

TEORIAS, DOCTRINAS Y POLITICA ECONOMICA EN ARGENTINA

“Las ideas de los economistas y filósofos políticos, tanto cuando tienen razón como cuando están equivocados, tienen más importancia de lo que generalmente se cree. De hecho el mundo está dirigido por poco más que esto. Los hombres prácticos, que se creen inmunes a las influencias intelectuales, son generalmente esclavos de algún economista difunto”, afirmó John Maynard Keynes (1936), en la última página de La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero.

¿En qué medida es esto cierto en el caso de la política económica argentina? Contestar este interrogante es el objetivo del presente trabajo¹, preparado especialmente para el volumen publicado en ocasión del primer 50 aniversario de la fundación de la Asociación Argentina de Economía Política.

Me siento atraído por la cuestión, aunque soy consciente de la dificultad de llegar a conclusiones precisas, debido a que no resulta fácil definir de manera más o menos nítida la esencia de determinada teoría o doctrina y, peor aún, sus implicancias de política económica.

En el momento de comenzar la investigación pienso que en el caso argentino la influencia de las teorías y las doctrinas, sobre la política económica efectivamente puesta en práctica, está totalmente exagerada. Habiendo seguido día a día la política económica de nuestro país desde comienzos de la década de 1960, habiéndola analizado en detalle y de manera sistemática, y habiendo conversado con buena parte de los ministros de economía y presidentes del Banco Central del período, estoy firmemente persuadido de que en la enorme mayoría de los casos las referencias a las teorías y doctrinas económicas, como basamento o fuente de inspiración de políticas económicas específicas, constituyen una racionalización de algo que no estuvo en la mente de las autoridades del momento, cuando no una descalificación puesta al servicio de una lucha más ideológica que profesional (ejemplos: el liberalismo de

¹ Luego de la publicación de La economía argentina durante la segunda mitad del siglo XX (de Pablo, 2005), reflexioné sobre nuestro pasado reciente desde ángulos específicos. Así surgieron “Así somos. ¿Cambiaremos alguna vez?” (de Pablo, 2005a), “¿Qué tiene de década el período 1964-1974?” (de Pablo, 2006a) y “Persona o circunstancia, presidente o ministro, en la política económica argentina, 1957-2007” (de Pablo, 2007). A todo lo cual cabe agregar este ensayo.

Adalbert Krieger Vasena, el populismo de José Ber Gelbard, etc.). Veremos qué pienso al terminar el estudio.

El trabajo se divide en 4 secciones. En la primera se presentan, de manera sucinta, las principales teorías, doctrinas y escuelas económicas; en la segunda se analizan las implicancias de dichos esquemas, en términos de políticas económicas: en la tercera se repasa la experiencia argentina, durante la segunda mitad del siglo XX, a la luz de las referidas teorías, doctrinas y escuelas económicas; mientras que en la última sección se presentan las conclusiones.

1. TEORIAS, DOCTRINAS Y ESCUELAS ECONOMICAS

Los economistas profesionales solemos hablar de teoría económica o de ciencia económica (prefiero análisis económico, porque es un termino más amplio y elude la cuestión de si la economía es o no una ciencia), pero como en este trabajo se analiza la inspiración intelectual de las políticas económicas, no solamente hay que prestarle atención al análisis económico sino también a las doctrinas económicas.

“Comparase la Historia del análisis económico de Joseph Alloys Schumpeter [1954], con la Historia de las doctrinas económicas, de Charles Gide y Charles Rist [1919]. Todos los nombres mencionados en la segunda obra pueden ser encontrados en el índice de la de Schumpeter. La diferencia esta en el énfasis: leyendo a Gide y Rist usted puede ser perdonado por pensar que Robert Owen fue casi tan importante como Robert Thomas Malthus; que Francois Marie Charles Fourier y Claude Henri de Rouvroy Saint Simon fueron mucho más importantes que Marie Esprit Leon Walras y Vilfredo Pareto. El A. Young que figura en su índice es Arthur Young, no Allyn Young... En la obra de Schumpeter Alfred Marshall, Walras, Johan Gustav Knut Wicksell, etc. son quienes se roban la escena. Adam Smith aparece, pero meramente como un sintetizador que escribió el libro correcto, en la época correcta: sus contribuciones analíticas son minimizadas” (Samuelson, 1962).

“¿A qué se debe la diferencia? Las 4 décadas que separan la publicación de ambas obras explica muy poco. La clave esta en que mientras Gide y Rist escribieron una historia de las doctrinas económicas, Schumpeter escribió la del análisis económico. ¿Quién puede negar el poder analítico y la frescura de Antoine Augustin Cournot en 1838? Pero al mismo tiempo; ¿en que salón de Paris había preocupación con la venta de agua mineral?.. Desde el punto de vista analítico Karl Heinrich Marx es un minúsculo postcardiano,.. pero mil millones de personas creen que sus ideas son importantes” (Samuelson, 1962).

