

Intrigas del Crecimiento en Argentina

*Adrián C. Guissarri*¹

Pilar, Junio 2003

Este trabajo fue requerido para su publicación en Cuadernos de Economía, Santiago de Chile, Chile.

¹ Universidad del CEMA, Buenos Aires, Argentina.

Indice

I. Introducción	3
II. La comparación	5
III. Bases para una metodología institucional de la historia	7
IV. A modo de conclusión	10

I. Introducción

*The federal and institutional checks that regulate sectional conflict and representation in Australia are rarely appreciated domestically. Perhaps it requires comparison with a stagnating economy to show what might be at stake without them.*²

La cita con que se encabeza esta Introducción ayuda a plantear dos aspectos del crecimiento de Argentina que se discutirán en este trabajo. El primero de los temas es como se compara el crecimiento de Argentina con un grupo de otros países los cuales contaban con una estructura de recursos similar al comienzo de su período de máximo crecimiento. El grupo de países con que se la compara a Argentina son Australia, Canada y Estados Unidos. Este grupo de países son aquellos que por su dotación de recursos iniciales al momento de su colonización los hacen homogéneos para analizar los factores que determinarían su futuro crecimiento. Engerman y Sokoloff distinguen tres tipos de países del Nuevo Mundo³. El primer grupo corresponde a “aquellas colonias que poseían climas y suelos que eran especialmente adecuados para la producción de azúcar y otros productos altamente apreciados y que se caracterizaban por economías de escala asociadas con el uso de esclavos”⁴. Una segunda categoría abarcaba “exclusivamente a las colonias españolas, como México y Perú, que se caracterizaban por dos aspectos; el primero, por un número relativamente importante de nativos que sobrevivieron al contacto con sus colonizadores europeos y, en segundo término, por la distribución entre unos pocos privilegiados (encomenderos) de los derechos de propiedad de usualmente enormes porciones de tierra y de trabajo nativo”⁵. La tercera y última categoría correspondía a las colonias del norte del continente norteamericano, principalmente aquella parte que luego serían los Estados Unidos, pero incluyendo también al Canada. Con la excepción de los estados del sudeste de los Estados Unidos, estas economías no estaban dotadas de poblaciones nativas numerosas que pudieran proveer trabajo, ni tampoco con climas o suelos que les dieran una ventaja comparativa en la producción de cultivos caracterizados por importantes economías de escala o de trabajo esclavo...estaban basadas en el trabajo de descendientes de europeos quienes tenían niveles relativamente altos y similares de capital humano...España tenía varias colonias en el continente sudamericano que

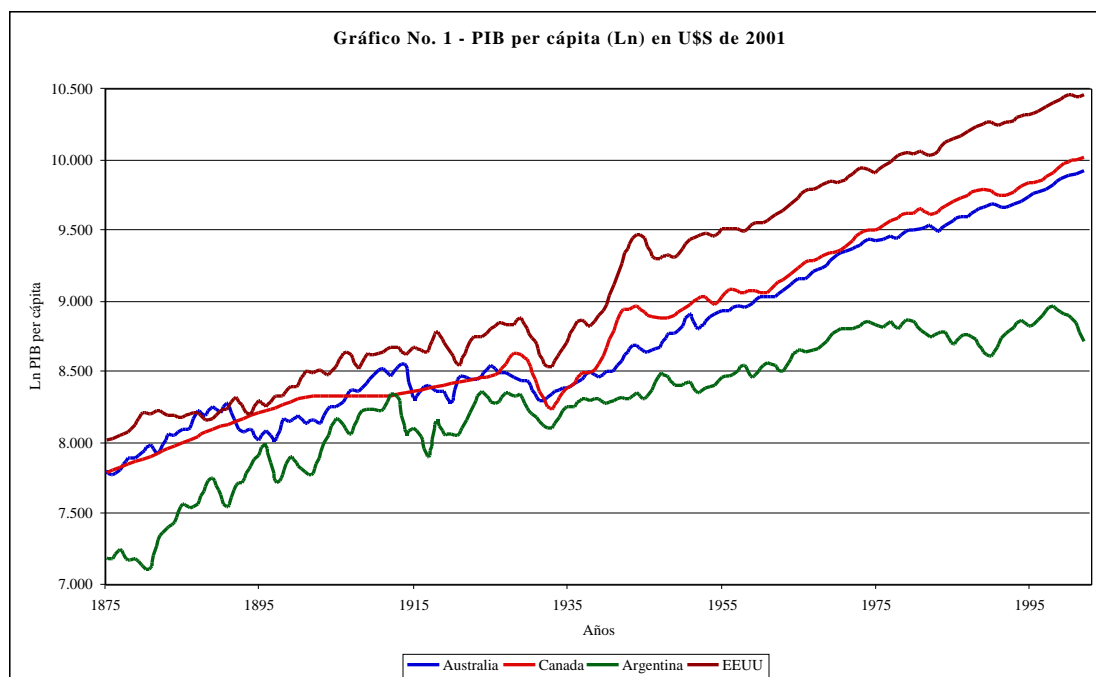
² Tim Duncan and John Fogarty, *Australia and Argentina. On parallel paths*. Melbourne University Press, 1984, pag. 124.

