

## NOTAS Y DEBATES

### EL DESARROLLO ARGENTINO Y LA HISTORIA COMPARADA\*

JUAN CARLOS KOROL\*\*

ARGENTINA SUELE ser incluida dentro de un pequeño grupo de países, formado principalmente por Canadá, Australia y Nueva Zelanda, conocidos como "regiones de colonización reciente". Hacia fines del siglo XIX estos países se caracterizaban por la abundancia de tierra en relación tanto con el capital como con la mano de obra disponible en ellos. La inmigración europea, el capital extranjero y la reducción en los costos del transporte interoceánico contribuyeron al desarrollo de economías capitalistas altamente integradas al mercado mundial a través de la exportación de productos primarios. Durante el siglo XX, la mayoría de ellos se convirtieron en sociedades industriales modernas. Sin embargo, desde la década de 1920 el desarrollo de la Argentina se ha diferenciado claramente de los logros alcanzados por los otros países. Argentina no ha logrado construir la sociedad que sus habitantes deseaban, ni su crecimiento económico ha alcanzado el obtenido por países cuyas economías eran comparables a principios del siglo XX.

En este ensayo se exploran algunas de las preguntas que el desigual desarrollo argentino suscita, en un intento de reconsiderar las cuestiones planteadas en algunos trabajos recientes sobre el tema.<sup>1</sup> En este sentido resultan especialmente interesantes

\* Una primera versión de este trabajo fue publicada en *Latin American Research Review*, vol. 26, núm. 3, 1991, con el título "Argentine Development in a comparative perspective".

\*\* Investigador del CONICET en el PEHESA-CISEA. Profesor de la Universidad de Buenos Aires.

<sup>1</sup> Los trabajos examinados son los siguientes: D. C. M. Platt y G. Di Tella (comps.) *Argentina, Australia and Canada: studies in comparative development, 1870-1965*, Nueva York, St. Martin's Press, 1985, 237 págs.; C. E. Solberg, *The prairies and the pampas: agrarian policy in Canada and Argentina, 1880-1930*, Stanford, Calif. Stanford University Press, 1987, 297 págs.; J. F. Sábato, *La clase dominante en la Argentina moderna: formación y características*, Buenos Aires, CISEA-GEL, 1988, 280 págs.; G. Di Tella y D. C. M. Platt, *The political economy of Argentina, 1880-1961*, Nueva York, St. Martin's Press, 1985, 217 págs.; C. H. Waisman, *Reversal of development in Argentina: postwar Counterrevolutionary Policies and their Structural Consequences*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1987, 329 págs.

los estudios que comparan Argentina, Australia y Canadá. Estos estudios se han expandido desde los años sesenta, en una tendencia hasta cierto punto relacionada con las preguntas que la decepcionante experiencia argentina sugiere.<sup>2</sup>

En *Argentina, Australia, and Canada: studies in comparative development, 1870-1965*, D. C. M. Platt y G. Di Tella presentan una recopilación de trece artículos, resultado de un seminario realizado con la participación de estudiosos argentinos, norteamericanos, australianos, británicos y canadienses en la Universidad de Manchester en 1982. Aquí, en los trabajos de John Fogarty, Guido Di Tella, y Warwick Armstrong se discuten los problemas generales que plantea el crecimiento económico en las regiones de colonización reciente. Carl Solberg compara la estructura de tenencia de la tierra y las políticas públicas en Canadá y Argentina en el período anterior a 1930. Carlos Díaz Alejandro contrasta las economías de Argentina, Australia y Brasil durante el mismo período. Platt examina el financiamiento de la expansión urbana en Buenos Aires y Montreal. Roberto Cortés Conde analiza el desarrollo industrial en Argentina y Canadá durante la década de 1920. Charles Jones examina los objetivos fiscales de la legislación bancaria y monetaria en Argentina, Australia y Canadá antes de 1914. Peter Alhadeff y Michael Twomey centran sus artículos en el análisis de las políticas y las fluctuaciones económicas en Argentina, Australia y Canadá durante la década de 1930. J. C. M. Ogelsby examina la búsqueda de una identidad nacional en estos tres países. Los últimos dos ensayos limitan la comparación a Canadá y Australia: Ian Drummond estudia los departamentos de comercio, Christopher Armstrong y H. V. Nells, los métodos que se adoptaron para la provisión de electricidad en esos dos países.

