

céfiro

ZÉPHYROS

**REVISTA DE
ECONOMÍA Y GESTIÓN**

**AÑO 2 NUMERO 1
OTOÑO 2015**

El desarrollo económico de Argentina y Australia a la luz del contexto internacional¹

Por Eduardo M. Crespo² y Nicolás Bertholet³



1 Versión abreviada de la presentación realizada por el autor en el Congreso de Economía Política Internacional UNM 2014: Los cambios en la economía mundial. Consecuencias para las estrategias de desarrollo autónomo en la periferia". El trabajo completo esta disponible en <http://www.unm.edu.ar/congresoekonomiainternacional/ponencias/accesoponenciascompletas.pdf> y el mismo será publicado próximamente en forma impresa en los anales del Congreso

2 Universidad Federal de Río de Janeiro, NEI (Núcleo de Estudios Internacionales). Correo electrónico: ecresto70@vahoo.com.ar

3 Universidad Nacional de Moreno. Correo electrónico: nicolasbertholet1@gmail.com

Introducción

La comparación entre Argentina y los denominados países de 'colonización reciente', como Australia, Nueva Zelanda y Canadá, ya es un lugar común en la literatura académica especializada en desarrollo económico. Se suele argumentar que si bien estos países partieron de condiciones sociales y económicas similares, en algún momento del trayecto sus recorridos se bifurcaron. A grandes rasgos se pueden identificar dos interpretaciones dominantes sobre estas experiencias. Para la primera, la diferencia radica en la débil estructura institucional de la Argentina, sumada a una excesiva injerencia del Estado en un contexto signado por la ideología 'populista'. Para la segunda, los países de la órbita anglosajona se habrían caracterizado por impulsar políticas de modernización en forma más consecuente que la Argentina, entre otros factores, porque la distribución originaria de la tierra, al ser allí más igualitaria, no generó una poderosa clase terrateniente con poder de veto para obstaculizar las reformas.

Aunque ambas visiones sean opuestas en muchos sentidos, comparten un denominador común: el nacionalismo metodológico subyacente al análisis. Las trayectorias de desarrollo económico nacionales para estas interpretaciones aparecen como mónadas incomunicadas e independientes del sistema interestatal. En este trabajo, por el contrario, se piensa el desarrollo económico nacional en un marco internacional, en función del específico papel que estas unidades desempeñan en él. En particular, Australia fue parte privilegiada del imperio británico hasta la segunda guerra mundial y hoy constituye una unidad especialmente favorecida dentro del sistema liderado por el poder estadounidense. Este rol le garantiza condiciones financieras y muy distintas a las que debe afrontar un país en la posición geopolítica argentina. Pertenecer tiene sus privilegios también en materia de desarrollo económico.

Breve reseña de la literatura

La comparación entre Argentina y otros países de 'colonización reciente' ya es un lugar común en la literatura académica especializada en desarrollo económico. Desde distintas perspectivas se indaga sobre las razones por las que Argentina no siguió un sendero similar a estos países, a juzgar por características afines como el tipo de inmigración europea, las condiciones climáticas o la pauta exportadora. En el debate historiográfico argentino esta comparación se remonta a un conjunto de trabajos de la década del sesenta. Por ejemplo, Smithies (1965), comparando las tasas de crecimiento del producto bruto interno de ambos países, infiere que Australia y Argentina evolucionaron de forma paralela hasta la Segunda Guerra mundial. Luego, con el peronismo, la política económica argentina habría seguido un rumbo esencialmente erróneo que explicaría el atraso relativo ya observable en los años '60. En un trabajo posterior, Dieguez (1969) argumenta que si bien desde fines del siglo XIX hasta 1940, Argentina creció a tasas más altas por habitante que Australia, desde 1930 en adelante –es decir, quince años antes de la llegada del peronismo al poder – la performance australiana fue sistemáticamente superior a la argentina. Por otro lado, si bien el producto per capita australiano duplicaba al argentino en los años '60, esta diferencia ya se podía observar desde inicios del siglo XX. Sin embargo, reconoce que durante el proceso de industrialización argentino la ventaja relativa australiana tendió a acentuarse.

