



PABLO GERCHUNOFF
LUCAS LLACH

EL CICLO DE LA ILUSIÓN Y EL DESENCANTO

**Políticas económicas argentinas
de 1880 a nuestros días**

EDICIÓN CORREGIDA Y AUMENTADA

CRÍTICA

Índice de contenido

Portadilla

Prólogo a la presente edición

Capítulo I

La generación del progreso (1880-1914)

Bases y puntos de partida para el progreso argentino

La economía mundial de la época

Llenando el desierto: inmigración, capitales y tierras

La Argentina para los europeos: la inmigración

El capital extranjero y los ferrocarriles

La tierra en las pampas: expansión y distribución

El desarrollo "agropecuario"

La industria durante la expansión: ¿un exceso de librecambio?

La puerta hacia la especialización: el comercio exterior

Despegue, euforia, crisis: el manejo económico hasta 1890

Catarsis, austeridad, crecimiento: la política económica en 1890-1899

Con el esplendor del Centenario

¿Progreso para todos?

Capítulo II

Últimas imágenes de un modelo (1914-1929)

El legado de una generación

La apertura democrática

El final de la buena fortuna

Un mundo en busca de la estabilidad perdida

Los prósperos años de Alvear

Producir, exportar, importar
¿Ocaso en la pampa húmeda?
La industria en los 20: inversión externa y políticas públicas
Un equilibrio delicado
La despreocupada administración de la prosperidad
Avatares de la moneda
Hacia el abandono definitivo de la convertibilidad
¿Un modelo agotado?

Capítulo III

La política económica en tiempos de crisis (1929-1940)

El retorno de la vieja política
Un diluvio universal: la Gran Depresión
Repercusiones de la crisis en un país expuesto
Primeras reacciones: el control de cambios y la disciplina presupuestaria
El impacto social
Las nuevas ideas económicas
El "comercio triangular" y el pacto anglo-argentino
Un gobierno en acción
Las conversiones de deuda y el manejo fiscal
La creación del Banco Central
Nuevas turbulencias: los ciclos en 1934-1939
La Argentina industrial
¿Una década de innovadores?
La guerra y el Plan Pinedo de 1940

Capítulo IV

Ascenso y apogeo peronista (1940-1949)

Militares al gobierno
La economía argentina ante un nuevo pacto exterior
El eje militar-industrial

Perón al poder

“Ni capitalistas ni comunistas: justicialistas”

Una nación políticamente soberana

El avance del Estado

Una nación socialmente justa

Una nación económicamente libre: el impulso industrialista

En el campo, las espinas

Las complicadas cuentas externas

Crédito y descrédito: nace la inflación

Capítulo V

Del paraíso peronista a la crisis del desarrollo (1949-1958)

La hegemonía cuestionada

Síntomas de crisis

La hora de la austeridad: el plan económico de 1952

Una vuelta al campo

Dilemas de una industrialización acelerada

¿Un defecto estructural?

Un intento de corrección: el Segundo Plan Quinquenal

Una nueva bandera peronista: la productividad

Atrayendo el capital

Una vez más, la hora de la espada

El sombrío *Informe Prebisch*

¿Moneda sana o inflación incontenible?

El recurrente problema externo

Un espectáculo visto de lejos

Capítulo VI

El impulso desarrollista (1958-1963)

Un gobierno acosado

Los problemas de entonces

La propuesta desarrollista

1958: ¿clima para la inversión?

La batalla del petróleo

El esfuerzo de estabilización

El invierno pasó

Luces y sombras de la nueva industria

Un diagnóstico para el sector rural

Racionalizando el Estado

Fin de un programa, fin de un gobierno

El agitado interregno del *partido militar*

Una tarea imposible: la política económica en tiempos de Guido

Una tortuga entre muchos Aquiles

Capítulo VII

Una primavera económica (1963-1973)

Otra democracia a medias

¿La última recesión?

Go and go

Fantasia y realidad de una revolución nacional

Mundo feliz

La Argentina en carrera

La modernización del agro

El alivio externo

En busca de una industria madura

Vivir con inflación

Un plan novedoso

Sin rumbo

Capítulo VIII

Vértigo económico en tiempos violentos (1973-1983)

Retorno y derrumbe del peronismo

¿Revolución o reformismo?