El artículo inicial en *Argentina, Australia, and Canada...* corresponde a John Fogarty. En este importante trabajo el autor intenta establecer los límites de la teoría del bien primario exportable para la comprensión del crecimiento económico en los "países nuevos". De acuerdo con la teoría del bien primario, las características del desarrollo en las regiones de colonización reciente dependen de la combinación de los recursos naturales, la demanda externa, y la tecnología de producción del bien exportable. El crecimiento económico, una vez iniciado, se difundiría desde el sector exportador a toda la economía. Fogarty trata de establecer los límites de la teoría examinando la producción para la exportación más importante desarrollada en cada caso. La comparación de la producción de lana en Australia, trigo en Canadá y carne en Argentina muestra que mientras la "teoría" puede ser un instrumento útil para seguir los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás dentro de una economía, no ofrece mucha ayuda para entender las razones por las cuales la producción de un de-

<sup>2</sup> Algunos trabajos comparativos, especialmente entre Australia y Argentina, se apoyan en una larga tradición cuyos orígenes se remontan al siglo XIX. Los estudios académicos comparativos han aumentado desde la década de 1960. Para una bibliografía sobre el tema véase T. Duncan y J. Fogarty, *Australia and Argentina: on Parallel Paths*, Melbourne, Melbourne University Press, 1984; véase también J. Fogarty, E. Gallo, y H. Diéguez, *Argentina y Australia*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, 1979.

terminado bien es más exitosa en un país que en otro cuyos recursos naturales parecen ser los mismos. En este sentido, la teoría deja sin responder las preguntas que suscita el hecho de que la producción de trigo en Canadá o de lana en Australia haya aventajado la producción de los mismos bienes en Argentina. Fogarty concluye que aunque a través de la teoría del bien primario se “propone explicar cómo la demanda por un producto de exportación, a través de la difusión de los efectos de su producción, determina las características del desarrollo económico de una región, las explicaciones deben finalmente buscarse fuera del modelo” (pág. 30). Las explicaciones se encontrarán, entonces, en factores tales como las características del empresariado y la capacidad de innovación, o en el contexto institucional y las políticas de los gobiernos.

Guido Di Tella, a la vez que se muestra menos escéptico que Fogarty sobre la utilidad de la teoría del bien primario exportable busca encontrar una explicación para el estancamiento y el crecimiento económicos en una versión más sofisticada de su conocida tesis sobre los efectos del cierre de la frontera agropecuaria en Argentina.<sup>3</sup> Una frontera abierta significa la disponibilidad de tierras, un factor de producción fijo en las teorías clásicas de crecimiento económico, y la disponibilidad de este factor explica el crecimiento en los “países nuevos”. El cierre de la frontera llevó a la búsqueda de nuevos caminos. En Canadá o Estados Unidos y aun en Australia, empresarios schumpeterianos, innovadores y decididos a tomar riesgos, lideraron el camino hacia el crecimiento sostenido. En contraste, los empresarios argentinos trataron de obtener rentas colusivas, lo que terminó por constituir una vía hacia un crecimiento limitado. Las rentas estaban relacionadas con las políticas oficiales. Implicaban que los empresarios podían obtener algunos beneficios del Estado, tales como subsidios o monopolios legales. ¿Por qué los empresarios argentinos eligieron este camino? Si bien esta parece ser la pregunta que es necesario formular, la respuesta de Di Tella no resulta del todo convincente. Desde su perspectiva, esta era la conducta normal y predecible de un grupo de empresarios acostumbrados a un sistema de acumulación de capital basado en rentas. En este sentido, una vez cerrada la frontera agropecuaria, la experiencia australiana o canadiense fue más una excepción que la regla para la acumulación de capital. La interpretación de Di Tella de la declinación argentina destaca dos interesantes características. Por una parte, señala factores que están fuera del modelo propuesto en la teoría del bien primario exportable. Por otra parte, indica que las fuerzas que llevaron hacia el crecimiento primero y el estancamiento después son similares y pueden ser rastreadas hacia atrás, hacia el momento en que el crecimiento de la economía era liderado por las exportaciones.

El ensayo de Warwick Armstrong, por su parte, coloca el desarrollo de los “países nuevos” en un contexto más amplio, al contrastar la teoría del bien primario

<sup>3</sup> Véase G. Di Tella y M. Zimmerman, *Las etapas del desarrollo económico argentino*, Buenos Aires, Eudeba, 1967.

exportable con la teoría de la dependencia. Según el autor, el mundo dicotómico postulado por los análisis dependentistas no logra explicar la diversificación económica en los países nuevos; en todo caso, en esta tarea la teoría del bien primario es más exitosa. No obstante, para Armstrong las explicaciones últimas de las diferentes formas de desarrollo deben buscarse en las estructuras y las relaciones sociales de cada país. Pero si esto es así, la relación entre la teoría de la dependencia y la del bien primario pierde buena parte de su interés.