Arriesgando ser descuartizado y actualizando de Pablo (1976), de inmediato sintetizo lo que para mí constituye la esencia de las teorías y doctrinas consideradas en este trabajo.

1.1 Teorías

En las líneas que siguen me ocupo de las teorías clásica y neoclásica, keynesiana, y socialista y marxista, 3 perspectivas que explican la evolución del sistema económico, y proponen medidas para mejorarla. Luego de lo cual reseño de manera sucinta lo que la literatura denomina la “teoría de la política económica”.

Clásica, neoclásica. Este enfoque explica el valor observado de las variables, por consideraciones de oferta. El PBI de un país es el que es, y no más, por limitaciones derivadas de las dotaciones factoriales existentes y la tecnología utilizada; y cuando se verifica que –con las mismas dotaciones factoriales y tecnología en uso- el PBI podría ser mayor que el que es, hay que buscar limitaciones por el lado de la oferta, para actuar sobre ellas y “destrabar” el funcionamiento del sistema económico.

Por eso, en la agenda de la perspectiva clásica y neoclásica ocupan lugares prioritarios la eliminación de las distorsiones, la reducción de las alícuotas impositivas, la apertura comercial, la desregulación, la formación y canalización del ahorro, etc.

Si más bienes es mejor que menos bienes, y los recursos son escasos y tienen destinos alternativos, la eficiencia es una consideración importantísima y el derroche algo imperdonable (para algunos economistas, la de la eficiencia es prácticamente la única consideración relevante, minimizando –por ejemplo- la importancia de las cuestiones distributivas).

Desde el punto de vista operativo el enfoque clásico y neoclásicos “confía en el mercado”, entendiéndolo por tal que espera que en la enorme mayoría de los casos la interacción humana basada en decisiones individuales consigue el óptimo (lo mejor de lo posible) sin tuteladas gubernamentales. No ignora los fracasos del mercado, debidos a la existencia de externalidades, bienes públicos, etc., pero antes de recomendar la respectiva intervención estatal sugiere tener en cuenta el posible fracaso del gobierno (mi papa lo sabía, cuando decía que a veces “el remedio es peor que la enfermedad”).

Un economista sabe (mejor dicho, debería saber) qué son los enfoques clásico y neoclásico, pero tienen dificultades para explicar qué son el liberalismo y, con más razón, el neoliberalismo. Porque no se trata de sinónimos. La escuela clásica “nació” liberal, porque surgió en un contexto histórico fuertemente intervencionista (los monopolios que existían en la época de Adam Smith no eran “naturales”, derivados de las economías de escala, sino inventados por el rey, para apropiarse de ingresos); pero en un “estado de naturaleza” probablemente hubiera sido intervencionista... eficientemente intervencionista, se entiende. Sólo Dios sabe qué tienen en la cabeza quienes utilizan el término “neoliberalismo” para descalificar políticas económicas.

Keynesiana. Al contrario del clásico o neoclásico, el enfoque keynesiano explica el valor observado de las variables, por consideraciones de demanda. Dentro de cierto rango, el PBI de un país podría ser mayor que el que es, si la demanda agregada –pública o privada- fuera superior a la que existe.

¿Cómo podría haber dudas sobre la esencia de una teoría, cuando no sólo se debe a un autor único, sino a una obra en particular? Porque si bien Keynes era un buen escritor, La teoría general (Keynes, 1936) fue escrita a las apuradas y en condiciones económicas dramáticas, y por consiguiente dio y sigue dando pie a varias interpretaciones. La planteada en el párrafo anterior no le presta mucha atención a la cuestión de la fuerte incertidumbre, los problemas de coordinación, etc.

En la agenda de la perspectiva keynesiana la clave está en estimular la demanda agregada, aumentando el gasto público o la cantidad de dinero, reduciendo alícuotas impositivas, etc., y en el caso de Keynes, felicitando a los faraones egipcios y a los obispos católicos de la Edad Media, por haber hecho florecer las respectivas economías erigiendo pirámides y catedrales respectivamente (durante la década de 1930 sugirió dividir a los desocupados en 2, encargándole a una mitad que hiciera pozos durante el día y a la otra que los tapara durante la noche, no porque lo considerara una panacea, sino porque pensaba – correctamente- que eso era mejor que lo que se estaba viviendo en ese momento, pero que claramente había alternativas mejores aún).

La perspectiva keynesiana es, en cierto modo, el paraíso de la “antieconomía”. En efecto, habla mal del ahorro en vez de ponderarlo, no objeta la ineficiencia mientras cree demanda, etc. ¿Cómo no va a ser Keynes el economista preferido de los poetas, por una parte, y de todos los artistas, científicos y deportistas, que buscan fondos públicos para financiar proyectos privadamente inviables, por la otra?

