

de Pablo, Juan Carlos

Working Paper

Primeras reflexiones que surgen de mi "opera magna"

Serie Documentos de Trabajo, No. 243

Provided in Cooperation with:

University of CEMA, Buenos Aires

Suggested Citation: de Pablo, Juan Carlos (2003) : Primeras reflexiones que surgen de mi "opera magna", Serie Documentos de Trabajo, No. 243, Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA), Buenos Aires

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/84225>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

PRIMERAS REFLEXIONES QUE SURGEN DE MI “OPERA MAGNA”

Juan Carlos de Pablo¹

Desde 1995 dediqué todo mi tiempo libre a preparar La economía argentina en la segunda mitad del siglo XX, cuya versión preliminar finalicé a fines de 2002. Si todo sale según lo previsto, durante el año en curso completare la revisión, de manera que –con un original publicable en mano- comenzaré a deambular por las editoriales.

¿Por qué una obra más, referida a la historia económica contemporánea? Precisamente porque no se trata de una obra “más,,.

Su dimensión misma sugiere que es algo distinto. En efecto, la descripción de lo que ocurrió entre comienzos de 1946 y mediados de 1996, así como su análisis inmediato, genero no menos de 4 tomos (más 1 que contiene el banco de datos), donde se citan más de 3.000 piezas de legislación (leyes, decretos, resoluciones, comunicaciones, etc.), más de 1.000 personas y aproximadamente 1.300 referencias bibliográficas.

El enfoque también es diferente, en alguna medida complementario del utilizado en la literatura existente. Me propuse, a través de una narración detallada, que el lector pudiera recrear en su mente, el proceso decisorio dentro del cual se imaginó, diseñó e implementó la política económica; y también me propuse que cada gestión económica estuviera enmarcada en su correspondiente escenario internacional y contexto político, 2 exogeneidades que ningún análisis válido de una política económica y sus resultados, puede ignorar. Leyéndola, el lector podrá “ver,, a Federico Pinedo enfrentando una crisis económica con vacío político, a Juan Vital Sourrouille diseñando e implementando el Plan Austral, y a José Luis Machinea teniendo que bajar la cortina de la ventanilla del BCRA que vendía dólares a comienzos de febrero de 1989; porque estoy convencido que solo desde este enfoque se aprende a entender la política económica, y por consiguiente se la puede mejorar en el futuro; y para esto se necesitan (yo escribir, usted leer) muchas páginas.

¹ Agradezco a René Balestra, John Cowan, Jorge De Gregorio, Ana María de Pablo, Víctor Jorge Elías, Enrique Folcini, Jorge Galmes, Alberto Grimoldi y Armando Paulino Ribas, sus valiosos comentarios a la versión preliminar.

Esto es particularmente importante cuando el lector tiene poca edad. Para mis juveniles 59 años, es cosa normal hablar de los contratos petroleros de Rogelio Frigerio, la devaluación compensada de Adalberto Krieger Vasena, o la tablita cambiaria de José Alfredo Martínez de Hoz; pero ninguno de los alumnos que en 2002 tuve en la UDESA y la UCEMA habían nacido cuando ocurrieron estos hechos; y también ellos tienen que poder recrearlos en su mente, como yo me pude figurar como Pinedo y Raúl Prebisch fueron enfrentando las consecuencias de la Gran Depresión de 1930, mientras ésta se iba “desplegando”, delante de sus ojos, gracias a la descripción que hiciera este último (Prebisch, 1944, reproducido en Prebisch, 1993; y Prebisch en Magarinos, 1991).

La otra característica que distingue la obra es que, al tomar medio siglo completo, obliga al lector a prestarle atención, no solamente a los casos más conocidos, sino también al resto de los casos, los cuales también forman parte de la realidad. ¿Qué pasa entre el fracaso de un programa económico y el comienzo del siguiente, sobre todo en manos de otro gobierno? La obra le presta atención a todo lo que ocurrió entre 1946 y 1996, encontrándole explicación a fenómenos que, cuando se los considera de manera aislada, parecen caer del Cielo como el Manna.

Además de importante en sí mismo, el enfoque también tiene la virtud de inclinar la balanza “pasión-razón”, referida al análisis de las diferentes políticas económicas, en favor de la segunda. Los calificativos de “genial”, “horrible”, etc., así como la asignación integral de las responsabilidades a alguna persona, pertenecen al plano del efectismo propio de los medios de comunicación, o las mesas de parientes y/o amigos, pero tienen poco que ver con la realidad. ¿Qué tal si antes de calificar a Juan Manuel de Rosas, Juan Domingo Perón o Raúl Ricardo Alfonsín, nos enteramos de lo que hicieron, y de las circunstancias en las cuales les tocó actuar?

Me queda pendiente un último volumen, con mi interpretación y reflexiones surgidas del referido esfuerzo. No solo lo deje para el final, sino que deliberadamente lo publico aparte, para que el lector que no está de acuerdo con mi interpretación, simplemente la tira y escribe la que le parece correcta. Pero sin tener que volver a transitar los caminos que recorri, en el plano de los hechos.

El objetivo de este trabajo es plantear “en caliente”, es decir, en el momento mismo de terminar la versión preliminar de la obra, las principales reflexiones que me surgieron mientras preparé la primera parte de la obra. Para dialogar con protagonistas, otros testigos y estudiosos de la época, y mejorar mi eventual volumen de interpretación y reflexiones.

Este trabajo está dividido en 2 secciones principales: la primera presenta algunos hechos sobresalientes del período en consideración, la segunda lista y plantea las principales reflexiones.

1. HECHOS

En la obra, la segunda mitad del siglo XX alude a lo que ocurrió entre el primer gobierno de Peron y la porción de la gestión de Carlos Saul Menem que estuvo en manos de Domingo Felipe Cavallo. ¿Por qué 1946, por qué 1996? El primer párrafo de la versión preliminar de la introducción, preparada casi cuando comencé a trabajar en esto, dice textualmente: “Si es cierto que Alfonsín inauguro el 10 de diciembre de 1983 un regimen democrático, luego de más de 5 décadas de inestabilidad institucional; y si es cierto que Menem a mediados de 1989 comenzó a desandar el rumbo económico adoptado luego de la Segunda Guerra Mundial; entonces luce razonable abordar la historia política ‘contemporánea’ de Argentina desde 1930 en adelante y la correspondiente historia económica desde mediados de la década de 1940 en adelante. Esta obra se ocupa de esto último,. Con ojos de 2002 esta última porción de la afirmación parece más discutible, pero la deje así, ansiando que lo que viene ocurriendo en nuestro país en los últimos años, y particularmente durante 2002, no sea más que un impactante y costosísimo parentesis dentro de una senda de recuperación y normalización. Por eso la descripción llega hasta Cavallo [1996].

El referido medio siglo resultó jugosísimo, tanto en el Mundo como en nuestro país. A modo de muy sintético pantallazo, en el plano mundial, de la mano del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, creados en 1944, y la posterior liberalización comercial y de capitales, los países más desarrollados crecieron de manera significativa (el PBI real conjunto de Estados Unidos, Alemania, Japon, Inglaterra, Francia, Italia y Canadá, creció 4,06% equivalente anual entre 1945 y 1973, y 3,37% entre 1945 y 1996; y aumento 3,44% equivalente anual entre 1929 –el comienzo de la Gran Depresión- y 1973, y 3,13% entre 1929 y 1996); en 1973 y 1979 el sistema económico y financiero mundial fue sacudido por sendos shocks petroleros; la década de 1980 generó –en buena parte de los países de América Latina- lo que se denominó la crisis de la deuda, y en 1989 “implosionó”, la Unión Soviética.