Pacto Social, armonías y discordias
Política económica de un gobierno disgregado
Diez años después, una nueva solución final
El ocaso de Lord Keynes
Política financiera: de la reforma a la crisis
Política de estabilización: del monetarismo a la tablita
Política comercial: de la apertura exportadora a la avalancha importadora
Crisis sobre crisis
Nuestra larga década perdida

Capítulo IX

La democracia y el difícil gobierno de la economía (1983-1989)

En busca de la república perdida
El drama de América Latina
De herencias y condicionamientos
Viejas fórmulas, nuevos problemas
Teoría y práctica de una estabilización heterodoxa
La estabilidad relegada
Un Estado sin financiamiento
Prolegómenos de una reforma estructural
Hacia el colapso hiperinflacionario

Capítulo X

Grandes expectativas, grandes decepciones (1989-2001)

Improntas para la política económica de los 90
Bajo el signo de la globalización
Una nueva macroeconomía
El ordenamiento del Estado
Una revalorización del mercado
La convertibilidad, infiernos y paraísos
Nuestra gran depresión

Capítulo XI

La reactivación como sueño eterno (2002-2015)

Del “que se vayan todos” al “vamos por todo”

Una recuperación sorprendente

En la era de los emergentes, la crisis de los desarrollados

Crisis en la abundancia y crisis en la crisis

La venganza del modelo

El rol del Estado en el “modelo de acumulación”

La producción privada y la “matriz diversificada”

Una difícil “inclusión social”

Agotamiento y final

Bibliografía

Pablo Gerchunoff
Lucas Llach

MEMORIA CRÍTICA

PABLO GERCHUNOFF
LUCAS LLACH

EL CICLO DE LA ILUSIÓN Y EL DESENCANTO

Políticas económicas argentinas de 1880 a
nuestros días

Gerchunoff, Pablo

El ciclo de la ilusión y el desencanto / Pablo Gerchunoff ; Lucas Llach. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Crítica, 2018.
Libro digital, EPUB

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-987-4479-08-2

1. Historia Económica. I. Llach, Lucas II. Título
CDD 330.82

Edición corregida y aumentada

Diseño de cubierta: Departamento de Arte de Grupo Editorial Planeta S.A.I.C.

Fotografía de tapa: Argentina Archivo General de la Nación Dpto. Doc. Fotográficos

Todos los derechos reservados

© 1998, 2018, Pablo Gerchunoff y Lucas Llach

© 2018, de todas las ediciones:

Editorial Paidós SAICF

Publicado bajo su sello CRÍTICA®

Independencia 1682/1686,

Buenos Aires – Argentina

E-mail: difusion@areapaidos.com.ar

www.paidosargentina.com.ar

Primera edición en formato digital: mayo de 2018

Digitalización: Proyecto451

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del "Copyright", bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, incluidos la reprografía y el tratamiento informático.

Inscripción ley 11.723 en trámite

ISBN edición digital (ePub): 978-987-4479-08-2

Prólogo a la presente edición

La palabra griega kyklos significa ciclo, círculo. Una de sus derivaciones es kyklóo, cuyo sentido más aproximado es: doy vueltas alrededor del huracán.

De la historia de la política económica argentina puede decirse (y, de una manera u otra, se ha dicho) infinidad de cosas, pero hay una que no se ha oído jamás: nadie ha dicho que se trate de una historia monótona. La Argentina fue en algún momento el país de crecimiento más rápido y en algún momento el de crecimiento más lento; fue un caso de intensísima integración comercial y financiera al mundo y también un caso de cerrazón como pocos otros países; pudo pasar en pocos años de la hiperinflación a la deflación, del Estado empresario a uno de los más rápidos privatizadores del mundo, de ser el país más caro de la región al más barato; del endeudamiento al default, y luego de otro default al endeudamiento. El péndulo de la política económica se movió más rápido y con más violencia que en otras latitudes, causa y consecuencia de una economía también marcadamente inestable.

El fragmento de la realidad sobre el que trata este libro es inusualmente amplio por el espectro temporal que cubre (desde 1880 hasta principios del siglo XXI), pero relativamente específico en el área que ocupa (la política económica de un país mediano como la Argentina). ¿Por qué esa delimitación: la política económica y un siglo XX "largo"? Una respuesta lleva a la otra. Nos atrajo el hecho de que al analizar la historia de la política económica deban realizarse elementos –que unos llamarían superestructurales y otros de historia política y de las ideas– que en la historia económica en sentido estricto tienen habitualmente un papel menor. En cuanto a las fronteras temporales, el momento inicial coincide con la fecha que ha adquirido un consenso como hito de consolidación de un Estado auténticamente nacional, lo que resulta una elemental precondition si lo que se está analizando es la política económica de

un país. La fecha final ha ido variando en las distintas ediciones de este libro, cuidando siempre que nos permitiera una mirada histórica, aunque el recuerdo fuera fresco. A dos años de concluida la experiencia kirchnerista de política económica, nos pareció que ya podía incluirse para esta edición.