Los artículos de Díaz Alejandro y Cortés Conde son, dentro de los que se encuentran en este libro, los más relacionados con los temas que aquí se intentan discutir. Díaz Alejandro muestra que Argentina nunca fue tan rica como Australia, aunque su tasa de crecimiento haya sido notablemente alta (especialmente en comparación con la de Brasil). Su argumentación se apoya en sus estimaciones del producto nacional bruto per cápita entre 1880 y 1939 para los tres países. Estos también se diferenciaron por sus políticas económicas divergentes y su diferente dotación de factores. Las tarifas fueron más bajas en Argentina que en Australia o Brasil. Pero para Díaz Alejandro la diferencia más importante entre Australia y Argentina se encuentra en las respectivas políticas de inmigración. Las políticas más restrictivas en el caso de Australia tuvieron como resultado salarios más altos, que a su vez afectaron el crecimiento y la distribución del ingreso. Por otra parte, Argentina carecía de recursos minerales como los que disponía Australia, y esta diferencia en los recursos tuvo efectos de largo plazo en los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás y en la composición de las exportaciones. En esta contribución de Díaz Alejandro se destaca el cambio de actitud del autor hacia la economía argentina anterior a 1930, un cambio de especial significación dada la fuerte influencia de sus trabajos anteriores.<sup>4</sup>

Cortés Conde, en tanto, encuentra grandes diferencias en los caminos hacia la industrialización seguidos por Argentina y Canadá durante la década de 1920. En Canadá, situado cerca del importante mercado de Estados Unidos, se desarrolló una industria orientada hacia las exportaciones. En Argentina, en contraste, la producción industrial fue orientada hacia el mercado interno siguiendo un programa de sustitución de importaciones iniciado aun antes de 1930. Esa estrategia terminó por convertirse más adelante en un obstáculo para el crecimiento debido a los límites del mercado. No obstante, Cortés Conde se distancia de autores como Solberg en su apreciación de los efectos que tuvo la política argentina orientada hacia el libre cambio, en comparación con los efectos de la política proteccionista seguida en Canadá. En la perspectiva de Cortés Conde, los posibles efectos beneficiosos de una tarifa argentina más baja fueron contrarrestados por la devaluación de la moneda. Pero, como lo muestra el artículo de Arturo O'Connell incluido en el volumen editado por Di

<sup>4</sup> Véase C. Díaz Alejandro, *Essays on the economic history of the Argentine Republic*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1970.

Tella y Platt, *The political economy of Argentina*, el debate sobre el peso real y los efectos de las tarifas argentinas permanece aún abierto.

A pesar de la útil introducción de los editores, *Argentina, Australia, and Canada...* carece de un análisis comparativo de las relaciones externas de cada uno de los tres países. Y no es necesario compartir las perspectivas dependentistas para apreciar la relevancia de las relaciones externas para la comprensión de las economías de las nuevas áreas.<sup>5</sup> En este sentido, la bien fundamentada crítica de la teoría del bien primario exportable puede llevar indirectamente a enfatizar los factores ligados a la oferta, impidiendo tomar debidamente en consideración los límites impuestos por las tendencias de la demanda y las relaciones políticas con los países compradores. El libro carece también de una comparación de las economías de esos tres países después de la década del treinta. En este sentido, las fechas en el subtítulo son en cierto modo equívocas. Se trata, no obstante, de una colección muy útil de artículos sobre los problemas de la economía argentina durante el período expansivo y, hasta cierto punto, durante la depresión. El libro resulta menos útil como respuesta a las preguntas sugeridas por la declinación argentina.

Carl Solberg ha hecho en *The prairies and the pampas: Agrarian Policy in Canada and Argentina, 1880-1930*, una última e importante contribución a los estudios sobre Argentina y a los trabajos comparativos. El autor se basa en el supuesto de que las diferencias en las políticas del Estado constituyen la mejor explicación de diferencias en el crecimiento de las economías. Las distintas políticas se explican a su vez por las diferencias en la estructura social y en el papel desempeñado por el Estado. Solberg identifica a los grandes propietarios de tierras pampeanos dedicados a la ganadería como la clase dominante argentina. En contraste con la experiencia canadiense, este grupo ayudó a consolidar una estructura de tenencia de la tierra que en la llanura pampeana convirtió al pequeño y mediano propietario en la excepción más que la regla. En realidad, fueron los arrendatarios itinerantes los que hicieron posible el desarrollo de los cultivos de cereales en Argentina. Estos, sin embargo, no recibieron ayuda del Estado. Las políticas oficiales hicieron que fuera casi imposible para los arrendatarios llegar a convertirse en propietarios de la tierra y no contribuyeron ni a disminuir las tarifas de transporte por ferrocarril, ni a mejorar la investigación sobre la tecnología agropecuaria o los sistemas de mercado.