³ Stanley L. Engerman y Kenneth L. Sokoloff, “Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States”, Historical Paper No. 66, *National Bureau of Economic Research*, December 1994.

⁴ Idem, pag. 12.

⁵ Idem pag. 13.

también podrían incluirse en esta categoría”⁶. Argentina era una de ellas y, naturalmente, que Australia, aunque no del Nuevo Mundo, era una colonia inglesa que se ajustaba a las características con que se definió el tercer tipo de economía colonial. El hecho es que este grupo de países crece a altas tasas desde fines del siglo XIX aprovechando eficientemente su dotación de recursos y los cambios tecnológicos de ese siglo como puede observarse en el Gráfico No. 1.⁷⁸



También puede observarse que del haz de curvas de crecimiento de los cuatro países, Argentina se desprende en algún momento del siglo XX y desde entonces se aleja cada vez más de la banda de crecimiento de los otros tres países. Historiadores y economistas aún disputan ¿cuándo y por qué Argentina se desprendió del grupo? Justamente, éste es el motivo de la intriga entre los estudiosos de los problemas del crecimiento. Sin duda que es menos complicado dinámicamente identificar los factores que pudieran determinar el crecimiento o no crecimiento que porque se quiebra una

⁶ Idem pags. 15 y 16.

⁷ Nótese que en el eje de ordenadas del Gráfico No. 1 se miden los PIB's per capital en logaritmos naturales y en el eje de las abscisas el tiempo en escala natural. En consecuencia, la pendiente entre dos puntos cualesquiera de las curvas representan la tasa de crecimiento del PIB per cápita entre esos dos puntos.

⁸ Las fuentes del Gráfico No. 1 son: **Australia:** N. G. Butlin, *Australian Domestic Product, Investment and Foreign Borrowing 1861-1938/39*, Cambridge at the University Press, 1962, para las series históricas y Australian Bureau of Statistics [www.abs.gov.au] para las series más recientes. **Canada:** M.C. Urquhart, *Historical Statistics of Canada*, Cambridge at the University Press, 1965 y Simon Kuznets, *Economic Growth of Nations*, The Belknap Press, 1971 para las series históricas y Statistics Canada [www.statcan.ca] para las series más recientes. **Estados Unidos de América:** Michael P. Niemira y Philip A. Klein, *Forecasting Financial and Economic Cycles*, John Wiley & Sons, 1994, para las series históricas y el Bureau of Economic Analysis [www.bea.doc.gov] para las series más recientes. **Argentina:** Series construidas y cedidas gentilmente por Juan Carlos de Pablo, a partir de Roberto Cortés Conde, CEPAL (Comisión Económica para América Latina) y Banco Central de la República Argentina para las series históricas y Ministerio de Economía, para las series más recientes.

tendencia de crecimiento. En el punto II de este trabajo se discute con mayor detalle los argumentos de esta disputa.

En el punto III se analiza el segundo tema que interesa presentar en este trabajo y que consiste en desarrollar la hipótesis sobre las razones institucionales que enfatiza la cita de Duncan-Fogarty en el encabezamiento de esta Introducción, esto es, “los controles federales e institucionales que regulan los conflictos sectoriales y de representación”. Los factores institucionales que enmarcan y condicionan los comportamientos de decisión colectiva de los agentes económicos no son fáciles de identificar y tampoco de modelar⁹. No obstante, se intenta utilizar la conceptualización de la Programación Dinámica para presentar un argumento contrafáctico¹⁰ respecto al sistema electoral como una variable institucional más específica que las usuales y que recoge la advertencia de Duncan-Fogarty que se mencionó. Adicionalmente a identificar una variable institucional con más precisión, el argumento desarrollado en el punto III permite indicar, también con más precisión, cual podría haber sido el período en el cual Argentina inicia su larga trayectoria de estancamiento.