Argentina no fue a la zaga produciendo novedades. Entre 1946 y 1996 tuvo 19 presidentes de la Nación (en vez de los 9 previstos en las constituciones de 1983 y 1994), 44 ministros de economía (o denominación equivalente) y 45 presidentes del Banco Central; el PBI creció 3,68% equivalente anual entre 1945 y 1973, y 2,73% entre 1945 y 1996; y aumento 3,02% equivalente anual entre 1929 y 1973 y 2,56% entre 1929 y 1996²; medida por precios al consumidor, entre 1946 y 1996 la tasa de inflación fue de 86,8% equivalente anual, y de 83,3% medida por precios mayoristas (lo cual, entre 1970 y 1991, le quito trece ceros a la unidad monetaria); la tasa de desocupación pasó de 7% de la fuerza laboral en 1964, a 7,7% en 1989 y a 17% en 1996.

2. REFLEXIONES

Mi contacto con la economía argentina durante la segunda mitad del siglo XX no comenzó con la escritura de esta obra. Primero, y principal, porque la “consumí”, como unidad económica, ya que salvo el par de años que viví en Estados Unidos, cuando estudié en Harvard,

² La diferencia entre las tasas de crecimiento del PBI del G7 y Argentina parecen pequeñas, sobre todo a la luz de la imagen de que “el mundo creció y nosotros no”, pero debe notarse que se trata de tasas equivalente anuales, referidas a periodos prolongados. Ejemplo: entre 1945 y 1996, el PBI del G7 creció 50% más que el de Argentina.

vivi permanentemente en Argentina. Además de lo cual, tanto en el plano de la investigación, como en los de la consultoría y periodístico, desde fines de la década de 1960 la analice cotidianamente, generando libros (de Pablo, 1972; 1980; 1980a; 1986 y 1994; y de Pablo y Martínez, 1989, antecesor inmediato de la obra que inspiró estas líneas), varios miles de conferencias y muchos cientos de columnas periodísticas, así como Contexto, la newsletter que semanalmente escribo desde agosto de 1989.

Lo cual quiere decir que algunas de las reflexiones que siguen las tenía antes de comenzar a trabajar en esta obra (de tanto ocuparme del mismo material, algunas me parecen obvias, pero cuando las enuncio o discuto, me doy cuenta que no tienen por qué serlo para quienes no siguieron sistemáticamente la política económica y los resultados del período, y particularmente entre los jóvenes), mientras que algunas otras surgieron directamente de la obra. Incluyo también a las que ya tenía, porque ahora estoy en condiciones de afirmarlas, y documentarlas, mucho mejor que antes, y por consiguiente las puedo enunciar con más fuerza.

Pues bien; ¿cuáles son las principales reflexiones que surgen, luego de “trabajar,, durante 7 años los documentos y las estadísticas referidas al mundo, y a nuestro país, durante la segunda mitad del siglo XX?

1. Contexto decisivo

Imagine la siguiente escena: un lago, un sol brillante, una suave brisa que acaricia la piel, usted está en un bote con una hermosa mujer (el teorema es simétrico), y mientras usted rema de manera acompañada ella prepara emparedados y un refresco. Ahora imagine otra escena: un río caudaloso, llueve a más no poder, prácticamente no se ve nada, usted está a cargo de un gómon donde hay 9 personas, todas gritan, la mayoría lo insulta, y encima parece que los remos están rotos.

Pues bien, si usted cree que la tarea del ministro de economía se desarrolla en la primera escena, está muy pero muy equivocado; se desenvuelve en la segunda. Por eso la primera y principal lección que surge de cualquier análisis de una política económica, es entender las condiciones en las cuales esta se diseña y se implementa.

Gobernar es algo específico, distinto de polemizar, ofenderse o hacerse la víctima. “Los académicos terminan sus trabajos con las conclusiones; el político parte de allí para tomar decisiones,, explica –palabra más, palabras menos- Kissinger (1979, 1982) en sus Memorias. Gobernar implica elegir el eje o el criterio en base al cual se va a decidir; saber que dados los inevitables conflictos las decisiones generarán “ganadores y perdedores,, y que por consiguiente quien gobierna, estará expuesto a presiones e insultos fortísimos; implica, también, inspirar, para desatar energías en el sector privado. Cualquiera que haya tenido a su cargo una casa, un quiosco, una fábrica, un club de fútbol o un submarino, sabe de qué estoy hablando; quien no, cuando habla de política económica, me hace acordar a los sacerdotes cuando opinan sobre temas matrimoniales.

En un hospital, la tarea del ministro de economía se parece mucho más a la del jefe de guardia, que a la de los encargados de traumatología, ginecología o radiología. Cualquiera de estos últimos, antes de decidir, analiza “en frío, abundante información disponible, consulta con colegas, solicita elementos faltantes, etc.; mientras que el primero, despeinado, con el guardapolvo mal abrochado, y quizás fumando, a medida que van llegando los pacientes, contra reloj y contando simplemente con lo que ve, ordena: “segundo piso; para mí hay que operar ¡ya!; con éste no pierdan tiempo,,,” etc. Tengo entendido que jefe de guardia es una especialidad médica; ¿no debería ser “política económica,, también una especialidad?”.

A pesar de la grandilocuencia de ciertas presentaciones, en materia de objetivos, y la calificación de los programas económicos como “estratégicos,,,” etc., en la práctica el grueso de la política económica consiste en corregir desequilibrios a punto de explotar. Lo cual es perfectamente entendible, por ejemplo, en un contexto altamente inflacionario. De Pablo (1979) mostro como, a pesar de sus importantes diferencias filosóficas y políticas, al tener que enfrentar circunstancias muy parecidas (y contundentes), en el plano instrumental coincidieron notablemente Pinedo (en 1962) con Celestino Rodrigo. ¿Cuántas “revoluciones económicas,, se produjeron entre 1946 y 1996?

La lectura de las memorias o biografías de los presidentes y los ministros de economía, por más edulcorado que sea el texto, resulta muy importante para “recrear la escena,, en la mente de cada uno, como complemento del seguimiento cotidiano de la política económica vigente, y de sus análisis posteriores en base a documentos y estadísticas (en nuestro país, la mayoría de los ex ministros de economía no fue muy afecta a reflexionar por escrito sobre sus experiencias de gobierno. Alsogaray, 1993; Cafiero, 1994; Cavallo, 1997 y 2001; Di Tella, 1983; Gomez Morales, 1951; y Martinez de Hoz, 1981 y 1991, son algunos contraejemplos cuya lectura recomiendo).

2. Personas

La importancia relativa de las personas y las circunstancias, en la explicación de los hechos, genera un debate eterno, por los inevitables y significativos problemas de identificación que plantea la cuestión. ¿Qué dicen al respecto “autoridades,,,” es decir, personas que han seguido acontecimientos económicos y políticos, durante mucho tiempo?

"Una de las lecciones que aprendí luego de 40 años de analizar políticas económicas, es que no siempre los más listos son los más exitosos ministros de economía. El coraje, la perseverancia, las agallas y la tenacidad, son probablemente más importantes para llevar a un país al éxito económico" (Harberger, 1989). "Las políticas económicas exitosas de los países en vías de desarrollo no son el simple producto de fuerzas históricas, sino el resultado del esfuerzo de un grupo clave de individuos, y dentro de dicho grupo, de 1 o 2 líderes extraordinarios,,... [En América Latina, los héroes son Roberto de Oliveira Campos (Brasil), Alejandro Vegg Villegas (Uruguay), Sergio De Castro y Hernán Buchi (Chile) y Carlos Salinas de Gortari y Pedro Aspe (México)]... “quisiera agregar [a mi lista de héroes] a Cavallo, el actual ministro de economía de Argentina. Lo separo del resto porque sus reformas están todavía en proceso de implementación, en mayor medida que en el resto de los casos. Su lugar

en la Historia es todavía una incógnita... Pero de cualquier manera no caben dudas sobre las fantásticas proporciones del esfuerzo que está haciendo para reformar y revitalizar la política económica en Argentina... Cavallo merece nuestra admiración por los logros que alcanzó hasta ahora y por su coraje indomable. Por estas razones, también, merece que sus luchas presentes terminen exitosamente" (Harberger, 1993). Cavallo volvió al ministerio de economía en 2001, durante la presidencia de Fernando De la Rúa, marchitando la imagen que había generado entre 1991 y 1996... aunque no tanto como se la ve desde la perspectiva de 2002-2003.