Dentro del cuadro descripto por Solberg algunos puntos requieren un mayor análisis. Entre ellos se encuentran los costos de producción del trigo y la caracteriza-

<sup>5</sup> Sobre las relaciones entre Argentina con Gran Bretaña y Estados Unidos, véase, entre otros, J. Ford y A. O'Connell, "La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo xx", *Desarrollo Económico*, 13(49): 3-65; C. Escudé, *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1983; y M. Rapoport, *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas, 1940-1945*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1981. Sobre el período de la economía de exportación, un trabajo especialmente relevante es el de R. Gravil, *The Anglo-Argentine connection, 1900-1939*, Boulder, Col., y Londres, Westview, 1985.

ción de las condiciones de trabajo de los arrendatarios. Algunas dudas surgen frente a las estimaciones que presentan los costos de producción de trigo en Canadá como más bajos que en Argentina.<sup>6</sup> En cuanto al segundo punto, la relación entre los arrendatarios y los comerciantes que los proveían con insumos y les compraban la cosecha de cereales fue seguramente desigual. Pero es menos seguro que pueda caracterizarse como “un tipo de peonaje por deudas” (pág. 143). A pesar de estas reservas, el libro de Solberg es un excelente estudio del desarrollo agrícola en la región pampeana. Se inscribe en una tradición muy bien establecida, que ha percibido la estructura de tenencia de la tierra y las políticas de libre comercio que contaban con el apoyo del Estado y los terratenientes como el principal obstáculo para el desarrollo del capitalismo en Argentina.<sup>7</sup>

Para un lector argentino, los capítulos más atractivos del libro de Solberg son los que examinan la interrelación entre la política y la estructura social entre 1900 y 1930. Allí la diferencia entre la diversificada clase dominante canadiense y los terratenientes argentinos revela todo su significado. En Canadá, los grupos comerciales, financieros y hasta cierto punto industriales ubicados en el este del país tuvieron que llegar a un compromiso con los grupos agrarios del oeste sobre problemas que abarcaban desde las políticas de inmigración hasta las tarifas. Los terratenientes argentinos percibieron esa clase de compromisos como innecesarios debido a que la ganadería pampeana era su principal ocupación. Esta política de corto plazo terminó por dañar la agricultura. Desde la década del treinta, tal como lo señala Solberg en sus conclusiones, la debilidad del desarrollo agrícola terminó por perjudicar incluso a “un desaconsejable programa de industrialización en gran escala (en gran parte financiado con los recursos extraídos del sector agrario mediante diversos impuestos)”.

Jorge Sábato en su trabajo sobre *La clase dominante en la Argentina moderna: formación y características*, presenta una perspectiva completamente diferente de la estructura social del país. Aunque también Sábato encuentra una explicación de la historia argentina en el comportamiento de las élites, su concepción de esas élites contrasta fuertemente con la concepción de Solberg. En su análisis de la clase dominante argentina, Sábato encuentra que las altas tasas de crecimiento económico fueron impulsadas por un sector social unificado y dominante, con intereses diversifica-

<sup>6</sup> Sobre este punto véase V. Vázquez-Presedo, *El caso argentino: migración de factores, comercio exterior y desarrollo, 1875-1914*, Buenos Aires, Eudeba, 1971, pp. 164-165. Vázquez-Presedo se refiere a 1909, Solberg a la década del veinte. Para una evaluación de la situación durante la década del treinta, véase también C. E. Solberg, “Land tenure and land settlement: policy and patterns in the Canadian prairies and the Argentine pampas, 1880-1930”, en D. C. M. Platt y G. Di Tella, *Argentina, Australia, and Canada...*, cit., pp. 53-75.

<sup>7</sup> Para una evaluación reciente de la expansión agropecuaria argentina hasta 1930, véase A. R. Pucciarelli, *El capitalismo agrario pampeano, 1880-1930*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986; H. Sabato, “La cuestión agraria pampeana: un debate inconcluso”, *Desarrollo Económico*, 27 (106): 291-301.

dos que se extendían más allá de la tierra. En sus estratos más altos, los intereses de este sector social abarcaban el comercio, las finanzas e incluso la industria. Pero a diferencia de las burguesías de Canadá o Australia, en Argentina no existían grupos mercantiles, industriales o terratenientes opuestos entre sí o con intereses contrapuestos a los de algún otro sector socialmente dominante. La clase dominante argentina estaba por lo tanto unificada (no encontró la oposición de otro estrato alto de la sociedad), al mismo tiempo que económicamente diversificada.