II. La comparación

En el cuadro No. 1 se presentan las tasas de crecimiento de los cuatro países para los principales etapas que se intenta comparar. La primera de ellas de 1876 a 1912 es en la cual cada uno de los países, aunque a tasas dispares, consolidan sus bases de

Cuadro No.1
PIB per cápita
Tasas anuales de Crecimiento (%)

Períodos	Australia	Canada	Argentina	EEUU
1876-1912	2.1	1.5	3.6	1.9
1913-1933	-0.3	-0.4	-0.6	-0.4
[1913-1918]	[-1.3]	[1.0]	[-1.9]	[2.0]
[1919-1929]	[0.9]	[2.1]	[1.9]	[1.1]
[1930-1933]	[-2.2]	[-9.2]	[-5.4]	[-5.2]
1934-2002	2.4	2.7	1.0	2.9

Fuente: Gráfico No. 1

crecimiento a altas tasas anuales promedio. Argentina se destaca en este período con la tasa más alta y notablemente superior a las del resto de los países del grupo. La segunda etapa comprende desde 1913 a 1933 y en ella los cuatro países muestran

⁹ Respecto a las dificultades para identificar y evaluar los efectos de las variables institucionales se puede consultar Adrián C. Guissarri, “Judicial security and growth with institutional restrictions. Comparisons with Canada and USA” documento preparado a requerimiento Fores (Foro para la Administración de Justicia), The Fraser Institute and Tinker Foundation como parte del Proyecto “The Impact of the Judiciary’s Performance on the Argentinean Economy.”. Una copia digital del documento se puede solicitar al autor a la dirección aguissarri@fibertel.com.ar.

¹⁰ Para tener una idea intuitiva del problema de la optimización dinámica que se utiliza en la Teoría Económica del Crecimiento y que se usa en este trabajo para conceptualizar el argumento contrafáctico se puede consultar el capítulo 2 de Alpha C. Chiang, *Elements of Dynamic Optimization*, McGraw-Hill, Inc., 1992,

similares niveles promedio de estancamiento. El desarrollo de la Primer Guerra y lo peor de la Crisis de los 30 determinan el comienzo y fin de esta etapa y las principales razones de su comportamiento estacionario. En la última de ellas, desde 1934 hasta el presente, claramente los tres países distintos de Argentina retoman su sendero de crecimiento de largo plazo a tasas superiores a las de la primera etapa y convergiendo a una tasa promedio entre 2,5 y 3 por ciento. Argentina, por el contrario, se separa notoriamente del grupo y apenas promedia una tasa de crecimiento del uno por ciento. Naturalmente que en algún momento de la etapa intermedia, 1913-33, deberían localizarse las causas fundamentales que puedan explicar la separación de Argentina del sendero de crecimiento del resto del grupo. Los términos originales de la disputa fueron planteadas por Diaz Alejandro, por una parte, y Guido Di Tella, por la otra¹¹. Di Tella argumenta que las razones de la declinación posterior de Argentina tiene sus raíces principales en las desafortunadas políticas económicas desde el comienzo de la etapa intermedia y su coincidencia con el cierre de la expansión de la frontera agrícola que había sido una fuente importante del crecimiento de Argentina y los otros países del grupo. Diaz Alejandro, por su parte, sostuvo que la adhesión de Argentina a políticas proteccionistas durante la crisis de los treinta y, fundamentalmente, su consolidación después de la Segunda Guerra no le permitió a Argentina recuperar tasas históricas de crecimiento. A estas dos posiciones originales se sumaron más tarde la de Alan Taylor, la de Zarazaga-Nakamura y de Guissarri. Taylor sostiene que la dependencia de Argentina del financiamiento de Inglaterra en su primera etapa de crecimiento la condicionó con posterioridad a la Primer Guerra cuando Inglaterra comienza a declinar su dominio en los mercados de capitales. De acuerdo con este argumento de Taylor las bases de la declinación del crecimiento habría que localizarla en algún momento después de la Primer Guerra, aunque sin duda antes de la Crisis de los 30. Por su parte, Zarazaga-Nakamura¹² analizan la rentabilidad de las acciones mediante su cotización en la Bolsa de Valores para el período 1900-30, y concluyen que la rentabilidad implícita en dichas cotizaciones no muestran declinaciones significativas en el período. Por tanto, argumentan que las causas debería localizarse con posterioridad a 1930. Guissarri¹³, por su parte, enfatiza las intervenciones masivas, regulatorias y expropiatorias, en los mercados privados por parte del Estado en la década de los cuarenta y su consecuente impacto en la caída de la rentabilidad del sistema económico a partir de entonces.