“Otto von Bismarck gobernó [Alemania] hasta 1890... Luego de 1891 el orden internacional se fue rigidizando. Los tests de fuerza se convirtieron en la regla más que en la excepción. Era cuestión de tiempo que cualquier crisis saliera de control. Ocurrió en 1914,, (Kissinger, 1994); los historiadores argentinos señalan que los fallecimientos de 1906 (Bartolome Mitre, Carlos Pellegrini y Manuel Quintana), como los verificados entre 1942 y comienzos de 1943 (Marcelo Torcuato de Alvear, Agustín Pedro Justo, Roberto Marcelino Ortiz y Julio Argentino Roca h.), fueron cruciales para el desarrollo de los acontecimientos posteriores (por ejemplo, el golpe de Estado del 4 de junio de 1943).

Algunos ejemplos de la importancia de las personas, surgidos del período considerado en la obra, merecen explicitarse. El candidato presidencial favorito de los militares, para suceder a la Revolución Libertadora, era Ricardo Balbín y no Arturo Frondizi. ¿Se imagina Argentina en 1958, teniendo que recomponer su relación con el Mundo, su infraestructura física, etc., presidida por Balbín? El primer ministro de economía de la Revolución Argentina fue Néstor Jorge Salimei. ¿Cuánto hubiera durado dicha “revolución,, si Krieger Vasena no la hubiera “salvado,,? El primer ministro de economía de la gestión Alfonsín fue Bernardo Grinspun. ¿Qué hubiera pasado si don Raúl Ricardo hubiera mantenido, y aun acrecentado, el “capital,, que logró frente al mundo económico, cuando le hizo perder el invicto electoral al peronismo, si hubiera designado a otro titular del equipo económico? Es imposible explicar las gestiones Alfonsín, Menem o Fernando De la Rúa, sin introducir explícitamente en el análisis sus respectivas personalidades.

Más adelante se verá el rol de la determinación personal para neutralizar circunstancias políticas adversas (Frondizi), así como la imposibilidad de neutralizar el vacío político con fuertes personalidades al frente del equipo económico (José María Guido).

A la luz de estas consideraciones, la pretensión de reemplazar los “personalismos,, por una conducción “robotica,, de la política y la política económica, puede lucir atractiva en los papeles, pero no tiene nada que ver con la historia de nuestro país.

3. “Lectura” del Mundo

Todo comienza por tener una buena lectura del Mundo. Parece escrito por Per O. Grullo, pero debo enfatizar esta reflexión por las veces que los gobernantes han olvidado verdad tan elemental.

La “generación de 1880,, (calificativo acuñado en la década de 1960) tomaba decisiones sobre la base de que Inglaterra era la “locomotora,, del Mundo, gustara o no. Después de la Primera Guerra Mundial, y a pesar de Alejandro E. Bunge, paso mucho tiempo antes de que se entendiera que el Mundo no volvía a la situación de preguerra; y después de la Segunda Guerra Mundial, Argentina quedó acreedora de un país victorioso pero fundido (Inglaterra), habiendo antagonizado durante decadas con el país victorioso y poderoso (Estados Unidos); a caballo de lo cual –exacerbando, pero no generando- hay que ubicar a Spruille Braden y a Peron. Cuando llegó a la presidencia de la Nación en 1958, Frondizi actuó sobre la base de que “Estados Unidos existe,,. José Ber Gelbard no modificó la política económica cuando se cuadruplicó el precio en dólares del petróleo, en lo que se llamo el “Primer Shock Petrolero,, y aumento los créditos que el gobierno argentino le otorgó a Cuba. Alfonsín antagonizó con Ronald Reagan, y firmó convenios de pesca con la Unión Soviética y Bulgaria, como consecuencia de lo cual el Reino Unido amplió la extensión acuática vedada alrededor de las Islas Malvinas. Menem, como Frondizi, actuó sobre la base de que “Estados Unidos existe,, máxime después de la caída del Muro de Berlín.

Nada de esto fue gratis para los argentinos, más allá de que no a todo el mundo le va siempre del mismo modo (los vendedores de velas sueñan con los cortes de luz, pero no conozco a nadie que recomiende dichos cortes para desarrollar un país). No solamente en sí mismo, sino porque una mala lectura del Mundo generalmente vino acompañada de una mala lectura general, no de una buena lectura interna (lo cual es lógico: o sabes “leer,, o no; si sabes, lo aplicarás en todos los ordenes; y si no... también).

Para un país pequeño como Argentina, la situación económica internacional es básicamente exógena, es decir, está fuera de su control (podremos denunciar en la OMC que Europa comete barbaridades en su política agrícola, pero la denuncia no es una buena base para pronosticar la demanda europea de alimentos producidos en nuestro país). Ahora bien, exógeno no es sinónimo de constante: las variables exógenas se modifican... exógenamente. Lo cual implica que una tarea importante, en un país como Argentina, consiste en seguir atentamente la evolución de la economía internacional, en particular, analizar el componente “transitorio y permanente,, de los cambios exógenos. Argentina se hizo elegible cuando a fines de 1970, de la noche a la mañana, el Segundo Shock Petrolero generó los “petrodólares,,; el plan [Nicholas] Brady se terminó de negociar en 1992, una época en que las “economías emergentes,, se habían puesto de moda en los mercados internacionales de capital. Claro que es difícil separar transitorio de permanente, pero la experiencia indica los terribles inconvenientes que genera adoptar decisiones sobre la base de que los cambios (favorables) en la economía internacional son permanentes, cuando en realidad son transitorios; de manera que otra lección sería, “error tipo I, error tipo II,, adoptar una posición lo más conservadora posible frente a futuras ondas favorables en la economía internacional.

4. Contexto político

Decir que la política económica forma parte de la “política-política,, de un gobierno, parece otra máxima de Per O. Grullo; decir que sorprende la poca importancia que la política

económica tuvo dentro de la política-política durante el período en consideración, no sólo no es una perogrullada, sino que es un dato muy significativo.

Sorprende desde la perspectiva de los economistas, porque en los cursos de teoría de la política económica, muchas veces los profesores dan la sensación de que de lo único que se ocupan los gobiernos, es de su política económica, y que cuando el ministro de economía le pregunta al Presidente de la Nación, por la “función social de bienestar,, espera una respuesta basada exclusivamente en los niveles de consumo de bienes de diferentes personas (esto es particularmente así desde el enfoque de Tinbergen –1952- sobre la teoría de la política económica, que para enfatizar la importancia de la consistencia técnica de la política económica –ingrediente necesario, pero no suficiente, para un esquema exitoso-, planteo un esquema donde el gobierno está compuesto por ángeles sabelotodos, absolutamente abnegados).

Cuando la Junta Militar decidió, recuperar por la fuerza las Islas Malvinas, no condiciono su accionar a la política económica aplicada por Roberto Teodoro Alemann, sino que éste tuvo que adecuarse a aquella; y cuando Arturo Umberto Illia anuló los contratos petroleros firmados durante la gestión presidencial de Frondizi, se dejó llevar por la palabra empeñada durante la campaña electoral (y un mal diagnóstico, económico). La política económica ocupa un lugar destacado dentro de la política-política, cuando la situación económica llega a una crisis (de reservas del BCRA, como en abril de 1962, o en febrero de 1989; de altísima inflación, como en junio de 1985 o en julio de 1989). Porque entonces la política económica adquiere importancia dentro de la política política, dado que en momentos de crisis, la “buena,, economía se convierte en un activo electoral. El Austral recién lanzado le permitió a Alfonsín ganar su primera elección legislativa; y lo mismo le ocurrió a Menem en 1991, 1993 y 1995.

