Gary W. (1978), *Argentina in the postwar era*. Albuquerque: University of New Mexico Press.