Estas características de la clase dominante argentina afectaron la economía de diversas maneras. Los miembros de la clase dominante trataban de obtener en cada momento los mayores beneficios para sus inversiones. Esta era una conducta racional y esperable en un mundo capitalista. Sin embargo, en Argentina llevó a tratar de mantener capital líquido y a evitar inversiones especializadas, como la requerida para la construcción de ferrocarriles. Aun más importante: se buscó que el capital pudiera movilizarse libremente desde un sector de la economía hacia otro, dependiendo esto de cómo eran percibidas las diferentes oportunidades de obtener beneficios.

En el sector agrario, esta conducta significó que los estancieros pudieran optar entre utilizar su tierra para la producción ganadera o la agrícola de acuerdo con las condiciones externas y siguiendo una estrategia que trataba de evitar riesgos que no pudieran ser controlados (como las fluctuaciones en los precios internacionales del trigo, el maíz, o la carne). También significó que en las explotaciones agropecuarias se hiciera en general un uso extensivo de la tierra, dado que esta era abundante en relación tanto con el capital como con la mano de obra y debido a que la inversión especializada hubiera tornado dificultosos los cambios en los usos de la tierra. Estas características se veían favorecidas por la posibilidad que ofrecía la tierra pampeana para ser empleada tanto para la producción ganadera como para la agrícola, lo que permitía a sus propietarios una rápida adaptación a las condiciones del mercado. Esta flexibilidad en los usos de la tierra, peculiar característica de la región pampeana, también fue señalada por Solberg.

Estas conductas explican las altas tasas de crecimiento de la economía en su conjunto durante el período previo a 1930. Pero también explican el estancamiento posterior a esa fecha, dado que ese fue el resultado de la falta de inversiones de largo plazo y lenta maduración. Desde esta perspectiva, el principal factor explicativo de la declinación de la economía argentina es el modelo de desarrollo económico elegido por la clase dominante durante el período de expansión.

La interpretación sociológica de Sábato, al igual que la de Di Tella, apunta hacia el comportamiento de los grupos dominantes en la búsqueda de una explicación del estancamiento. En ambos casos, sin embargo, la explicación del crecimiento económico es más convincente que la del estancamiento. Continúa siendo poco claro cómo los cambios en la economía argentina posteriores a la década del treinta afectaron la composición y funcionamiento de la "clase dominante".

En el libro editado por Platt y Di Tella, *The political economy of Argentina*, también se examinan temas correspondientes al desarrollo económico del país entre

1880 y 1940. Este libro contiene diez artículos discutidos en un seminario desarrollado en Oxford en 1981. Las contribuciones de Platt, Joseph Tulchin, Tulio Halperín, David Rock y Arturo O'Connell están centradas en la economía argentina previa a 1930. Peter Alhadeff reexamina las políticas económicas de la década del treinta. Guido Di Tella analiza los debates sobre política económica desde la década del veinte a la del cuarenta. Jorge Fodor y C. A. MacDonald, el sector exportador durante los años cuarenta. Finalmente, una pieza de excepcional interés: los recuerdos de Raúl Prebisch sobre las políticas económicas durante la depresión. Este peculiar ensayo revela cómo las políticas implementadas durante la década del treinta fueron percibidas más de cincuenta años después, por uno de sus más destacados arquitectos.

Los artículos sobre la Argentina anterior a 1930 son útiles al mostrar de diversas maneras una imagen más matizada del período que la que generalmente es posible asociar con el concepto de regiones de colonización reciente. En este sentido, la región pampeana es a menudo tomada como el equivalente de toda la economía argentina. Pero, como lo muestra David Rock, aunque la pampa fue la región exportadora por excelencia, no constituía todo el país. Más aun, hacia 1914 las economías regionales del interior no estaban completamente integradas con la economía capitalista desarrollada en el litoral. Aun dentro de la región pampeana, tal como lo explica Joseph Tulchin, existían diferencias en cuanto a la dotación de capital y mano de obra. Tulio Halperin, por su parte, revela la existencia de una no muy obvia corriente de pesimismo acerca del futuro de Argentina en el momento de su mayor expansión. Si estas percepciones no pudieron cambiar el curso económico que el país había tomado, se debió más al éxito mismo del modelo adoptado que a imprevistas consecuencias en el largo plazo. Platt destaca la magnitud del financiamiento local en el crecimiento de Buenos Aires, en contraste con las perspectivas más tradicionales que asignan mayor importancia al capital extranjero. Finalmente, Arturo O'Connell señala la tendencia mundial hacia un creciente proteccionismo durante la década del veinte. En ese mundo, las políticas librecambistas de Argentina se convirtieron en un obstáculo a la industrialización. Sus argumentos se apoyan en una revisión de las estimaciones previas del nivel y la estructura de las tarifas argentinas para ese período.