Contra lo que se piensa, desde el punto de vista ideológico los militares no son una unidad, sino que en apreciable medida, incorporan al gobierno de las Fuerzas Armadas diferentes porciones del espectro político. Durante la Revolución Argentina, el “liberalismo,, de Krieger Vasena tuvo que convivir con el “nacionalismo,, de Guillermo Borda (ministro de Interior) y Roberto Roth (secretario general de la Presidencia); ¿qué tienen en común las “visiones,, económicas de Jorge Rafael Videla, Roberto Eduardo Viola, Leopoldo Fortunato Galtieri y Reynaldo Benito Antonio Bignone? El Proceso de Reorganización Nacional “delego,, en un civil la cartera económica (Martínez de Hoz), pero cuando éste intentaba “tocar,, algo de, por ejemplo, Fabricaciones Militares, el encargado hablaba con... sus mandos naturales.

La misma política económica genera resultados bien diferentes, dependiendo de si la aplica un gobierno con poder, o uno sin poder. No se puede medir con la misma vara los resultados obtenidos por Gelbard, Martínez de Hoz y Cavallo (1991-1996), con los logrados por Rodrigo, Jorge H. Wehbe o Emilio Mondeli. Durante el período que va desde la convocatoria a elecciones presidenciales, hasta el cambio formal de autoridades, el poder real se evapora, el gobierno saliente se debilita, de manera que más y más queda a merced de lobbies de cualquier tipo, y más y más las decisiones reflejan quienes la gente cree que va a ganar las próximas elecciones.

Sobre el primer punto propongo el siguiente ejercicio: liste los 10 “curros,, más grandes que, según usted, existen en Argentina (promociones regionales, sectoriales, favoritismos profesionales, sindicales, adjudicación directa de obras, nombramientos, etc.). Apuesto una cerveza que por lo menos 7 de los 10 fueron aprobados en el último año de algún gobierno, peronista, radical, militar, etc. Antes de introducir una distorsión, un congelamiento, un esquema especial, el ministro de economía debería pensarlo varias veces. Porque una vez aplicado genera intereses en favor de su mantenimiento, y por consiguiente planteos políticos en favor no solo de su mantenimiento sino de su expansión. Hubo congelamientos esporádicos de los alquileres desde 1921, y sistemáticos a partir de la década de 1940; y dichos controles recién fueron eliminados en 1976 ¡más de medio siglo después! (por lo menos un cuarto de siglo, en el caso de los arrendamientos). La ocupación ilegal de casas, o de tierras donde se asientan las denominadas “villas miserias,, no genera intereses políticos para su desalojo o erradicación, respectivamente, sino todo lo contrario. Sobre el segundo punto: la transición entre la Revolución Argentina y la presidencia de Héctor José Cámpora era muy complicada, porque se esperaba que el próximo gobierno fuera peor que el que había; la transición entre el Proceso y la presidencia de Alfonsín no lo fue tanto.

Complementario a esto, pero de naturaleza diferente, es el concepto de “reformas increíbles,, propuesto por Calvo (1986, 1987, 1988). La más salvaje reforma laboral, la que le permitiría al empleador echar sin más a sus empleados, generaría más empleo si se creyese que fuese a perdurar; o altísimo desempleo si se pensase que, siendo extrema, sería derogada al poco tiempo, de manera que habría que aprovechar la ocasión para sacarse de encima a todos los asalariados indeseables. Nuevamente, la misma medida de política económica genera resultados bien distintos, dependiendo de la credibilidad del gobierno que la aplica.

La determinación política es capaz de vencer otro tipo de obstáculos. Frondizi obtuvo logros económicos, y modificó sustancialmente la estructura económica, a pesar de que su gestión estuvo amenazada por más de 30 crisis militares (aproximadamente 1 por mes), bombas, huelgas salvajes que duraron un buen número de semanas, etc. Pero el vacío político no puede ser sustituido por talento o personalidad del titular del equipo económico. Guido tuvo 4 ministros de economía (Pinedo, Álvaro Carlos Alsogaray, Eustaquio A. Méndez Delfino y Martínez de Hoz). Los 3 primeros sabían todo lo que tenían que saber desde el punto de vista técnico, y además tenían experiencia –tercera vez en el ministerio en el caso de Pinedo, segunda en el de Alsogaray-. Pero dado el vacío político generado por el derrocamiento de Frondizi, y las peleas militares entre “azules y colocados,, ese conjunto de ilustres no pudo evitar la devaluación, la recesión, la desocupación, etc. Como a partir de marzo de 2001 Cavallo no pudo dar vuelta la crisis política del gobierno presidido por De la Rúa.

5. Relación presidente-ministro

Para un ministro, su presidente es –simultáneamente- su jefe, su amigo y su alumno, explica Kissinger (1979, 1982) en sus Memorias. En efecto, el ministro nunca debe olvidar, no solo que le debe el cargo al presidente que lo designa, sino que en última instancia es el primer mandatario quien tiene que tomar las decisiones desde el punto de vista del “equilibrio general-general,, y no meramente desde el punto de vista del “equilibrio general económico,,; y la

amistad deriva del hecho de que, siendo tareas que demandan la totalidad de las energías, y planteando tal desafío a la vida normal (imposibilidad de caminar por la calle, cenar en restaurantes, asistir a espectáculos públicos, etc.), la relación termina cohesionándose. Pero al mismo tiempo, desde el punto de vista técnico, quien “sabe más”, es el ministro, no el presidente. De manera que aquel tiene que tener el coraje de decirle a este las cosas como son.

Pinedo (1971) diferenció entre el ministro-secretario y el ministro-consejero. El primero, viéndose a sí mismo como un “tecnócrata”, se ocupa de su labor específica; el segundo, al tiempo que atiende su labor específica, acompaña al presidente en la función general de gobierno. José María Dagnino Pastore tuvo que asistir a una reunión de Gabinete donde se discutió el establecimiento de la pena de muerte, luego del asesinato de Augusto Timoteo Vandor; Alemann se enteró “por los diarios”, que Argentina intentaba recuperar por la fuerza las Islas Malvinas. Claramente que quien define el carácter de sus ministros es el presidente; a menos que la personalidad del ministro sugiera otra cosa... y se pague el precio correspondiente (Pinedo siempre renunció al ministerio por razones... políticas, no por cuestiones técnicas).

Los presidentes en particular, y los dirigentes políticos en general, desarrollan con respecto a los ministros de economía en particular, y a los economistas que se dedican a la política económica en general, una doble posición extrema: a quienes por cuestiones “de piel”, rechazan, los ignoran; mientras que a aquellos a quienes por cuestiones “de piel”, aceptan, los escuchan y los siguen de manera incondicional. Claro que un presidente, o un dirigente político, no puede ser un experto en todo; pero si quiere tener éxito, debe ser exigente con “sus”, ministros o técnicos. Entiendo que Alfonsín no le prestara atención a lo que decía Alsogaray, pero; ¿por qué no le pregunto, pero en serio, a Grinspun, en qué iba a consistir la política económica a partir del 10 de diciembre de 1983?

Esta cuestión está vinculada con la del origen de los diferentes equipos económicos. ¿Qué presidente llegó con “su”, equipo económico, o al menos el de “su”, partido político? Illia, en octubre de 1963, integrado por Eugenio Blanco, Félix Elizalde, Alfredo Concepción, etc.; y parcialmente Alfonsín con Grinspun. En los gobiernos militares; ¿cuánto se conocían con anterioridad a su gestión, Eduardo Lonardi y Eugenio José Folcini; Juan Carlos Onganía y Salimei; Videla y Martínez de Hoz?