No esta demás destacar que la teoría keynesiana puede presentarse como heterodoxa, pero fue pensada para ser aplicada dentro del sistema capitalista (es más, a Keynes no lo quieren los marxistas, porque dicen que “salvó” al sistema capitalista... al precio de haberlo desfigurado, agregan algunos libertarios). Implícitamente sus recomendaciones de política económica están pensadas para una economía cerrada, donde el Estado como institución goza de credibilidad.

Socialista, marxista. Si no resulta fácil definir con precisión la esencia de los enfoques clásico, neoclásico y keynesiano, más difícil aún es determinar la esencia de la perspectiva marxista y, con más razón, la de de las múltiples vertientes del pensamiento socialista.

En efecto; ¿cómo sintetizar en un único texto, encima breve, las propuestas de Marx, las de marxistas como (por orden alfabético) Paul Alexander Baran, Eduard Bernstein, Ladislaus von Bortkiewicz, Oscar Braun, Alexander Vasilevich Chayanov, Maurice Herbert Dobb, Grigorii Alexandrovich Feld'man, Henryk Grossman, Rudolf Hilferding, Karl Johann Kautsky, Ernest Mandel, Vasily Sergeevich Nemchinov, Viktor Valentinovich Novozhilov, Sergei Alekseevich Pervushin, Georgy Valentinovich Plekhanov, Evgenii Alexeyevich Preobrazhenski, Paul Marlor Sweezy y Nikolai Alekseevich Voznesensky; y las de socialistas, que incluyen a cooperativistas como Robert Owen, anarquistas como Mikhael Alexandrovich Bakunin y Pierre Joseph Proudhon, socialistas académicos o de salón, como Ludwig Josep (“Lujo”) Brentano, Gustav von Schmoller y Adolph Heinrich Gotthelf Wagner, partidarios del socialismo de Estado, como Jean Joseph Louis Blanc, Johann Karl Rodbertus y Ferdinand

Lassalle, socialistas “gremiales” (guild socialism), como George Douglas Howard Cole y Amy Hewes, socialistas fabianos, como Bernard Shaw, Sydney Oliver y Sydney Webb, Charles Anthony Raven Crosland, Edward Hugh John Neale Dalton; Evan Frank Mottran Durbin, y Hugh Todd Naylor Gaitskell, y otros como Edward Bellamy, Francois Marie Charles Fourier, John Gray, Emil Lederer, Anton Menger, Piercy Ravenstone, Claude Henri de Rouvroy Saint Simon, y William Thompson?

A los efectos de este trabajo, la esencia de la propuesta marxista y socialista está en la estatización de los medios de producción y en la planificación económica, ante la imposibilidad de resolver “cabalmente” los problemas económicos, dentro del sistema capitalista.

Teoría de la política económica. Las 3 teorías descritas hasta ahora pretenden plantear una perspectiva integral referida a la evolución del sistema económico. Junto a lo cual a partir de mediados del siglo XX se desarrolló un conjunto de principios, más modestos en cuanto a sus pretensiones pero bien útiles como condición necesaria para el diseño y la implementación de políticas económicas exitosas.

Ejemplos: el número de instrumentos independientes de política económica debe ser por lo menos tan grande como el número de objetivos independientes (esta enunciación corresponde al caso más relevante, es decir, cuando existe incertidumbre. El principio fue planteado por Jan Tinbergen); cada instrumento de política económica debe alinearse con el objetivo sobre el cual opera con más fuerza (conocido como “principio de la clasificación efectiva de los mercados”. Robert Alexander Mundell); el cumplimiento de una condición de marginalidad no asegura el óptimo social, si el resto de las condiciones no se cumplen (conocido como “principio del segundo mejor”. Richard George Lipsey y Kevin John Lancaster); las reglas son mejores que la discrecionalidad, porque evitan la inconsistencia temporal (Finn E. Kydland y Edward C. Prescott), etc.

1.2 Doctrinas

Por su parte en el plano de las doctrinas le presto atención al populismo, a la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), al desarrollismo y a lo que a partir del de Washington, se denominan “los consensos”.

Populismo. A la luz de la experiencia latinoamericana Dornbusch y Edwards (1991) describieron de manera estilizada las políticas económicas populistas. En sus palabras: “El populismo es un enfoque económico que enfatiza el crecimiento y la distribución del ingreso, subestimando los riesgos de la inflación y el déficit fiscal, la restricción impuesta por el sector externo, y la reacción de los agentes económicos a las agresivas políticas de intervención directa en los mercados... Históricamente los regímenes populistas han intentado modificar la distribución del ingreso, a través de políticas macroeconómicas expansivas... y debido a los fracasos macroeconómicos, dichos regímenes han fracasado”.

“Más allá de las diferencias individuales, es posible identificar 4 etapas en las políticas económicas populistas. En la primera la política macroeconómica luce exitosa, porque los inventarios y las reservas permiten acomodar la expansión de la demanda, con poco impacto sobre la inflación; en la segunda etapa comienzan a insinuarse los cuellos de botella, en la tercera los desequilibrios se exacerban, la inflación se acelera y la obvia restricción externa precipita la salida de capitales y la desmonetización de la economía; y en la cuarta etapa se aplica una política económica ortodoxa, por parte de otro gobierno”.