Naturalmente que es muy difícil resolver esta controversia sobre las bases en que usualmente son presentadas, o sea, de acuerdo a la asociatividad entre una variable objetivo, en este caso, el crecimiento del PIB, y alguna otra variable o acontecimiento económico o de política económica que puede afectar el curso de la variable objetivo. A la contemporaneidad entre las variables se le concede un crédito implícito de causalidad que no es ni experimental ni necesariamente legítimo, especialmente si los cambios son el las tendencias de largo plazo. Las técnicas econométricas han sido

¹¹ Para un mayor detalle sobre los argumentos de esta disputa ver Alan M. Taylor, "External Dependence, Demographic Burdens, and Argentine Economic Decline After the Belle Epoque", *Journal of Economic History*, Vol. 52, No. 4, December 1992.

¹² Zarazaga, Carlos E. J. M. y Nakamura, Leonard I, "Economic Growth in Argentina in the Period 1900-30: Some Evidence from Stock Returns", *Federal Reserve Bank of Philadelphia*, Working Paper No. 97-

¹³ Guissarri, Adrián C., *La Argentina Informal*, Emecé, Buenos Aires, 1989.

cuestionadas en este sentido¹⁴ y, entonces, por que no podrían ser observadas también en el análisis histórico aún cuando las relaciones de causalidad no puedan, en muchos casos, ser evaluadas cuantitativamente.

III. Bases para una metodología institucional de la historia

En este punto se intenta proponer una forma de introducir una variable institucional, tal como sugerían Duncan-Fogarty en la Introducción de este trabajo, y que al mismo tiempo permita contener las políticas económicas propuestas como causas de la declinación del crecimiento argentino planteadas en el punto anterior. Una cita de George J. Stigler, quizás, pueda ayudarnos a plantear la lógica de esta búsqueda metodológica

Ahora estoy persuadido de que es infructuoso concluir, de los estudios sobre los efectos de varias políticas [económicas], que las políticas que no logran las metas propuestas o que tienen efectos perversos, resultan simplemente de errores de la sociedad. Una política que se adopta y se sigue por mucho tiempo, o que es adoptada por muchos y en diferentes estados, no puede, útilmente, ser descripta como un error: eventualmente sus efectos reales serían conocidos por los grupos interesados. Decir que tales políticas son un error es decir que uno no puede explicarlas.

... Hasta que no entendamos por qué nuestra sociedad adopta sus políticas, estaremos muy pobremente preparados para dar consejos útiles sobre cómo cambiar dichas políticas.¹⁵

Una primera reflexión que sugiere la cita de Stigler es que no deberían ser solo las malas políticas económicas que se adoptan en particulares momentos de la historia las que deberían cambiar necesariamente el curso de una tendencia sino el que se hayan elegido esas políticas y que no existan mecanismos de corrección o selección de las malas políticas. La segunda reflexión es que podamos entender que los “errores de la sociedad”, como dice Stigler, es una forma figurada de referirse a la estructura institucional de una comunidad. Entonces, un marco institucional se puede definir como aquellas reglas que se adoptan colectivamente para regular o restringir las decisiones individuales¹⁶.

Las bases lógicas del Principio de Optimalidad tal como se utiliza en programación dinámica quizás sea una forma adecuada para destacar la importancia de una política institucional que pudiera afectar el curso de la futura estrategia económica. La lógica de este principio podría expresarse del siguiente modo: “Si Ud. no eligió lo mejor de acuerdo con lo que resulta que obtuvo, Ud. nunca hará lo mejor

¹⁴ Lucas, Robert E., Jr., “Econometric Policy Evaluation: A Critique”, en *Studies in Business-Cycle Theory*, Basil Blackwell, Oxford, 1981.

¹⁵ Stigler, George J., *The Citizen and the State. Essays on Regulation*, pág. x de la Introducción, The University of Chicago Press, Chicago, 1975.

¹⁶ Las bases analíticas se pueden consultar en James M. Buchanan, “The Domain of Constitutional Economics”, *The Collected Works of James Buchanan*, Vol. I, *The Logical Foundations of Constitutional Liberty*, Liberty Fund, Indianapolis, 1999.

que podría haber hecho con lo que Ud. debería haber obtenido”¹⁷. De acuerdo con este principio, la pregunta es cuales deberían ser las condiciones institucionales que permitieran elegir en cada etapa la mejor estrategia para crecer por un sendero óptimo en las próximas décadas. En consecuencia, elegir hoy una estrategia implica dos decisiones colectivas. La primera es elegir colectivamente el marco institucional y la segunda una estrategia de crecimiento posible dentro de dicho marco.