¿Por qué algunos presidentes llevaron adelante su gestión con un solo ministro de economía, y otros los reemplazaron a menudo? Hipólito Yrigoyen y Perón tuvieron, durante su primer período presidencial, un único ministro de economía o hacienda (Domingo E. Salaberry y Ramón Antonio Cereijo, respectivamente); Justo José de Urquiza y Nicolás Avellaneda tuvieron 6 ministros cada uno, Miguel Juárez Celman y Roque Sáenz Peña 5 cada uno. Así como en el plano presidencial, 1930 constituyó una “divisoria de aguas”, en materia de permanencia en los cargos, no lo fue en el plano ministerial. En efecto, los 44 presidentes que ocuparon el cargo entre 1854 y 1996, fueron acompañados por 114 ministros de economía o hacienda, lo cual implica una permanencia media de aproximadamente 1 año y 3 meses; pero mientras en los 76 años que separan 1854 y 1930 55 personas ocuparon la cartera económica (1 año, 5 meses, en promedio), en los 66 años que separan 1930 y 1996 lo hicieron 62 personas (un poco más de un año, en promedio). Pinedo, Juan J. Romero y Wehbe ocuparon el cargo 3 veces en su vida; Miguel Roig fue quien menos tiempo permaneció en el cargo, ya que falleció

6 días después de haber asumido; en tanto que Gelbard fue ministro de economía de 4 presidentes consecutivos (Cámpora, Raul Alberto Lastiri, Peron y Maria Estela Martinez de Peron).

En algunos períodos la orientación económica tiene más la impronta presidencial que ministerial, en otros ocurre lo contrario. Así, cabe hablar de “Plan Frondizi,,,” o de “Modelo Menem,,,” a pesar de que cada uno de ellos se desempeñó con 5 ministros de economía; mucho más que de “Plan Onganía,,,” “Plan Illia,,,” o “Plan Videla,,,”.

6. Carácter del trabajo y preparación del ministro de economía

Los conocimientos técnicos son una componente crecientemente necesaria para ser titular del equipo económico. 3 ministros de economía (Dagnino Pastore, Cavallo y Roque Benjamin Fernández), y 6 presidentes del BCRA (Adolfo César Diz, Cavallo, Machinea, Fernández, Pedro Pou y Mario Israel Blejer), completaron su doctorado en el exterior; el resto de los funcionarios tiene entrenamiento económico o, en el caso de los presidentes del BCRA, gran experiencia en la materia (la profesión de los ministros de economía y presidentes del BCRA aparece en de Pablo, 1999). El análisis económico que se necesita conocer para ser un buen ministro de economía se aprende en un buen curso introductorio de economía... si se lo medita, y se lo contrasta con la realidad, durante algunas décadas (cuando alguien preguntó como hacían los ingleses para tener tan buenos jardines, la respuesta fue que plantaban las semillas y las regaban... durante 100 años).

Sobre la experiencia anterior, la inestabilidad institucional, así como la ausencia de una verdadera carrera de funcionario público, hace que con mayor frecuencia que la que sería de desear, el ministro de economía, o el presidente del BCRA, llegan a sus cargos desde ... “la calle,,,” y no desde un puesto permanente en la función pública, al cual retornan luego de la correspondiente labor ministerial. Los ingleses tienen lo que denominan el “gabinete en las sombras,,,” un subproducto necesario del hecho de que, al gobernarse según un régimen parlamentario, cambian las autoridades “de la noche a la mañana,,,”; lo cual implica que alguien que se desempeñaba como director nacional, pasa transitoriamente a un cargo ministerial, luego de lo cual vuelve a su labor habitual. Puede que tenga los vicios de quien estaba “adentro,,,” pero no tiene los costos de quien, hasta la víspera de ocupar un cargo ministerial, pensaba en una fundación, escribía en un diario, o laboraba en un estudio profesional.

Cuando a comienzos de 1967 Krieger Vasena fue designado ministro de Economía, presidía la delegación argentina que negociaba la Ronda Kennedy en el GATT, por lo cual residía en Ginebra. Según me contó un día, antes de tomar el avión de regreso al país compró un cuaderno, donde anotó... nombres de potenciales colaboradores; y constatando que el ministerio de Economía era en realidad “un sello,,,” salió de su despacho, subió 3 pisos, e incorporó como subsecretarios y directores nacionales, a funcionarios del Consejo Nacional de Desarrollo (a Enrique Folcini, entre ellos). Krieger Vasena mostró el carácter gerencial del puesto de ministro de economía, algo para lo cual la mayoría de los economistas profesionales no están entrenados.

¿Cuántos “hacen,, la política económica? ¿Cuántos la critican? ¿Cuántos asesoran a integrantes del sector privado, para sacar ventaja individual del asesoramiento? ¿Cuánto gana cada uno de los primeros, de los segundos y de los terceros? Como explique en de Pablo (2000), quienes diseñan e implementan la política económica ganan mucho menos que quienes asesoran, porque los primeros generan un “bien público,, y los otros bienes privados (es más fácil ganar mucho dinero anticipando una devaluación, y contándose a una persona con mucho dinero, que determinando si “al país,, le conviene una devaluación o no). Pero existe un gran problema para conseguir que gente talentosa y honesta ocupe el cargo de ministro de economía, si al potencial titular del equipo económico “el país,, le ofrece, mientras está en funciones, poca remuneración, ostracismo social, acusaciones e insultos por doquier; y luego de dejar el cargo, en el mejor de los casos muchos años de problemas judiciales (con el correspondiente pago de jugosos honorarios a abogados penalistas), y en el peor cárcel (Alfredo Gomez Morales, Antonio Cafiero, Rodrigo –varios años-, Martínez de Hoz y Cavallo, estuvieron entre rejas luego de su paso por el ministerio de economía).

“Lo que no se hace en los 100 primeros días no se hace más,, es un frecuente consejo a futuros ministros de economía. La experiencia enseña que, por el contrario, las políticas económicas van de la discrecionalidad a las reglas. La política antiinflacionaria de Martínez de Hoz es un buen ejemplo de esto. Comenzó con “libertad con responsabilidad,, siguió con “la tregua,, para desembocar en “la tablita,,. Maquiavelo le aconsejó al Príncipe que si tenía que matar a 2 personas lo hiciera, porque si no lo hacía, terminaría matando a 400. Con lo cual Maquiavelo aparece como el salvador de 398 vidas. ¿Por qué la decisión pública no sigue este consejo aparentemente tan elemental?

Que los recursos son escasos, y tienen usos alternativos, es un principio económico que también debe aplicarse al propio diseño e implementación de la política económica. En particular, hay que analizar cuán “intensiva en tiempo, información, talento y recursos,, es una política económica. Como los ministros de economía tienen menos energía, poder y tiempo del que creen antes de llegar al cargo, deberían esforzarse por armar una política económica basada en pocas disposiciones, dirigidas por el “instinto hacia la yugular,, bien elaboradas, implementadas sin excepciones.

7. ¿Donde se inspiraron los planes económicos?

La relación entre el análisis económico y la política económica, no es ni una sola ni cualquiera. De “la teoría económica,, no derivan recomendaciones únicas de política económica (no hay una sola manera de disminuir la inflación, aumentar la oferta de productos o distribuir la carga tributaria); pero por el otro lado la teoría económica –y la historia económica- sugieren que es imposible que, aplicando determinada política económica, se puedan lograr ciertos resultados. Se pueden cobrar impuestos sobre los ingresos, sobre los activos, sobre las ventas, etc.; lo que no se puede es pretender que no haya inflación financiando los gastos públicos con emisión monetaria. Calificar a una política económica como “keynesiana,, “cepalina,, o “derivada del Consenso de Washington,, sirve en el plano de la discusión puramente política, pero rara vez ayuda a entender.