Una interpretación diferente apunta a la formación histórica de ambos países. En particular, la estructura de tenencia de la tierra pasó a ser el factor muy destacado en la búsqueda por explicar las diferencias. Ferrer y Wheelwright (1966), por ejemplo, sostienen que la concentración de poder económico y político en manos de la clase terrateniente argentina (al menos hasta la Segunda Guerra mundial) habría dificultado la consolidación de un sistema político

democrático e impedido que se forme una clase trabajadora fuertemente organizada, capaz de defender las políticas de desarrollo económico y las conquistas sociales que le vienen aparejadas.

En Australia, en cambio, la posesión de la tierra no derivó en un proceso de concertación semejante, capaz de consolidar un clase oligárquica con poder de veto frente a las políticas desarrollistas de corte popular. Además, en razón de poseer una población predominantemente anglosajona, habría replicado características del sistema político británico, donde compiten pocos partidos y donde la dinámica del poder se distingue por la ausencia de movimientos bruscos. Los trabajadores, por su parte, se organizaron en un gran movimiento sindical liderado por el Partido Laborista. Ya en 1891 había laboristas en el Parlamento y en 1910 un gobierno de este signo logró imponer reformas sociales y medidas favorables a la seguridad social. Australia se habría caracterizado por una franca actitud proteccionista⁴. Por ello, durante el periodo 1914-1930, signado por la guerra y la crisis mundial, Argentina no apostó al desarrollo industrial, en contraposición a Australia que lo habría promovido abiertamente.

Más recientemente, autores como Stancanelli (2006) y Mira (2012), sostienen la diferencia en los niveles de ingreso per capita de ambos países se mantuvieron sin grandes cambios desde inicios del siglo XX hasta los primeros años de la década del '70. La gran divergencia comenzó a verificarse sólo a partir de entonces, resultado de la imposición de regímenes macroeconómicos neoliberales signados por la apertura económica y la apreciación del tipo de cambio.

En otra línea, Gerchunoff y Fajgelbaum (2006) cuestionan la tesis que fundamenta las diferencias en la estructura de tenencia de la tierra. Las causas principales para ellos remiten al desfasaje temporal de las tasas de crecimiento y a la 'fortuna geográfica' australiana. La expansión australiana basada en la explotación de recursos naturales se inició antes que la argentina, así como su eventual agotamiento como fuente exclusiva de crecimiento. Desde inicios del siglo XX la recién nacida Federación Australiana ya estaba implementando políticas proteccionistas y distributivas, en tanto que la Argentina continuó creciendo sin grandes sobresaltos en base a un patrón primario y oligárquico hasta finales de la década del veinte. Por otra parte, si bien Argentina también comenzó a imponer medidas proteccionistas a partir de los años '30, éstas no fueron acompañadas por una orientación redistributiva como sucediera en el caso australiano.

En segundo término, estos autores apuntan a las condiciones geopolíticas. Durante los turbulentos años que van desde la gran crisis de 1930 y la Segunda Guerra Mundial, las preferencias comerciales británicas surgidas de las condiciones de emergencia, sumadas a la pujante demanda japonesa de preguerra, le permitieron a Australia capear mejor el temporal que a la Argentina. Luego del ataque japonés a Pearl Harbor los Estados Unidos adoptaron a Australia como su aliado favorito en el Pacífico asiático, condición que se profundizaría durante la guerra fría, especialmente luego del avance comunista en China, Corea y Vietnam. Como afirman los autores, "Australia se convirtió en miembro de un selecto grupo y por lo tanto inmunizado contra eventuales crisis que pudieran debilitarla".

Los autores también destacan que finalizada la conflagración mundial, Australia tuvo un desempeño excepcional en comparación con el resto de los países productores de materias primas. Si bien sufrió la tendencia al deterioro de los términos de intercambio de este tipo de productos, registrada en aquellos años, el efecto-precio fue por

4 Una posición similar es defendida por Federico Bernal (2010).

demás compensado por el efecto-cantidad. Fueron descubiertos y se empezaron a explotar en esos años nuevos minerales e hidrocarburos que Japón necesitó como insumos indispensables para la retomada de su desarrollo industrial. Además, Australia contó con la fortuna de que sus exportaciones a los países vecinos no estuvieron integradas mayormente por alimentos y productos demandados por el mercado interno, moderando así el conflicto distributivo.