Con este rudimentario bosquejo metodológico podemos evaluar una hipótesis institucional que puede ser suficientemente importante como para explicar la intriga que resulta de la comparación del punto anterior, esto es, de los cuatro países que partieron de condiciones económicas iniciales similares uno de ellos siguió una estrategia no óptima, al menos menos óptima que la que eligieran los otros tres países. Adicionalmente estos cuatro países compartieron ciertas características de un marco institucional general que conjuntamente con un “common economics” les permitió alcanzar la primera década del siglo XX con altas tasas de crecimiento. Institucionalmente compartían un contrato de gobernabilidad de fundamentos liberales en los cuales se protegían los derechos de propiedad y los derechos individuales lo cual permitió la ocupación eficiente de las tierras, su poblamiento y la atracción de capitales para incorporar su producto a los mercados internacionales. Las burguesías nacionales que lideraron estos cambios institucionales para formar los estados nacionales, no sin guerras de independencia y guerras civiles en algunos casos, también entendieron que la continuidad y estabilidad de condiciones eficientes para desarrollar los recursos dependían también de un sistema electoral que ampliara su base soberana de una manera competitiva para asegurar los recambios en los liderazgos y el control republicano de los recursos públicos. Australia, Canada y Estados Unidos habían ido ampliando las franquicias electorales bajo un sistema tan competitivo como es posible, es decir, por circunscripciones uninominales, mientras que Argentina mantuvo hasta comienzo del siglo XX un sistema electoral de lista completa administrado discrecionalmente y con reclamos de la oposición, algunos de ellos violentos como para amenazar la continuidad constitucional. Recién en 1912 se atienden los reclamos con una reforma electoral que, sin embargo, no cambia sustancialmente las deficiencias institucionales del sistema previo de lista completa, aunque permite acceder al poder a la oposición sin mejorar las condiciones de selección y control de un sistema institucional que debería elegir estrategias óptimas frente a circunstancias históricas eventuales y exógenas del modo, al menos, en que puede suponerse pudieron elegir los otros tres países en comparación. Vale la pena aclarar que este régimen electoral es el que con ligeras variante se mantiene hasta el presente.

La pregunta es ¿qué bases existen para evaluar la importancia de esta variable institucional en el problema que nos ocupa? Las bases analíticas de la importancia electoral se desarrollan en mayor detalle en otro trabajo¹⁸. En cuanto a las evidencias

¹⁷ Aris, R., *Discrete Dynamic Programming*, Waltham, Mass.:Blaisell Publishing Co., 1964, citado por Intriligator, Michael D., *Mathematical Optimization and Economic Theory*, Englewood Cliffs. N.J.:Prencite-Hall, Inc., 1971.

¹⁸ Guissarri, Adrián C., “Instituciones Eficientes para Proteger los Derechos de Propiedad”, Fundación Atlas para una Sociedad Libre, diciembre 2002. Disponible en www.cema.edu.ar/conferencias/

empíricas existen testimonios históricos que aun cuando no sean cuantitativos no son menos robustos. La evidencia más elocuente es la visión que sobre la importancia del sistema electoral tenía Joaquín V. Gonzalez, un constitucionalista que acompañó a Julio A. Roca en su gabinete durante su segunda presidencia. Es generalmente aceptado entre los historiadores el importante liderazgo que ejerció Roca no sólo en los años en que fue presidente, sino también durante el largo período en que actuó en la vida pública argentina (1870/1910)¹⁹. Los testimonios de J. V. Gonzalez evidencian que la desaparición de un líder debía ser sustituido por un sistema a semejanza, el insistía, al de Estados Unidos e Inglaterra

*Bajo el imperio de la ley actual se han producido tres grandes revoluciones. Ellas han precedido de un doble origen. En 1860 la organización nacional sufrió, como todos saben, una general transformación ¿Cuál fué la causa que se invocaba para aquella revolución? La injusticia política. En el año 74, otra revolución general se levantó con esta misma bandera de la protesta contra la injusticia política, y con la de la libertad del sufragio; y la violenta crisis de 1890 se fundaba también sobre el abuso del poder político...La segunda causa de estas revoluciones es la escasa proporción que existe entre los que eligen y los llamados a elegir...Porque el defecto principal del sistema actual es alejar al elector del elegido; no establece relación directa, inmediata, estrecha, entre la voluntad del elector y el representante, desde el momento que el elector puede votar por una lista general sin conocimiento de las personas que la constituyen...*²⁰