¿Por qué frente a la misma situación económica –por ejemplo, durante una campaña electoral-, diferentes partidos políticos plantean distintas propuestas en materia económica? Porque sus dirigentes –y sus asesores- pueden tener distintos objetivos de política económica; porque pueden tener información diferente; muchas veces, porque unos consiguen votos apelando a la cordura, y otros a la locura (cuando esto último es así, si les toca gobernar, “traicionan,, lo que siempre habían sostenido, y lo que habían dicho en la campaña, porque “la realidad es la única verdad,,).

La primera diferencia, la de los objetivos, plantea la cuestión de “ideas versus intereses,, en la formulación de la política económica, desarrollada en detalle en de Pablo (2001). Ningún ministro de economía basa su acción en la mejora de todos, como lo demanda el óptimo de Vilfredo Pareto; pero si esto es así, cuando diseña medidas que benefician a algunos y perjudican a otros; ¿se basa en “ideas,, o privilegia los intereses de los beneficiados, por sobre los de los perjudicados? El librecomercio nos beneficia en cuanto consumidores y nos perjudica en cuanto productores: ¿en el nombre de qué estamos a favor del librecomercio?

Lo que sí cabe demandar es que quienes apliquen determinada política económica tengan buenos diagnósticos, para relacionar correctamente los objetivos con los resultados. A comienzos del siglo XX los socialistas estaban a favor del librecomercio, y de la Convertibilidad; porque siendo Argentina un país con “pleno empleo,, (como sugiere el caudal inmigratorio), la defensa de los intereses de los trabajadores pasaba por el aumento del salario real, y para esto tanto el librecomercio como la Convertibilidad eran las herramientas correctas (el primero bajaba el precio de los productos que consumían los asalariados; la segunda impedía la erosión del poder adquisitivo del dinero en el cual se pagaban los salarios).

Esto plantea el inmenso valor,, para quienes tienen que llevar adelante políticas económicas, de los conocimientos específicos. Kissinger (1979, 1982) afirma en sus Memorias que en un cargo público una persona “consume,, no genera, capital intelectual (en otros términos, aprende como tomar decisiones, pero no que decisiones tomar). De ahí el rol de instituciones como FIEL (fundada a mediados de la década de 1960), Fundación Mediterránea, y CEMA (fundados a fines de la década de 1970), para generar conocimientos específicos, así como entrenamiento para futuros funcionarios del área económica (en de Pablo, 2003, desarrolle este punto, a raíz del 25 cumpleaños de la FM y de los primeros 40 años de FIEL).

Un par de 2 casos dignos de mención son el de Frondizi y el de la “tablita cambiaria,, de Martínez de Hoz. Al advertir que sería el próximo presidente de la Nación, Frondizi tiro por la borda la Declaración de Avellaneda, un documento económico con fuerte contenido estatista, inspirado por Moisés Lebensohn, y redactado por el propio Frondizi en abril de 1945, influido por las ideas del inglés Harold Laski; así como Petróleo y política, escrito en 1954; y de la mano de Frigerio implemento lo que se denominó el “desarrollismo,,: sustitución de importaciones realizada con ayuda de inversiones extranjeras directas, acuerdo con el FMI, etc. Frondizi advirtió que con el stock de conocimientos económicos que tenía, al asumir la presidencia no tendría ni para llegar a la esquina... y actuó en consecuencia. En sus palabras: “no vacilo en reconocer que la doctrina de Petróleo y política no corresponde enteramente a la política practicada por mi gobierno [porque el Estado no contaba con recursos para explotar por sí solo el petróleo, y porque había inmediata y urgente necesidad de sustituir importaciones de combustibles]... La opción para el ciudadano que ocupaba la presidencia era muy simple: o

se aferraba a su postulación teórica de años anteriores y el petróleo seguía durmiendo bajo tierra, o se extraía con el auxilio de capital externo para aliviar nuestra balanza de pagos y alimentar adecuadamente a nuestra industria... No vacilé en poner al país por encima del amor propio del escritor,, afirmo el 12 de febrero de 1962.

A fines de 1978, para reducir la inflación sin caer en una nueva recesión, Martínez de Hoz aplicó una política antiinflacionaria basada en el preanuncio de una tasa de devaluación decreciente, en base al (entonces) recientemente redescubierto enfoque monetario de la balanza de pagos. La desesperación de una gestión económica que, más de 2 años y medio después de iniciada, “no le encontraba,, la vuelta al aumento sistemático del nivel general de los precios, y la aparición de un esquema para “reducir la inflación sin recesión,, hicieron enormemente atractiva su adopción.

Como “primero fue el despelote, y luego vino la acción pública,, la historia de los cambios de política económica durante la segunda mitad del siglo XX es en buena medida la historia de un gigantesco pendulo. Los beneficios de la liberalización surgen “espontáneamente,, luego de una desastrosa experiencia de controles directos; los beneficios de la apertura surgen “indiscutiblemente,, luego de los abusos de los productores locales durante el cierre de la economía; los beneficios de la privatización surgen “obviamente,, después de lo que costaba conseguir un teléfono, tener gas en invierno, luz en verano, etc. Pero luego de un tiempo, el olvido de los anteriores problemas, junto a la aparición de las dificultades que trajeron la liberalización, la apertura y la privatización, tiran el pendulo hacia el otro extremo.

En Argentina se debate de manera muy peculiar. En cierto momento unos hablan y otros se callan; de repente, frente a una crisis, los que se callaban comienzan a hablar, y los que hablaban dejan de hacerlo. Los que callan acusan a los que hablan de monopolizar el diálogo, en el nombre del “pensamiento único,, ¿Donde están los ámbitos profesionales en los cuales se confrontan diferentes puntos de vista?

8. Visiones contemporánea y posterior

Tanto en el caso de los presidentes, como en el de los ministros de economía, la percepción contemporánea no es siempre la misma que la que registra la Historia.

Con ojos de comienzos del siglo XXI Frondizi es el único que aparece en todas las listas de “Grandes presidentes argentinos del siglo XX,, pero durante su gestión fue discutidísimo; ¿cómo calificaría usted la acción económica de un gobierno durante el cual el PBI real creció 9,7% equivalente anual, y la tasa de desocupación se ubicó en 6,1% de la población económicamente activa? Pues bien, si consulta los diarios y revistas de la época, encontrará increíbles críticas a la gestión económica desarrollada durante la gestión Illia; a punto de finalizar su presidencia, según Gallup Menem tenía 44% de imagen positiva, 46% negativa, mientras que a comienzos del siglo XXI, según los medios masivos de comunicación, parece ser el responsable de todas las calamidades que existen. ¿Qué se dirá de su gestión en, digamos, 2040?

Segun mi experiencia, cuando los argentinos estamos “en la mala,, decimos que estamos “en la mala,,; pero cuando estamos “en la buena,, (porcion del ciclo economico), tambien decimos que estamos “en la mala,,. A principios del siglo XXI anoramos los resultados verificados durante 1991-1994, o durante 1997, pero; ¿como los vivimos mientras se estaban desarrollando?

9. Miscelánea

Increible cantidad de personas parece estar convencida de que las cosas “se sabían,, por lo cual si no se actuó en el momento preciso fue porque... no se queria (la lectura conspirativa de la realidad). Pues bien, desafío a que se lean los diarios de un par de días antes del 17 de octubre de 1945, el 31 de mayo de 1969, y el 19 y 20 de diciembre de 2001, para ver si se podían anticipar, respectivamente, la concentración de trabajadores en Plaza de Mayo en demanda de la libertad de Peron, el “Cordobazo,, y el fin del gobierno de De la Rúa.