CEPAL. A los efectos de este trabajo identificamos a la doctrina de la CEPAL con “América Latina y algunos de sus principales problemas”, el trabajo que Raúl Prebisch publicó en 1949, a lo cual cabe agregar el interés de la institución por la creación de un mercado común latinoamericano.

“La realidad está destruyendo en la América Latina aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo que, después de haber adquirido gran vigor en el siglo XIX, seguía prevaleciendo doctrinariamente hasta muy avanzado el presente... En ese esquema, a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales. No tenía cabida allí la industrialización de los países nuevos. Los hechos la están imponiendo. 2 guerras en el curso de una generación, y una profunda crisis económica entre ellas, han demostrado sus posibilidades a los países de América Latina, enseñándoles positivamente el camino de la actividad industrial”. Así arrancó, con los tapones de punta, Prebisch (1949).

¿Por qué los países productores de productos primarios, deben encarar la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI)? Según Prebisch, por 2 razones: la diferente distribución de los beneficios del progreso técnico en el centro y en la periferia, y el grado de apertura de Estados Unidos, la nueva “locomotora mundial”. “Desde la década de 1870 hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, la relación de precios se ha movido constantemente en contra de la producción primaria (un índice que refleja la cantidad de artículos finales de la industria que se pueden obtener con una cantidad determinada de productos primarios, base 1876-80 = 100, había caído a 85,8 en el período 1911-1913, a 64,1 en el período 1936-1938 y a 68,7 en el período 1946-1947)²”. Con respecto a la segunda razón de la ISI, “Estados Unidos es ahora el centro cíclico principal del mundo, como lo fue en otros tiempos Gran Bretaña... En Estados Unidos, la relación importaciones/PBI pasó de 5,9% en 1919, a 3% en 1948... El progreso técnico es uno de los factores que más contribuyen a explicar este fenómeno. Aunque parezca paradójico, la mayor productividad ha contribuido a que aquel país prosiga y acentúe

² Fuente: Naciones Unidas, Postwar price relations in trade between underdeveloped and industrialized countries, 1949. El trabajo fue elaborado por Hans Singer, quien entre 1947 y 1969 se desempeñó como funcionario en la secretaría de Naciones Unidas. Prebisch tomó de Singer una estimación de la evolución de los términos del intercambio, no la idea. Esta última, o al menos la enorme variabilidad de los precios de los productos primarios, la tuvo que apreciar claramente cuando durante la década de 1920 compilaba estadísticas en la Sociedad Rural y en el Banco de la Nación, y mucho más cuando –durante la década de 1930- la tuvo que “sufrir” como funcionario público. Al trabajo de estos 2 economistas, desarrollado de manera independiente, la literatura lo denomina tesis Prebisch-Singer.

su política proteccionista, después de haber alcanzado la etapa de madurez económica” (Prebisch, 1949).

Como a veces ocurre con trabajos de esta naturaleza, inspiró “entusiasmos desproporcionados”. Por eso es importante destacar que Prebisch (1949) aclaró que “la industrialización de los países nuevos no es un fin en sí misma, sino el medio principal de que disponen estos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico, y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas... Si a la industrialización se la considera como el medio de llegar a un ideal de autarquía, en el cual las consideraciones económicas pasan a segundo plano, sería admisible cualquier industria que substituya importaciones; pero si el propósito consiste en aumentar lo que se ha llamado con justeza el bienestar mensurable de las masas, hay que tener presentes los límites más allá de los cuales una mayor industrialización podría significar merma de productividad... La industrialización no es incompatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria³... La solución no está en crecer a expensas del comercio exterior, sino en saber extraer, de un comercio exterior cada vez más grande, los elementos propulsores del desarrollo económico... La exportación primaria no solamente suministra las divisas con las cuales se pueden adquirir las importaciones necesarias para el desenvolvimiento económico, sino que en su valor agregado suele entrar en una proporción elevada la renta del suelo, que no implica costo colectivo alguno”⁴.

Desarrollismo. Como ocurriera con la teoría keynesiana, el desarrollismo tiene su origen en un solo autor: Rogelio Julio Frigerio. "Bajo [el presidente Arturo] Frondizi y Frigerio, la Unión Cívica Radical Intransigente acuñó un nuevo slogan: el 'desarrollismo'. Ello atrajo a un buen número de técnicos, profesionales e intelectuales" (Alsogaray, 1993). "La palabra desarrollo se entonaba burlescamente, y el mote de 'desarrollistas' nos fue aplicado como apodo descalificatorio" (Frigerio, 1983).