No es extraño que, dada la singularidad de sus contornos, una historia de la política económica argentina tan ambiciosa en su alcance temporal no haya sido objeto de estudios anteriores. Ha habido, desde luego, una multitud de trabajos sobre temas parcialmente superpuestos al que se trata aquí, o enteramente comprendidos por él. Citarlos con algún criterio de justicia distributiva es imposible. Pero no podemos dejar de reconocer nuestra deuda –que es, largamente, nuestra más importante deuda intelectual– con la multitud de autores cuyas contribuciones nos han ayudado a conocer y comprender los temas aquí desarrollados.

Es que este trabajo se ha nutrido poco, valga aclararlo, de fuentes primarias de información, y mucho ha dependido en cambio de investigaciones ajenas. A partir de ellas –y de nuestros propios trabajos como historiadores– fuimos elaborando las explicaciones que ensamblan la narración.

Es muy marcada entre los economistas la tendencia a analizar los hechos históricos a la luz de la experiencia propia, actual. No obstante padecer esa deformación profesional, la del anacronismo, hemos puesto un empeño especial en resaltar los contextos propios de la época: la información con la que contaban los actores históricos, los incentivos y los límites dados por sus posicionamientos políticos, las restricciones impuestas por la realidad local e internacional. La política económica siempre se considera como un área esencialmente normativa. En las páginas que siguen, por el contrario, no hay preguntas ni respuestas acerca de cómo debió haber sido la política económica, sino explicaciones e hipótesis de por qué fue como fue.

Quizá sorprenda, por momentos, el carácter marcadamente provisional y abierto de las hipótesis planteadas. Eso, que puede considerarse un defecto, es en realidad una consecuencia de lo que para nosotros es el principal atractivo de la política económica: el hecho de ser un punto de convergencia entre esferas (ideológicas, políticas, institucionales, económicas)

distintas, identificables y relativamente autónomas, de cuya combinación pueden surgir resultados muchas veces inesperados.

La primera edición de *El ciclo de la ilusión y el desencanto* terminó de escribirse en 1998. Con dos reediciones en 2003 y 2007, esta edición de 2018 incorpora a la publicación original nada menos que unos veinte años de historia de la política económica argentina. Y sabemos que veinte años está lejos de ser nada, especialmente cuando se trata de la economía argentina.

Las ediciones de 2003 y 2007 ya incluían la narrativa y los debates alrededor de la gran crisis económica argentina de 2001. Este volumen contiene también el amplio arco que recorrieron la economía y la política económica durante el kirchnerismo: desde la asombrosa recuperación de su primer quinquenio (2003-2007) hasta el estancamiento con inflación de la primera mitad de la década de 2010. De modo que en estos veinte años desde aquella primera edición podemos contar un desencanto –el fin de la convertibilidad–, una nueva ilusión –el crecimiento “a tasas chinas” de los primeros años kirchneristas– y un nuevo desencanto, el estancamiento durante la segunda presidencia de Cristina Kirchner, extendido en un cuadro recesivo con aceleración inflacionaria en el año 2016. Estabilizado en 2017 el nuevo esquema de política económica iniciado con el gobierno de Mauricio Macri, estas páginas se escriben cuando los mercados internacionales y buena parte de la sociedad confían, una vez más, en una mejora económica de la Argentina.

Veinte años más de observar la economía argentina y otros veinte más de edad nos hacen renuentes a intentar un diagnóstico general sobre las dificultades que ha tenido la Argentina para encontrar el camino de un desarrollo económico razonable y sin tantos sobresaltos, como el que otros países –en América Latina y fuera de ella– sí lograron recorrer, o comenzaron a recorrer. ¿Hay, detrás de esos ciclos de ilusión y desencanto, un hilo conductor de la historia económica argentina? ¿Lo hay al menos –por tomar el período más inestable– en las últimas cuatro o cinco décadas?