Los partidarios de la hipótesis de las expectativas racionales puede que exageren, pero “error tipo I, error tipo II,, formulañ un punto valioso para todos aquellos que tienen que diseñar e implementar políticas económicas. A partir de 1948 la tasa de inflación de Argentina se despegó de la internacional; se pudo hacer política económica de cierta manera hasta fines de la década de 1960, porque la tasa de inflación se ubicó en alrededor de 2% mensual; de otra desde entonces y hasta el Rodrigazo (mediados de 1975), porque la tasa de inflación se ubicó en 4% mensual. A mediados de 1975, y a comienzos de 1976 (fin del gobierno de Martínez de Peron), se vivieron los primeros atisbos de hiperinflación. Ya le resultó más difícil hacer política económica a Martínez de Hoz, porque la tasa de inflación se había ubicado en 8% mensual; ni que decir cuando, a mediados de 1985, en vísperas del lanzamiento del Plan Austral, había llegado a 1% por... día. Y con más razón cuando, en la primera semana de julio de 1989, se ubicó en aproximadamente 7% por día. Se le puede explicar a un pibe que los Reyes Magos no existen, pero; ¿como hacer para que alguien vuelva a creer en la existencia de Gaspar, Melchor y Baltasar?

Hay políticas económicas que a las unidades económicas las inducen a trabajar, otras a estar ocupadas, y como expliqué en de Pablo (1991), esto no es un mero juego de palabras. Un empresario trabaja cuando piensa en los posibles consumidores del producto que fabrica, en sus competidores, en sus proveedores, en sus empleados y obreros, en el cambio tecnológico y el de gustos relacionado con su negocio; mientras que está ocupado cuando piensa que se le va a ocurrir al ministro de economía en los próximos minutos, y como puede sacar provecho de quien no cuenta con dicha información; cuándo será la próxima reunión de la cámara de productores, preparatoria de un nuevo encuentro con las autoridades, para explicarles por qué su producto es "distinto" y, consecuentemente, tiene que ser protegido; cuando asiste a reuniones de expertos, que despliegan delante suyo un amplísimo abanico de escenarios, para su eventual posicionamiento empresario. La diferencia es importante porque un país crece cuando las energías del sector privado están orientadas hacia la movilización de los factores genuinos del crecimiento, como la acumulación de factores productivos, la incorporación de nuevas tecnologías, la adaptación productiva a los cambios en los gustos de la población; y no crece cuando dichas energías privadas están orientadas a correr hacia cada uno de los que tira

de ella, una manta que no sólo no crece sino que se desgarrar de tantos tirones simultáneos en direcciones opuestas. Ahora bien, cada uno de nosotros usa el tiempo de la manera individualmente más redituable que cree posible, por lo que el desarrollo debe entenderse, principalmente, como un proceso "liberador, o reorientador" de las energías creativas del sector privado (como apreciamos desde mediados de 1990, como lamentablemente estamos volviendo a extranar desde comienzos del siglo XXI).

10. Ciclo político-económico

En de Pablo (2002) ensayé una explicación de la evolución económica argentina, centrada en la "ciclicidad,, de la calidad de las decisiones publicas, más específicamente fiscales y de endeudamiento publico, cuya síntesis es la siguiente; "En el congreso que en 1986 WIDER organizo en honor de Carlos F. Díaz Alejandro, me tocó comentar un trabajo referido a las politicas de estabilizacion aplicadas en el Cono Sur de América Latina entre 1979 y 1981, donde se 'concluiá' que las politicas monetaria y fiscal habian resultado incompatibles con el tipo de cambio fijado de manera preanunciada (popularmente denominado 'tablita cambiaria'). Mi breve comentario se centro en la siguiente pregunta: ¿como puede ser que los ministros de economía de los países en consideracion, hubieran ignorado lo que cualquier alumno de economía debia saber? (los trabajos del referido encuentro fueron publicados en Findlay, Kouri, Calvo y de Macedo, 1989).

"Dos décadas después ocurrió exactamente lo mismo [y quien se tome el trabajo de leer la Memoria del BCRA de 1938 (sic), en cuyo capítulo primero aparece la explicacion del ciclo economico, escrita por Raul Prebisch, encontrará un notable ejemplo todavia más viejo], Pero si esto es así, no sirve registrar que, cada tanto, la realidad descarrila por razones 'exogenas', resultando más util generar una explicacion que endogeneinice los elementos claves. El enfoque centrado en los procesos decisorios, particularmente en los procesos decisorios publicos o colectivos, sirve precisamente para ello. Permitaseme sugerir, a la espera de la correspondiente verificación, según los estándares de la profesion, la siguiente explicacion, centrada en la evolucion ciclica de la calidad de las decisiones colectivas.

"Comencemos por un momento de crisis. Por resultar insostenible, las autoridades economicas abandonaron las 'anclas' de la politica de estabilizacion (se libero el mercado de cambios, como ocurriera en abril de 1962; se devaluo, como ocurriera en febrero de 1981 o enero de 2002), sube la tasa de inflacion, cae el nivel de actividad economica por menor demanda, aumenta la tasa de desocupacion y disminuye el salario real, etc.; todo ello en medio de una crisis politica (con cambio de autoridades, como ocurriera en cada una de las fechas que se acaban de citar), fuertes acusaciones cruzadas sobre la responsabilidad 'personal e ideologica' de la crisis, y pronosticos que van desde el pesimismo ('nunca más volveremos a la normalidad') hasta el optimismo ('yo no lo vere y mis hijos tampoco, mis nietos quizás').

"Con el tiempo emerge la naturaleza humana individual, con su infatigable espíritu de lucro y lucha y su memoria corta, y en el plano político surgen nuevas autoridades, que le devuelven la esperanza y la credibilidad a la ciudadanía, que habia jurado que "nunca más,,

creería en nada. Frondizi a partir de 1958, Onganía a partir de 1966, Videla a partir de 1976, Alfonsín a partir de 1985 (sic), y Menem a partir de 1989, son buenos ejemplos de esto.

“Cuando retornan la esperanza y la confianza, la expectativa de cualquier tenedor de moneda extranjera es la de una caída abrupta y súbita en su poder adquisitivo interno (en los 10 últimos meses de 1990 en Argentina los precios, más que se duplicaron en pesos, con un dólar libre que se mantuvo constante, lo cual implicó una ‘inflación en dólares’ superior a 100%); consiguientemente se apresura a retornar sus fondos, para llegar antes que los demás, y comprar una casa, una fábrica, una acción o un título público.

“De la mano de la mayor esperanza y confianza vuelve la normalización de la vida económica (lo cual, dada la situación previa, implica fuertes crecimientos del PBI y la ocupación de mano de obra), y la mejora de los ingresos tributarios. En estas condiciones, frente a las demandas de fondos públicos por parte de jubilados, pensionados y empleados públicos, y las presiones de los dirigentes políticos, ‘expertos’ y medios de comunicación, según los cuales los jubilados, los pensionados y los empleados públicos, ganan una miseria, quienes tienen que tomar decisiones en materia fiscal, no pueden resistir la tentación de gastar todo lo posible, de manera que la verdadera restricción presupuestaria no es el equilibrio fiscal, sino la capacidad de endeudamiento del sector público.

“Pues bien, al comienzo de la crisis, producto de las licuaciones y quitas, los indicadores de deuda pública lucen ‘razonables’, y además –contrariamente a lo que afirman quienes no se documentan– como los mercados de capitales no tienen ‘memoria’, vuelven a prestar casi ignorando la trayectoria pasada del potencial deudor.

“En el ‘camino de ida’, es decir, durante la expansión de la producción y los gastos públicos y privados, todo llamado de atención referido a la ‘sustentabilidad’ de las decisiones que se adoptan, es desoído por quienes toman las decisiones, frente al diagnóstico de miseria de las remuneraciones, perentoriedad de las decisiones, etc. (Ricardo López Murphy, actual candidato a presidente, fue echado por el entonces candidato presidencial De la Rúa, durante la campaña electoral de 1999, por haber afirmado que ‘de ser necesario, habría que reducir 10% los salarios públicos en términos nominales’). Consiguientemente, como digo, no pueden resistir la tentación, no solo de gastar la totalidad de los ingresos tributarios, sino también de usufructuar toda posibilidad de aumentar la deuda pública.