"Lo que hay que hacer es cerrar el ingreso de manufacturas y combustibles del extranjero, y abrir de par en par las puertas al capital extranjero, para que venga a producir dentro del país esas mismas manufacturas y combustibles. Esa es mi filosofía" (Frigerio, 1964)⁵. "Los primeros estudios fueron hechos a comienzos de 1956... En [el semanario] Qué

³ Apenas 6 años después, el denominado Informe Prebisch (1955, 1955a, 1956, 1956a) le recomendó a Argentina devaluar, fundar el INTA, ingresar al FMI y al Banco Mundial, etc. De Pablo (2006) sugiere que para entender a Prebisch hay que leer simultáneamente su trabajo de 1949 y el Informe.

⁴ Tesis que continuó sosteniendo más tarde. “La sustitución de importaciones no responde a una preferencia doctrinaria: es una imposición de la índole centripeta del capitalismo [de los centros]... Más que por designio, la caída violenta de las exportaciones primarias hizo necesario dar vuelo a la industrialización, estableciendo nuevas industrias o impulsando resueltamente las que habían aparecido anteriormente al abrigo de derechos fiscales. Así se inicia la industrialización sustitutiva... Hay que distinguir entre la irracionalidad de la protección, y la racionalidad de la sustitución de importaciones” (Prebisch, 1981).

⁵ Esto no es sólo filosofía planteada en el vacío, sino también circunstancias. "A quienes critican el presunto sesgo antiexportador de la política económica de entonces, conviene recordarles que Estados Unidos era el principal exportador de cereales y mantenía una existencia de 1 a 2 cosechas, que presionaba los precios a la baja, a la vez que regalaba cereales en términos concesionales, mediante un artificio aprobado poco antes por la Ley 480. En cuanto a carnes, Gran Bretaña era el principal cliente, porque los demás mercados (Estados Unidos, Francia y Alemania) habían cerrado por sendas decisiones políticas el acceso a las exportaciones argentinas. El precio en Smithfield era de u\$s 350 por tonelada, extremadamente bajo. En esas condiciones deprimentes había que estimular las exportaciones" (Alemann, 1983).

acuñamos la fórmula 'petróleo más carne igual acero'... Resultaba imperativo instalar las industrias básicas de golpe... Acero y petróleo eran la primera prioridad. La lista también incluía las industrias química, petroquímica, de maquinaria, agrotecnología, del automóvil, extracción de carbón, celulosa y papel... Resultaba irrelevante si las inversiones eran internas o extranjeras... Cuando analizamos con Frondizi la cuestión, mucho antes de la campaña electoral previa a la elección de febrero de 1958, decidimos que el petróleo lideraría el proceso de consolidación nacional. Admiro su coraje, dado lo que antes pensaba. La precisión analítica, amor por la verdad y ética política, lo hicieron actuar como lo hizo" (Frigerio, 1990)⁶.

En mi opinión la esencia del desarrollismo no se ubica tanto en el plano del qué (el énfasis en el desarrollo y el subdesarrollo, la obsesión con las "industrias básicas"⁷, la concentración de los esfuerzos en la ISI, la apertura al movimiento internacional de capitales y el cierre al comercio internacional de bienes, etc.), cuanto en el del cómo. En efecto, "el plan de 1959 no era sólo coyuntural, sino también de largo plazo. Incluía políticas activas en las negociaciones tendientes a atraer ahorro externo en sectores que sustituirían importaciones" (Brodersohn, 1969); "el desarrollismo es la implementación del desarrollo a través de privilegios, ventajas, créditos, etc." (Alsogaray, 1993). En otros términos, la esencia del desarrollismo no está tanto en el aumento de la producción de petróleo, cuanto en los contratos petroleros como mecanismo para lograrla; no está tanto en la mayor producción industrial, cuanto en las tarifas públicas y derechos de importación diferenciales, en los regímenes de promoción sectoriales y regionales, etc. A propósito: un esquema tan discrecional, potencialmente al menos crea condiciones objetivas para la corrupción... o sospechas. En su momento se dijo de todo, se crearon comisiones investigadoras, etc. Nadie acusa hoy de corruptos a Frondizi o a Frigerio.

En esta monografía no es necesario explicar quién fue Keynes, pero quizás no esté demás incluir una breve referencia personal sobre Frigerio. Empresario (propietario o director de varias firmas medianas), leído e increíblemente activo, era un verdadero personaje. "Pensaba en términos de movimiento nacional, miraba con indiferencia la política de partidos... Nunca se afilió a la UCRI... sus conocimientos acerca de Marx eran oceánicos, los de Frondizi discretos, aunque más profundos que los del promedio de la política argentina. Este era uno de los motivos por los cuales Frondizi respetaba tanto a Federico Pinedo, el otro político argentino