En *The political economy of Argentina* se tratan otros dos temas importantes para la evaluación de las políticas económicas posteriores a la crisis de 1930 y para el análisis del sector exportador y las relaciones externas de Argentina después de la Segunda Guerra. Sobre el primer tema, Peter Alhadeff revisa desde una perspectiva favorable las opciones que fueron seleccionadas en la política económica implementada después de la crisis.<sup>8</sup> Sobre el segundo tema, Jorge Fodor y C. A. MacDonald revelan los límites impuestos por los obstáculos externos a las decisiones de política

<sup>8</sup> Para una perspectiva diferente, véase el importante artículo de A. O'Connell, "La Argentina en la depresión: los problemas de una economía abierta", *Desarrollo Económico*, 23 (92) 1984: 479-514.



económica elaboradas en Argentina. También muestran que a pesar de esos obstáculos se pudieron haber elegido mejores alternativas.

Esta colección de ensayos compensa las insuficiencias encontradas en el volumen editado por Platt y Di Tella sobre Argentina, Australia y Canadá. La razón es obvia: los trabajos publicados en *The political economy of Argentina* están centrados en las condiciones peculiares del país. Idealmente, ambos libros deberían leerse juntos.

En *Reversal of development in Argentina: postwar counterrevolutionary policies and their structural consequences*, Carlos Waisman presenta una interpretación sociológica bien desarrollada del pasado argentino que busca explícitamente las razones de la declinación del país. Tal vez su mayor contribución radique en el énfasis puesto en la percepción que los líderes políticos tuvieron de la realidad. Desde la perspectiva de Waisman, Argentina fue hasta los años treinta una región de colonización reciente. A partir de allí se convirtió en un país subdesarrollado debido al resultado no buscado de las dos políticas más importantes implementadas por el gobierno peronista: el proteccionismo industrial y el corporativismo inclusivo del Estado. La autonomía alcanzada por el Estado en la década del cuarenta permitió esas políticas, en tanto que la equivocada percepción de las élites gobernantes sobre los riesgos de una amenaza revolucionaria inminente ayudaron a institucionalizarlas. En el largo plazo, el destino de una sociedad corporativa que había optado por un modelo de industrialización autárquico consistiría en el estancamiento económico y la inestabilidad política.

Los argumentos de Waisman están basados en una idea de los resultados probablemente más positivos que otras alternativas que las efectivamente elegidas hubieran generado. Por ejemplo, una economía más abierta durante la década del cuarenta hubiera llevado a una industrialización más eficiente y competitiva. Si las políticas corporativas inclusivas no se hubiesen puesto en práctica, los sindicatos habrían sido menos capaces de sostener el empate social que volvió imposible la reestructuración de la economía durante los años sesenta y setenta.

Las cuestiones planteadas por Waisman harán probablemente inevitable volver sobre el antiguo debate acerca del papel del peronismo en la historia argentina. No obstante, la caracterización de la Argentina anterior a 1930 como una región de colonización reciente plantea también otras cuestiones. Es esperable que los "países nuevos" se desarrollen siguiendo las líneas de las sociedades industriales modernas y democráticas. Pero debido a que en ellos hay abundancia de tierra en relación con la mano de obra disponible, y en consecuencia escasez de mano de obra, la movilización de los trabajadores puede ser percibida como más peligrosa por los sectores dominantes que en los típicos países subdesarrollados que cuentan con una importante reserva de mano de obra. Esta concepción es central en el análisis de Waisman, y sirve para sostener la visión según la cual la Argentina anterior a 1930 no era ni un país latinoamericano típico, ni tampoco un país subdesarrollado. Por otra parte, la falta de cohesión social en el país explica el desarrollo de una percepción errónea por parte de la élite gobernante.

*Reversal of development in Argentina* es entonces una fuerte reformulación de las tesis que encuentran en el peronismo el principal culpable de los problemas argentinos. Waisman también encuentra que durante el período de expansión, Argentina reunía todos los elementos para convertirse en una sociedad moderna, democrática, estable e industrializada. Sus argumentos presentan algunos problemas en ambos casos.