Argentina, en cambio, no se encontraba en un lugar estratégico durante todos esos años. Tampoco se realizaron grandes descubrimientos en su territorio y no tuvo, con la excepción de Brasil, vecinos expansivos. El menor desarrollo relativo en la industria pesada con respecto a Australia obligaba a importar insumos para las industrias protegidas provocando una tendencia a la restricción externa. Así, el stop and go y el conflicto distributivo (en parte derivado del primero) fueron problemas más intensos en Argentina. Si bien los trabajadores defendían sus salarios y derechos laborales, la restricción externa imponía un límite a la suba salarial. Ello derivó en un régimen inflacionario que dificultó la apertura comercial externa cuando ambos países se decidieron a adoptarla.

Pauta exportadora, condición geopolítica y restricción externa

Una simple comparación entre las pautas de exportación y las series de PBI *per capita* de Argentina y Australia⁵ habilita algunas conclusiones preliminares. Primero, el grado desarrollo industrial no parece ser la clave para entender los desiguales desempeños. Segundo, Australia tiende a sacar ventaja cuando Argentina choca con su recurrente restricción externa.

Por ejemplo, durante el año 2012 las exportaciones australianas de productos primarios en bruto y las materias primarias con bajo grado de procesamiento superaron el 70% del total exportado. Entre los principales productos se enumeran el mineral de hierro y concentrados, carbón, oro, gas natural, petróleo crudo, trigo y cobre. De estos guarismos no se infiere un desarrollo industrial relativo muy diferente del que arrojan las estadísticas respectivas de países como Chile, Perú o Bolivia. Incluso Argentina y Brasil, a primera vista, parecen contar con pautas exportadoras más diversificadas y complejas.

Con relación a las series de ingreso *per capita*, si bien se observan numerosas fluctuaciones y diferencias apreciables en los niveles iniciales, resulta patente que la brecha se ensancha principalmente a partir de la segunda mitad de la década del '70, coincidiendo con la agudización de la restricción externa argentina⁶. Además, como regla más general, toda vez que Argentina enfrenta una restricción externa, el gap se profundiza. La pregunta obligada en este caso es la siguiente: ¿por qué Argentina sufrió restricción externa y no sucedió lo mismo con Australia cuando ambos países poseen pautas de exportación semejantes? Una respuesta sencilla podría ser que Australia ganó en esos años nuevos mercados mejorando su perfil exportador, quizás como consecuencia de políticas específicas. Sin embargo, basta una simple lectura de la cuenta corriente australiana para comprobar que el déficit se extiende desde hace más de medio siglo, circunstancia que no se observa -ni habría podido observarse jamás- en Argentina.

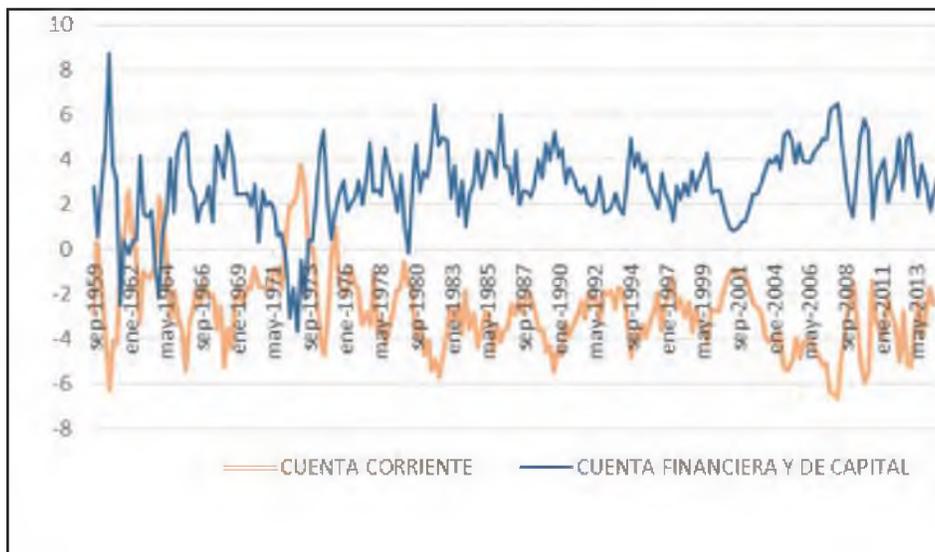
5 Mira (2012).

6 Mira, op., ver arriba, argumenta que la diferencia responde a las políticas macroeconómicas desindustrializantes de la dictadura. Sin embargo, la brecha no se profundiza sólo durante el periodo militar. Por otro lado, como se argumentamos arriba, la industria no parece ser la clave principal para explicar las diferencias entre ambos países.