⁶ En 1958 Albert Otto Hirschman publicó La estrategia del desarrollo económico, donde criticó el enfoque del desarrollo balanceado, entonces muy en boga, y recomendó el del desarrollo desequilibrado, para utilizar mejor el recurso más escaso (según él) en países en vías de desarrollo: el talento empresarial. Pero el desarrollismo no pudo haberse inspirado en Hirschman. "Cuando Guido Di Tella me invitó a esta conferencia [celebrada en Toledo, España, en mayo de 1984], me dijo que en Argentina muchos piensan que Estrategia influyó en la política económica del gobierno presidido por Frondizi. Lo cual fue una gran sorpresa para mí, y me cuesta creerlo. Desde el punto de vista temporal, mi libro se publicó en inglés en el otoño [septentrional] de 1958, y en castellano recién en 1961... Una explicación más plausible es la siguiente: derivé mis ideas sobre industrialización en los países en vías de desarrollo de las experiencias de Colombia y Brasil, podría ser que el Programa de Metas de Juscelino Kubitschek [presidente de Brasil entre 1956 y 1961] haya servido de modelo para Frondizi y Frigerio" (Hirschman, 1989).

⁷ "Es muy típico el convencimiento, por parte de países en vías de desarrollo, de que la mera traslación de las técnicas, máquinas e industrias que constituyen el símbolo de la madurez de los países industriales, implica alcanzar esa madurez. Es fundamental que nos vayamos convenciendo de que no hay manera de importar la madurez, y menos la madurez industrial" (Di Tella, 1973).

que había leído a Marx y conocía de veras su pensamiento... En términos prácticos, cuando se planteaba alguna discusión, Frondizi terminaba siempre dándole la razón a Frigerio" (Camilion, 1999).

Consensos. El 6 y 7 de noviembre de 1989 tuvo lugar en la capital de Estados Unidos, una reunión organizada por John Williamson, conocida luego como el “Consenso de Washington”. Economistas de los respectivos países reseñaron lo que en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela, estaba ocurriendo en materia fiscal, de tasas de interés, tipos de cambio, política comercial externa, inversión externa directa, desregulación y derechos de propiedad. Además de lo cual aportaron su experiencia “washingtonianos” como Rodrigo Botero, Rudiger Wilhelm Dornbusch, Stanley Fischer, Arnold Carl Harberger, Enrique Iglesias y Víctor Luis Urquidi. Nada de lo cual coincide con la imagen generalizada, según la cual los latinoamericanos fuimos a Washington en noviembre de 1989, con un block de hojas en blanco y un lápiz, para que “el tío Sam” nos dijera qué era lo que teníamos que hacer. La versión escrita fue publicada por Williamson (1990) y evaluada y actualizada por Kuczynski y Williamson (2003).

El término “Consenso” prendió, y así fue que el 23 de agosto de 2005 tuvo lugar el “Consenso de Buenos Aires”, cuyo orador principal fue Joseph Eugene Stiglitz, quien en la primera página de su trabajo afirmó: “Al referirme al Consenso de Washington, por supuesto que aludo a la presentación excesivamente simplificada de las recomendaciones de los organismos financieros internacionales y del Tesoro de los Estados Unidos... y no al trabajo más sutil de John Williamson, que fue quien realmente acuñó la denominación”. ¿Cuántos de quienes hablan del “Consenso de Washington”, habrán leído esto?

Se estrenó con el de Washington, a fines de la década de 1980, y se continuó con el de Buenos Aires, a mediados de la primera década del siglo XXI. Pero el concepto también se podría aplicar en forma retrospectiva. Ejemplo: durante y luego de la Segunda Guerra Mundial, el inglés Harold Laski inspiró en muchos países –incluyendo el suyo- políticas estatistas (de las denominadas empresas de servicios públicos, bancos centrales, etc.). Se ha puntualizado que durante la segunda mitad de la década de 1940, con diferencia de semanas se estatizaron los ferrocarriles en Argentina, Brasil y Uruguay. El referido autor también inspiró documentos, como la “Declaración de Avellaneda” que un sector del radicalismo lanzó en 1945. ¿Deberíamos hablar del “Consenso de la pérfida Albión”?

1.3 ¿Y las “escuelas”?

¿Qué importancia tiene la universidad en la cual estudió quien ocupa la titularidad de un equipo económico? Por ejemplo: ¿qué importancia tuvo que en julio de 1996 el ministro de economía dejara de ser un graduado de Harvard, para comenzar a ser un graduado de Chicago?

Más allá del atractivo periodístico que plantea la cuestión, algunas universidades tienen más fama que otras de “lavarle el cerebro” a sus estudiantes. “Me genera fuerte escepticismo sobre el estado del análisis económico la fuerte correlación positiva que existe entre los puntos de vista del investigador (o, peor aún, de su director de tesis) y sus hallazgos empíricos. Voy a comenzar a considerar que la economía es una ciencia, cuando de [la universidad de] Yale surja una tesis doctoral que demuestre la superioridad de la política monetaria en algún período, y de Chicago una que demuestre la superioridad de la política fiscal” (Patinkin, 1972).