En cuanto al primero, Waisman es bien consciente de las diferencias entre Argentina y las regiones de colonización reciente más típicas e incluso señala algunas de ellas: la estructura de tenencia de la tierra, el modelo de industrialización, y la falta de minerales como el hierro y el carbón. Comenta que aun esos factores “se convirtieron en un freno para el desarrollo del país” pero no analiza las consecuencias de estas diferencias mucho más allá de estos comentarios (pág. 66). Cree, además, que Argentina no fue más “dependiente” que otras regiones de colonización reciente y que claramente lo fue menos que otros países latinoamericanos. Pero aun aceptando parcialmente esta caracterización, puede argumentarse que la política exterior de Gran Bretaña hacia Argentina no fue la misma, ni tuvo los mismos efectos, que su política con respecto a Australia o Canadá.<sup>9</sup> Por otra parte, las hipótesis contractuales pueden ser aplicadas a varias políticas del Estado en distintos períodos. Sin duda mostrarían también diferentes resultados si se las empleara con la Argentina anterior a 1930. Finalmente, pareciera que no hay mecanismos que impliquen el desarrollo automático de las regiones de reciente colonización, por lo que colocar a Argentina en esa categoría para explicar sus ciclos de expansión y estancamiento tiende a oscurecer las respuestas a las preguntas que los problemas observables en el mismo período expansivo sugieren.

La evaluación de las políticas peronistas no es menos debatible. Aunque existe un creciente consenso sobre las limitaciones de las políticas implementadas durante la década de 1940, deben plantearse dos preguntas de diferente tipo sobre las alternativas abiertas a los diseñadores de las políticas del gobierno y el efecto que tuvieron a largo plazo las políticas realmente seleccionadas.<sup>10</sup>

En primer lugar, la percepción que las élites políticas tenían de los límites externos, juntamente con los problemas provenientes del estancamiento de la producción agrícola, parecen haber tenido un papel importante en las decisiones tomadas por el gobierno peronista. La autarquía parecería un camino más racional si se tomase en cuenta que posiblemente en la percepción de las élites gobernantes se preveía que la situación luego de la guerra sería similar a la prevaleciente durante ella. De

<sup>9</sup> Véase R. Grivil, *The Anglo-Argentine Connection, 1900-1939...*, cit.

<sup>10</sup> Existe una creciente bibliografía sobre las políticas económicas del peronismo. Véase, entre otros, J. Villanueva, “Economic Development”, en M. Falcoff y R. H. Dolkart (comps.), Prologue to Perón: *Argentina in Depression and War, 1930-1943*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1976, pp. 57-67; J. E. Corradi, *The Fitful Republic: economy, society, and politics in Argentina*, Boulder, Col., Westview, 1985, pp. 47-69.

hecho, se hicieron algunos intentos de cambiar las políticas económicas durante los años cincuenta. Estos fueron probablemente insuficientes, pero las reacciones que desataron muestran los límites existentes para la elección de caminos alternativos.<sup>11</sup>

También se le ha atribuido a las políticas peronistas la responsabilidad del estancamiento agrícola, pero las razones de ese estancamiento constituyen aún una cuestión abierta.<sup>12</sup> No obstante, los efectos del estancamiento agrícola en una industria dependiente de insumos y maquinaria importados son bien conocidos, e implican estrangulamientos cíclicos en el balance de pagos.<sup>13</sup>

En el largo plazo, la producción industrial dirigida a un mercado interno relativamente pequeño no podría desarrollarse. No obstante, fuertes evidencias indican que el modelo cambió desde mediados de la década del setenta. Las exportaciones de bienes industriales aumentaron.<sup>14</sup> Además, si las políticas corporativas hubieran podido ser evitadas, son poco claras las razones que durante las décadas del sesenta y del setenta impidieron a los autoritarios gobiernos en el poder debilitar a los sindicatos.

*Reversal of development in Argentina* tiene la virtud de presentar una clara imagen del pasado de la Argentina. La visión de Waisman contrasta fuertemente con la tradicional imagen de una Argentina que habría sido víctima del imperialismo y el libre comercio durante el período de su expansión, situación que fue transformada durante el peronismo.

Tanto Waisman como Solberg demuestran que esas imágenes contrastantes pueden ser matizadas. Sin embargo, de los trabajos que aquí se ha intentado analizar emerge una imagen diferente y más balanceada de la historia argentina. Es una imagen menos atractiva debido a que no puede explicar el estancamiento del país como resultado necesario de una serie de causas claramente establecidas; tal vez sea también una imagen más adecuada a la realidad.

Parece claro que los problemas existentes en la expansión previa a 1930 no permitieron asegurar un proceso de crecimiento autosostenido en el largo plazo. Y

<sup>11</sup> Los cambios en la política petrolera, por ejemplo, desataron fuertes ataques por parte de la oposición.