Este trabajo retoma el énfasis que Gerchunoff y Fajgelbaum le otorgan al factor geopolítico. No debe pasar desapercibido que Australia formó parte del imperio británico hasta la segunda guerra mundial y se desempeña hoy como una extensión económica y política del poder estadounidense. Por este motivo, Australia enfrenta condiciones financieras externas muy distintas de las que rigen para la Argentina, circunstancia que le permite funcionar como si la restricción externa no existiese para ella. En otras palabras, Australia, como sucede con todos los dominios británicos, cuenta con acceso irrestricto al crédito internacional. Para ilustrar el argumento vale preguntarse el siguiente contrafáctico, ¿cuál habría sido la performance argentina en materia de crecimiento de haber podido soportar sin mayores inconvenientes un déficit de cuenta corriente desde los tiempos de Arturo Frondizi?

Grafico N°1: Balanza de pagos Australia. Cuenta Corriente. Cuenta Capital y Financiera (1959-2014)

En porcentaje del PBI



Fuente: Australian Bureau of Statistics

En la literatura especializada en desarrollo económico, comúnmente se alude a la categoría ‘desarrollo por invitación’⁷ para ejemplificar los casos asiáticos de Japón, Taiwán y Corea del Sur, países favorecidos por la política norteamericana de contención del comunismo durante el período de la guerra fría, que en dicha región era todo menos fría. La ayuda estadounidense está documentada en numerosas iniciativas y gestos de apoyo, como el

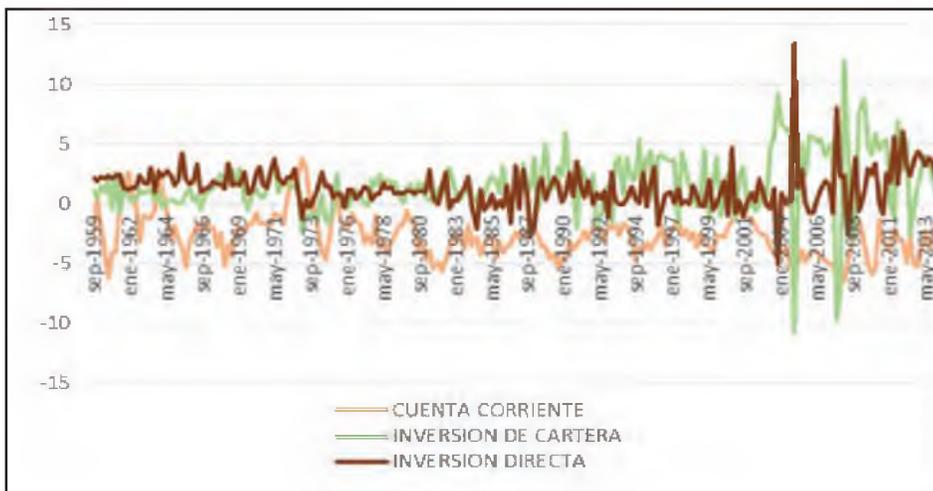
7 Ver Medeiros (2001).

acceso privilegiado al mercado norteamericano, condiciones financieras sumamente generosas, la apertura de terceros mercados como el europeo, sustentación en períodos críticos como la crisis de la deuda externa de los años '80, asistencia tecnológica, masivas compras realizadas por el aparato militar durante las guerras de Corea y de Vietnam, colaboración militar con derrames para el sector civil, etc.

El caso australiano es aún más extremo. Por un lado, en el territorio australiano se ubica la principal base militar estadounidense del Pacífico, espacio donde las fuerzas armadas de EEUU operan sin restricciones institucionales ni controles legales. La moneda y los bonos del tesoro australianos, como sucede con sus pares canadienses y neozelandeses, operan en el mercado financiero internacional como sustitutos cuasi perfectos del dólar estadounidense y los *treasury bonds* emitidos por la FED, o sus pares británicos. Pertenecen al privilegiado club de monedas y títulos de deuda que integran las reservas internacionales de los principales bancos centrales del mundo. Los activos monetarios canadienses y australianos ocupan la quinta y sexta posición entre las reservas internacionales. También están en la cúspide del ranking internacional de monedas más comercializadas: la australiana ocupa la quinta posición, la canadiense la séptima y la neozelandesa la décima.