El párrafo anterior probablemente exagere, porque tanto en el caso de Chicago como en el de Yale la realidad muestra que no hubo una escuela sino varias, y más diversidad entre el cuerpo de profesores de lo que se piensa. Hubo una “escuela de Chicago” con Frank Hyneman Knight, Harold Gregg Lewis y Jacob Viner, otra con Harberger, Harry Gordon Johnson y Milton Friedman, hay otra con Robert Emerson Lucas. Por su parte Colander (2007) documenta algo similar en el caso de Yale, mostrando que no hay una “línea” entre Irving Fisher y James Tobin.

Más difuso todavía es el calificativo cuando se habla de la “escuela” de Estocolmo, la escuela austriaca, o el “estructuralismo latinoamericano”.

2. IMPLICANCIAS DE LAS TEORIAS, DOCTRINAS Y ESCUELAS, EN TERMINOS DE POLITICAS ECONOMICAS

En la sección anterior se sintetizaron teorías y doctrinas potencialmente relevantes para explicar dónde se inspiraron las políticas económicas aplicadas en Argentina. Antes de pasar al análisis de casos particulares corresponde sintetizar algunas consideraciones generales de la “cocina” de la política económica, es decir, aspectos prácticos de las condiciones en las cuales se diseñan y se implementan las medidas de política económica.

Para lo cual de inmediato sintetizo el pensamiento de 3 autores que dedicaron buena parte de su vida a “poner bajo la lupa” el proceso a través del cual se generan y se desarrollan las políticas económicas: Alec Cairncross, Harberger y... yo.

"No sorprende que exista algún divorcio entre la teoría y la práctica, dado que sus puntos de partida son tan diferentes. El teórico pregunta: '¿cuál es la verdad?', mientras que el práctico inquiera: '¿qué debo hacer?'... La teoría y la práctica, con frecuencia, están muy distanciadas. En muchos países la separación es física: los teóricos están en las universidades, los prácticos en el gobierno, y hay poco contacto entre unos y otros. Como las ideas circulan más libremente vía el contacto personal, la segregación personal implica la segregación intelectual... Los economistas prácticos y los teóricos tienen que juntarse. Una pasadita por el gobierno, o por el mundo de los negocios, le viene de perlas al teórico, para enfrentar los límites de la política económica... La teoría económica que sirve para entender el mundo real y

ayuda a tomar decisiones públicas, es la más elemental y en cierto modo la más obvia” (Cairncross, 1985).

“Los economistas ignoran la vehemencia, el prestigio, el crédito y la autoridad... En la práctica, rara vez las opciones políticas son blanco o negro, bueno o malo. Generalmente se presentan dentro de un conjunto de consideraciones, dentro de las cuales las económicas no resultan decisivas... Las políticas de los gobiernos son por definición una cuestión política. Los gobiernos son animales políticos, movidos por consideraciones políticas... La política no se forma en el vacío, sino que surge de una maquinaria que tiene varias características organizacionales bien definidas con las cuales mejor andar bien. El gobierno está formado por un conjunto de pelados y en cierto modo aturdidos hombres que se sientan alrededor de una mesa, acuciados y faltos de tiempo, llenos de dudas y dogmatismos, con todas las fuerzas y las debilidades de los políticos exitosos... Si algún economista pregunta dónde se hace la política económica, la respuesta puede ser en cualquier lugar o en ningún lugar... Nada de esto implica que la política en sí misma sea una alucinación o algo sobre lo cual no valga la pena preocuparse. El punto es más bien que uno tiene que conocer el alcance de la política, los momentos en los cuales se puede influir, y las presiones que la gobiernan. Es preciso tener alguna idea de la atmósfera burocrática dentro de la cual surgen algunos problemas económicos, y con la cual hay que tratarlos... El público reacciona frente a los propósitos declarados del gobierno tal como se los presenta en los discursos, con frecuencia sin un chequeo estrecho sobre el éxito con el cual se persiguen dichas metas. Consecuentemente los economistas no pueden ignorar cómo se presentan las políticas, ni cómo la opinión de los mercados puede achicar el margen de maniobra de los gobiernos" (Cairncross, 1985).

“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 Domingo Felipe 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)⁸.

Por último, como consecuencia de mi experiencia, en de Pablo (2005) expliqué que frente a una política económica concreta hago cosas como las siguientes:

⁸ 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.

Identifico la estructura de poder. Mandar es un rol, de manera que siempre y en todo lugar, alguien manda. ¿Quién, en la situación sobre la cual me toca opinar? Esta identificación es fundamental. En la formulación e implementación de una política económica resulta particularmente útil descubrir la importancia relativa del presidente de la Nación, y la de su equipo económico. ¿Qué se implementó a partir del 1 de mayo de 1958, el “plan Arturo Frondizi”, el “plan Rogelio Frigerio”, el “plan Frondizi-Frigerio”, o fue Álvaro Carlos Alsogaray quien “salvó” la gestión de Frondizi? ¿Qué se implementó a partir del 29 de enero de 1991, el “plan Carlos Saúl Menem”, el “plan Cavallo” o el “plan Menem-Cavallo”? ¿Quién mandaba en materia económica a mediados de 1982, el ministro de economía José María Dagnino Pastore o el presidente del Banco Central Cavallo?