¿Con cuántas otras revoluciones y golpes de estado podríamos completar esta lista durante el siglo XX? En otra cita generaliza las causas cuando dice:

*La injusticia política, inherente al sistema de lista, ha hecho por mucho tiempo el descrédito de las asambleas políticas argentinas. Obligadas, por la organización de los partidos, por la naturaleza misma de las elecciones colectivas y múltiples...*²¹

La visión de un contemporáneo es especialmente importante porque reconoce “el descrédito de las asambleas políticas” que hasta entonces habían podido compensarse por fuertes liderazgos de elite y que su sucesión debería sustituirse por un sistema eficiente de recambio y control. Posteriormente refiriéndose a la reforma electoral de 1912, llamada de lista incompleta, e igualmente irrepresentativa, Gonzalez escribe:

Cuando se trató de la reforma en 1912, el ministro que sostenía que el nuevo sistema importaba estimular la formación de grandes partidos orgánicos, se contestó que solo produciría el efecto de disolver los viejos partidos históricos, sin estimular la creación de ninguno nuevo más racional y orgánico.

¹⁹ Luna, Felix, *Soy Roca*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1999.

²⁰ Gonzalez, Joaquín V., *La Reforma Electoral Argentina*, Imprenta Didot, Buenos Aires, 1904, págs. 40 y 41.

²¹ Gonzalez, Joaquín V., op. cit, pág. 64.

Los resultados, tal como se han presentado en las tres experiencias realizadas desde su adopción, pueden sintetizarse, reduciéndolos a este dualismo global: 1o., afirmación del partido revolucionario y conspirador, el cual, adueñado del gobierno en 1916, sólo ha manifestado tendencias regresivas, ha renovado los peores vicios de los tiempos anteriores, y amenaza destruir todo el legado de civilización y cultura que la actual generación ha recibido; 2o., incapacidad de construir partidos orgánicos, constitucionales, exigidos por el progreso social y universal del día, y susceptibles de conducir a la Nación hacia un estado superior de cultura y eficiencia política y administrativas, siendo lo más que hasta ahora se ha obtenido, la formación de agrupaciones accidentales, por leyes de afinidades diversas, pero no arraigados en el espíritu de la Constitución, ni dirigidos a la solución de problemas fundamentales reclamados por el estado del mundo y por la conciencia nacional.²²

Lo sobresaliente de esta cita es su perdurable validez a lo largo de todo el período que estamos analizando ya que enfatiza como la reforma de 1912 no corrigió los viejos vicios que pretendía evitar sino que peor aún, no creó las condiciones para hacerlo ya que esta reforma sólo sirvió para legitimar alianzas corporativas o partidarias circunstanciales “no arraigados en el espíritu de la Constitución, ni dirigidos a la solución de problemas fundamentales reclamados por el estado del mundo y por la conciencia nacional” como seguramente fue el rol del sistema electoral en el caso de los otros tres países que retomaron su sendero de crecimiento una vez superados los shocks de las dos guerras y la crisis de los treinta. En consecuencia se podría afirmar que el sistema electoral no permitió controlar las discontinuidades institucionales que se suceden desde 1930 y de la cada vez mas débil y desacreditada representatividad de las estructuras y de los administradores políticos, tal cual lo anticipaba Joaquín V. Gonzalez.

IV. A modo de conclusión

En este trabajo se intentó definir una variable institucional como hipótesis que explique la intriga del crecimiento argentino. En particular se identifica al sistema electoral como variable que puede explicar sistemáticamente la decadencias del crecimiento en Argentina. El carácter casi premonitorio de las advertencias de Joaquín V. Gonzalez constituye una valiosa evidencia. Al mismo tiempo se sugiere que las variables institucionales pueden servir para explicar los errores sistemáticos en la elección de malas políticas estartégicas cualquiera que ellas sean. Del mismo modo se trató de dar contenido y verosimilitud a la cita de Duncan-Fogerty con que se encabezó este trabajo y que, naturalmente, alude a la comparación entre Australia y Argentina.

²² Gonzalez, Joaquín V., "La Prueba del Sistema Electoral en Vigor", Mayo 18 de 1920, en *Estudios Constitucionales*, Tomo II, págs. 122/3, Librería y Editorial "La Facultad" Juan Roldán y Cia, Buenos Aires, 1930.