Gráfico N°2. Balanza de Pagos. Cuenta Corriente, Inversión Directa e Inversión de cartera (1959-2014)

En porcentaje del PBI



Fuente: Australian Bureau of Statistics

Tabla N°1: Composición por moneda de las reservas internacionales

Posicion	Moneda	2013	2014
1	Dólar Estadounidense (USD)	60,9%	60,70%
2	Euro (EUR)	24,5	24,2
3	Libra Esterlina (GBP)	4%	3,90%
4	Yen Japonés (JPY)	3,90%	4%
5	Dólar Canadiense	1,90%	2%
6	Dólar Australiano	1,80%	1,90%
Total		100%	100%

Fuente: Fondo Monetario Internacional

Tabla N°2: Distribución por monedas de las operaciones globales en el mercado de divisas

Posicion	Moneda	Participación (% del total)
1	Dólar estadounidense (USD)	87%
2	Euro (EUR)	33,4%
3	Yen Japonés (JPY)	23%
4	Libra Esterlina (GBP)	11,80%
5	Dólar Australiano (AUD)	8,6%
6	Franco Suizo (CHF)	5,2%
7	Dólar Canadiense (CAD)	4,6%
8	Peso Mexicano (MXN)	2,5%
9	Yuan Chino (CNY)	2,2%
10	Dólar neozelandes (NZD)	2%

Fuente: 2013 Triennial Central Bank Survey. Bank for International Settlements

Estas ventajas, no obstante, no se ofrecen sin contraprestación. Se desconocen aventuras militares norteamericanas, ocurran estas en Asia u Oriente Medio, que no hayan contado con asistencia australiana, tanto por el envío de tropas de combate como por el apoyo logístico. Australia desempeñó un papel destacado en la realización de trabajos 'sucios' en guerras de contrainsurgencia en toda la región del pacífico. Fue un actor clave en el golpe de Estado que derribó al líder indonesio Sukarno en 1967, y que derivó en la muerte de aproximadamente un millón de personas. Por otra parte, las contraprestaciones no se limitan a la política externa. Las autoridades australianas están sujetas a un control tácito por parte de los gobiernos estadounidense y británico. El gobierno laborista de 1975 pagó muy cara su rebeldía cuando el virrey inglés decidió sustituirlo, en aquello que constituyó un golpe de estado blando⁸.

8 Para más detalles, ver Erick, Paul (2006).

Conclusión

Los estudios futuros no deberían pasar por alto que la restricción externa es la diferencia principal entre ambas economías. Cualquier tentativa de explicación debe responder primero a una pregunta macroeconómica elemental: ¿por qué ciertas economías pueden crecer sistemáticamente con déficit de cuenta corriente mientras que otras tienen vedada esta posibilidad? ¿Por qué la restricción externa es una condena para unos y un fantasma inexistente para otros? Argentina, así como la mayoría de los países que ansían desarrollarse, no emite una moneda ni títulos de deuda internacionales y como consecuencia sufre restricción externa. Tampoco es razonable compararla a la Argentina con países que nunca se vieron obligados a emitir deuda externa, es decir, deuda nominada en la moneda de terceros países. La escasez de divisas en economías como la argentina no solo reduce el crecimiento. Obstaculiza el desarrollo al tornarlo inestable, frena la inversión pública y privada, interrumpe obras de infraestructura, provoca inestabilidad política y tiende a estancar la productividad, al frenar el lento proceso que lleva a la adquisición de capacidades tecnológicas, ya que estas, siguiendo a Kaldor y Verdoorn⁹, son más la consecuencia que la causa del crecimiento.

BIBLIOGRAFÍA

- BERNAL, Federico. *El mito agrario: una comparación con Australia y Canadá*. Capital Intelectual, 2010.
- ERICK, Paul. *Little America Australia, the 51st State*. Pluto Press, 2006.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar. *A economia política da crise e da mudança estrutural na Ásia*. *Economia e Sociedade*, Campinas, (17): 33-54, dez. 2001.
- McCOMBIE, John; PUGNO, Maurizio; SORO, Bruno. *Productivity Growth and Economic Performance: Essays on Verdoorn's Law*. Palgrave, 2002.
- IRA, Pablo. *Argentina versus Australia y Canadá: Brecha de Crecimiento y Macroeconomía*. AEDA, 2012.

9 Ver McCombie, Pugno y Soro (2002).