Hace algunos años ensayamos esa búsqueda de un factor común detrás de aquellas dificultades (*). En tiempos de la Pri-

mera Globalización, la Argentina caminaba en pelotón no muy detrás de las principales economías emergentes de aquella época (las Australias, las Canadás, las Nueva Zelandas) que a su vez acompañaban a las naciones líderes (Inglaterra, Estados Unidos, Francia, Alemania). Pero el país en un determinado momento perdió el camino, en medio de esa tormenta mundial que fue la Gran Depresión. No fue la única economía en perderlo, pero sí la única que no logró volver a alcanzar al pelotón, al que de a poco se sumaban nuevos integrantes (las Españas, los Japoneses y las Coreas del Sur). Retrasada y confundida en aquella bifurcación, la Argentina oye el murmullo, cada vez más lejano, de los otros caminantes. Intenta atajos desesperados por acercarse. Busca volver a vivir como rica antes de dejar de ser pobre: busca disfrutar y democratizar la prosperidad antes de tenerla.

Esos atajos fueron en distintos momentos de la historia argentina el proteccionismo y el endeudamiento. La economía cerrada, entre la posguerra y el comienzo de la dictadura de 1976, fue en parte un intento de emulación de las "naciones industrializadas" vía el proteccionismo manufacturero y en parte una respuesta a condiciones internacionales desfavorables a los productos argentinos, pero tuvo también una motivación democratizadora de la prosperidad: en un país que exportaba alimentos, volcarlos hacia adentro; en un país que importaba manufacturas, dejar de importarlas para que su producción local generara empleo y salarios altos. En el corto plazo podía funcionar, y esa bonanza equitativamente distribuida fue el primer peronismo, con sus enormes consecuencias en la historia política; pero a la larga, esa economía que pretendía producir casi todo y exportar casi nada terminaba atrapada en su incapacidad para importar la maquinaria y los insumos que eran un requisito para el crecimiento. Difundir rápido la prosperidad terminaba complicando la capacidad para generarla. El empuje del Estado para forzar una mecánica a la que le faltaban piezas no impidió que la Argentina perdiera terreno frente al pelotón de líderes e incluso frente al entonces pujante Brasil, y contribuyó a desencadenar el sesgo inflacionario que la Argentina padeció en casi todas las décadas desde los años 40. La conciencia de que en todo ello había una dificultad profunda apareció en los años 60, cuando gobiernos de distintas rai-

gambres políticas –pero nunca en democracia plena– confluyeron, con un éxito perceptible pero modesto, en un esfuerzo por recuperar las exportaciones tradicionales y por extender una partida de nacimiento a las exportaciones industriales.

La apertura zigzagueante desde mediados de los 70 también mezcló una convicción de que se requería un modelo diferente para volver a crecer, y circunstancias internacionales ahora favorables a la globalización, con la pulsión por repartir la cosecha no bien realizada la siembra. Sobre todo, en los 70 y en los 90, el atajo que transitó el país y que prometía compatibilizar la reestructuración económica con una prosperidad alcanzada en plazos cortos fue el endeudamiento externo con apreciación cambiaria. Lo que los salarios reales podían perder con la gradual declinación de aquella industria de posguerra intensiva en mano de obra era compensado con los altos salarios en dólares que el endeudamiento habilitaba. El atajo conducía no ya al estancamiento sino a un campo minado, como lo atestiguaban las explosiones macroeconómicas de los años 80 y de los tempranos 2000.

¿Nos sigue convenciendo ese hilo conductor, la idea de que la Argentina es un país ansioso por volver a un mítico Olimpo del que un día fue arrojada, y se tienta con cualquier canto de sirena que le permita volver a él? El kirchnerismo también fue una nostalgia, al mismo tiempo más humilde y más anacrónica: no se trataba de volver a un pasado remoto y distorsionado de la “Argentina con sueños de potencia” anterior a la Depresión, sino a uno menos lejano y más concreto: el de esa Argentina de posguerra que, mal que bien, tenía pleno empleo, salarios comparativamente altos y una distribución del ingreso más equitativa que nunca antes y que nunca después. Por un momento pareció un intento ajustado a los tiempos: manteniendo la conexión comercial con el resto del mundo y aprovechando una mejora en los precios externos de Argentina, la novedad heredada de un tipo de cambio real alto proveía la competitividad para una recuperación industrial y contribuía a un mercado de trabajo cada vez más peronista. Se trataba de otro mítico Olimpo, con rasgos económicos y sociales distintos al primero. Pero a ese peronismo de economía abierta al fin le llegó la hora de enfrentar su oxímoron. Cuando los salarios en moneda internacional empezaron a sobrepasar los niveles compa-