“Pero como la falta de sustentabilidad del programa económico no es un mero adjetivo colocado por algún economista, persiguiendo objetivos inconfesables, sino que es una realidad, en algún momento los mercados de capitales dicen ‘basta’ –y normalmente lo hacen de la noche a la mañana–, y cuando esto ocurre la rigidez del gasto público impide la corrección civilizada. Entonces emerge una nueva crisis, y comienza una nueva porción del ciclo que se acaba de describir.

“Argentina es un país donde las decisiones colectivas o públicas se adoptan de manera brutal. Muchos expertos extranjeros, al aconsejarnos, nos llaman la atención sobre cuestiones como la ‘sintonía fina’, la ‘sincronización’, etc.; aspectos totalmente fuera del alcance práctico de los gobernantes de turno. En mi opinión, si una buena decisión (en función de sus resultados finales) debe ser adoptada, mi recomendación es que lo sea cuando haya espacio político, sin

prestarle atención a los costos de la transición. Frondizi y Menem pasarán a la historia, entre otras cosas, porque le imprimieron ritmo a sus gestiones presidenciales; si se hubieran puesto a calibrar las diferentes políticas, todavía no habrían adoptado su primera medida.

“La anterior explicación sugiere que no tiene sentido ubicar la discusión de medidas de política económica en un plano exclusivamente instrumental. Ejemplo: no ayuda a entender lo que ocurrió, discutir si durante la década de 1990 Argentina debía haber tenido un régimen de tipo de cambio fijo o flexible. Porque la clave está en la generación de esperanza y confianza; si esta se logra, desde las condiciones iniciales propias de una crisis, los capitales retornan, el tipo de cambio real se deteriora, y una bonanza ‘no sustentable’ comienza a ser vivida como si lo fuera, incubando la correspondiente crisis. Mientras no pueda mejorar la ciclicidad de las decisiones públicas, seguiremos sufriendo fuertes oscilaciones económicas. Y no se trata de un problema de aprendizaje, sino de cómo se incorporan criterios de sustentabilidad, a la decisión pública.,,

. . .

El ministro de economía que no sabe –siguiendo a Tinbergen (1952)- que si persigue 3 objetivos independientes de política económica, tiene que contar con (por lo menos) 3 instrumentos, o que si solo cuenta con 2 instrumentos, mejor que (a lo sumo) persiga 2 objetivos de política económica, ignora algo fundamental. Pero quien solo sabe eso, en base a la historia económica argentina de la segunda mitad del siglo XX, sabe muy, pero muy poco.

Porque además tiene que conocerse a sí mismo, para ver si tiene el coraje suficiente para gobernar (o, por lo menos, para ayudar a gobernar); tiene que tener un buen diagnóstico de la situación económica mundial; tiene que conocer a “su,, presidente, así como tener clara la naturaleza del gobierno del cual forma parte; tiene que saber gerenciar; tiene que saber ignorar todo lo que alguna vez afirmo, si ahora –a la luz de lo que ve- entiende que no le sirve; y por último, tiene que bancarse el ostracismo social, la incomprensión de los dirigentes políticos y los medios masivos de comunicación, tener mucha plata para abonar honorarios judiciales y, con probabilidad no despreciable, estar dispuesto a ir preso durante algún tiempo.

El analista de una política económica, si quiere hacer bien su trabajo, no tiene más remedio que “meterse en los pantalones,, del ministro cuya gestión está analizando.

Todo lo demás es fantasía, atractiva, quizás, pero fantasía. Y a quien le importe el bienestar de los seres humanos de carne y hueso, lo que le tiene que importar es la realidad.

REFERENCIAS

Alsogaray, A. C. (1993): Experiencias de 50 años de política y economía argentina, Planeta.

- Cafiero, A. (1994): Apuntes sobre la política económica del gobierno peronista, 1973-1976, mimeo.
- Calvo, G. A. (1986): "Incredible reforms", VI reunión latinoamericana de la Sociedad Econometrica, Córdoba, Argentina.
- Calvo, G. A. (1987): "On the costs of temporary policy", Journal of development economics, 27. 1-2, octubre.
- Calvo, G. A. (1988): "Costly trade liberalization", International monetary fund staff papers, 35, 3, setiembre.
- Cavallo, D. F. (1997): El peso de la verdad, Plantea.
- Cavallo, D. F. (2001): Pasión por crear, Planeta.
- de Pablo, J. C. (1972): Política antiinflacionaria en la Argentina, 1967-70, Amorrortu.
- de Pablo, J. C. (1979): "Pinedo et Rodrigo, uno corde", Asociacion Argentina de Economía Política, noviembre; reproducido en: La economía que yo hice.
- de Pablo, J. C. (1980): Economía política del peronismo, El Cid editor.
- de Pablo, J. C. (1980a): La economía que yo hice, El Cronista Comercial.
- de Pablo, J. C. (1986): La economía que yo hice - vol. II, El Cronista Comercial.
- de Pablo, J. C. (1991): "Una explicación, algo exagerada, del estancamiento económico argentino", Alta gerencia, 1, 3, diciembre.
- de Pablo, J. C. (1994): Quien hubiera dicho (la transformación económica que lideraron Menem y Cavallo), Planeta.
- de Pablo, J. C. (1999): "Economists and economic policy: Argentina since 1958", XII Congreso de la International Economic Association, Buenos Aires, agosto; Documentos de trabajo CEMA, 149, junio de 1999.
- de Pablo, J. C. (2000): "Necesidad y demanda de economistas", Contexto, 1 de agosto; Documentos de trabajo CEMA, 172, julio de 2000; Asociacion Argentina de Economía Política, noviembre de 2000.
- de Pablo, J. C. (2001): "Ideas, intereses y valores", Contexto, 7 de agosto; Documentos de trabajo CEMA, 196, agosto de 2001; Asociacion Argentina de Economía Política, noviembre de 2001.
- de Pablo, J. C. (2002): "La crisis argentina. El punto de vista de un testigo,,", presentado en la conferencia "The Argentinean economic crisis and its implications for emerging markets,,", departamento de economía, Columbia University, Nueva York, 19 de octubre.
- de Pablo, J. C. (2003): "El valor de los conocimientos específicos,,", FIEL.
- de Pablo, J. C. y Martínez, A. J. (1989): Argentine economic policy, 1958-87, libro preparado para el Banco Mundial.
- Di Tella, G. (1983): Peron-Peron, Sudamericana.
- Findlay, R.; Kouri, P.; Calvo, G. y de Macedo, J. (1989): Debt, stabilization and development, Basil & blackwell.
- Gomez Morales, A. (1951): Política económica peronista, Escuela superior peronista.
- Harberger, A. C. (1989): "The economist and the real world", International center for economic growth occasional papers 13, agosto.
- Harberger, A. C. (1993): "Secrets of success: a handful of heroes,,", American economic review, 83, 2, mayo.
- Kissinger, H. (1979, 1982): Mis memorias, Atlántida.
- Kissinger, H. (1994): Diplomacy, Simon & schuster.
- Martínez de Hoz, J. A. (1981): Bases para una argentina moderna, 1976-80, edición del autor.
- Martínez de Hoz, J. A. (1991): 15 años después, Emece.

- Magariños, M. (1991): Diálogos con Raúl Prebisch, Fondo de Cultura Económica.
- Pinedo, F. (1971): "Reportaje", Competencia, 7 de octubre.
- Prebisch, R. (1993): Obras, 1919-1949, Fundación Raul Prebisch.
- Tinbergen, J. (1952): Economic policy: principles and design, North-holland.