<sup>12</sup> Para una revisión de las distintas explicaciones del estancamiento agrario en la Argentina entre 1944 y 1960, véase O. Barsky, "Reflexiones sobre las interpretaciones de la caída y expansión de la agricultura pampeana", en O. Barsky *et al.*, *La agricultura pampeana: transformaciones productivas y sociales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola, Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración, 1988.

<sup>13</sup> Véase, entre otros, D. Rock, *Argentina, 1516-1987: from Spanish colonization to Alfonsín*, Berkeley y Los Angeles; University of California Press, 1987, pp. 327-370; T. Duncan y J. Fogarty, *Australia and Argentina: On Parallel Paths...*, cit., p. 130.

<sup>14</sup> Véase, entre otros, J. Schvarzer, *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986; A. Canitrot, "La disciplina como objetivo de la política económica del gobierno argentino desde 1976", *Desarrollo Económico* 19 (76): 453-476; B. Kosacoff y D. Azpiazu, *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, CEPAL, 1987.

para un país en el que el *laissez faire* aparecía como la doctrina dominante, las políticas del Estado con respecto a los impuestos, tarifas, créditos, inmigración, y tierras han tenido un efecto económico profundo. Políticas alternativas sin duda existieron, pero es mucho menos obvio que haya existido una base social que las apoyara o que hubieran sido viables en el contexto internacional del momento.

Las políticas peronistas, con sus estímulos al mercado interno, también fueron insuficientes. No alcanzaron a asegurar ni una completa industrialización, ni un crecimiento sostenido. Pero los orígenes de una industrialización dirigida al mercado interno mediante la sustitución de importaciones pueden encontrarse bastante más atrás en la historia del país. Por otra parte, Argentina no fue el único país de América Latina donde se impulsó esa estrategia durante la década del cuarenta, y el hecho de que no fuera el único país donde se intentó ese programa sugiere la existencia de un contexto común a todos ellos.

Más que un ejemplo de un proceso donde el desarrollo se ha revertido, Argentina parece ser un caso de desarrollo fracasado. Es decir, que aunque contaba con algunas de las condiciones para transformarse en un país moderno —la más destacada, su alta tasa de crecimiento económico entre 1880 y 1930—, estas condiciones no resultaron suficientes. Las políticas del gobierno durante la década del cuarenta fueron ineficaces y de corto alcance; la inestabilidad política que siguió empeoró la situación. El crecimiento económico del período anterior impulsó expectativas que no podían ser satisfechas. No es extraño, entonces, que tendiese a prevalecer una visión mítica del pasado. Algún mayor consenso podrá alcanzarse con nuevas investigaciones sobre las políticas agrarias e industriales, pero la discusión sobre políticas no debería mantenerse aislada. Una comprensión más acabada del pasado argentino requiere un mejor conocimiento de la historia económica y social. Una serie de complejas preguntas sobre la sociedad y los efectos de distintas políticas aún suscitan respuestas diferentes. No existe consenso sobre temas tan complejos como las características de la clase dominante, las políticas estatales durante la depresión, o los efectos de las tarifas durante la década del veinte. Tampoco los debates sobre las políticas peronistas de las décadas del cuarenta y del cincuenta serán fácilmente saldados.

Finalmente, cabe agregar que los estudios comparativos parecen constituir una herramienta útil para señalar problemas, temas de investigación, y modelos de cambio. Parecen también menos útiles para explicar la historia de un país en particular, conclusión a la que llegara Ezequiel Gallo diez años atrás.<sup>15</sup> Hoy las políticas del Estado se perciben como herramientas más poderosas para influir en la economía, y las diferencias entre los “países nuevos” son más claras. Sin embargo, desde la perspectiva del historiador, la historia de cada país sigue siendo única. Las respuestas deben

<sup>15</sup> E. Gallo, “El método comparativo en historia: Argentina y Australia (1850-1914)”, en J. Fogarty, E. Gallo y H. Diéguez, *Argentina y Australia...*, cit., pp. 3-18.

buscarse en cada caso y en la peculiar historia de cada sociedad. Sin duda siempre existieron caminos alternativos. Estudios como los de Solberg, Díaz Alejandro y Cortés Conde muestran que las historias de Australia o Canadá no son los caminos alternativos que Argentina podría haber seguido. El pasado argentino, como el de cualquier otro país, pudo haber sido diferente. Pero, finalmente, la explicación de por qué se siguió el camino realmente elegido en un país debe buscarse en su sociedad y en la interrelación entre esa sociedad única y un contexto internacional siempre cambiante.