“Semblanteo” al que manda. Identificada la estructura de poder, me dedico a semblantear al (a los) que manda (n). Si en la identificación de la estructura de poder, la observación era importante, en el caso del semblanteo es crucial. Es probable que conozca antecedentes del presidente de la Nación, o del ministro de economía, sobre el cual tengo que formarme una opinión. No obstante lo cual no pierdo oportunidad, particularmente al comienzo de su gestión, de escucharle algún discurso, o seguirlo en algún reportaje –si es por televisión, mejor-. Le presto atención a de qué habla y de qué no; a qué cuestiones le pone énfasis, y cuáles, importantes para mí, deja de lado; quiero descubrir sus amores y fastidios, en quién se inspira y a quién desestima; quiero verle los ojos para ver si me convence de que cree lo que está diciendo; quiero descubrir cómo maneja sus miedos, etc. Por otro lado, al contar yo con algunos datos referidos a la economía argentina, quiero verificar si “él y yo estamos viviendo en el mismo país”, es decir, quiero comparar su perspectiva con la mía. Contra lo que se piensa, la capacidad de disimulo de un presidente de la Nación, o de un ministro de economía, es muy limitada, al menos –según mi experiencia- frente a ojos y oídos entrenados. Por el contrario, muchos de ellos se esfuerzan por explicitar sus objetivos y sus instrumentos, facilitando la tarea del analista.

¿Cree en los Reyes Magos, o en Mandrake? Al semblantear a quien manda, miro en qué medida la relación que él espera que exista entre las condiciones en que se encuentra la economía, los objetivos que se propuso y los instrumentos que está utilizando, depende de la existencia de Melchor, Gaspar y Baltasar, o de Mandrake. Porque yo sé que ellos no existen, y que si existen, no colaboran... por lo menos, a pedido.

¿Cuán intensivo en información y decisiones, es el esquema económico propuesto? ¿En qué se parecen una política de aranceles de importación uniformes, efectivo mínimo único, y alícuotas impositivas generalizadas? En que minimizan la cantidad de información necesaria para adoptar las decisiones. Por el contrario, una política económica que busca compensar vía impuestos, subsidios o prohibiciones, diferencias en la ventaja comparativa de los sectores, ventajas y desventajas de las regiones, etc., (suponiendo que fuera una política recomendable), es una que demanda muchísima información para adoptar decisiones.

En un mundo de información escasa y presiones intensas, una política económica discrecional debería sopesar los beneficios y los costos de la discrecionalidad. ¿Qué es la historia del arancel a la importación en Argentina: la historia de las ventajas comparativas

dinámicas diferenciales, o la de la diferencia de poder para endogeneizar la política económica a favor de algunos sectores, y por consiguiente en detrimento de otros? Por eso distingo entre trabajar y estar ocupado, lo cual no es un juego de palabras. Una de las preguntas que me hago, frente a cualquier política económica, es si a los integrantes del sector privado, los induce a trabajar o a estar ocupados.

¿El tiempo corre a favor, es neutro, o en contra del funcionario decisor? Si la decisión es en sí misma un costo, cabe esperar que quien la tenga que adoptar la difiera, intente – normalmente inútilmente- compartirla, busque disfrazarla, etc. Por eso siempre hay que preguntarse si el mero paso del tiempo corrige el problema en consideración, lo mantiene o lo agiganta, y si así lo percibe quien está a cargo de la decisión respectiva. A raíz de esto frente a una situación concreta me pregunto: ¿cuál de los siguientes escenarios interpreta mejor lo que está pasando: el del Fin del Mundo, el del Diluvio Universal o el sistema?

. . .

Por último cabe aclarar que –aún prestándole exclusivamente atención a los aspectos técnicos- la relación que existe entre la teoría económica y la política económica, no es ni única ni cualquiera. Si fuera única, la política económica se diseñaría e implementaría utilizando manuales mecanicistas, del tipo “si el enfermo tiene 38 grados de temperatura, y la mirada perdida, entonces que tome una pastilla de flufufu cada 6 horas”⁹. Si fuera cualquiera, entonces no tendría ningún sentido el esfuerzo teorizador.

Ejemplo: la relación entre modificaciones en la cantidad nominal de dinero y modificaciones en los precios, no es instantánea y es variable en el corto plazo; pero quien guiado por los indicadores de emisión e inflación de un corto número de semanas o meses, crea que no hay relación entre cambios en la cantidad de dinero y de los precios, cometerá errores gravísimos de política económica.

Otro ejemplo: la inflación puede deberse al exceso de demanda, a la presión de los costos, al cambio de los precios relativos en un contexto de inflexibilidad descendente de los precios absolutos, etc. ¿Cuál de las causas posibles es la que está generando la inflación sobre la cual hay que actuar u opinar? Los problemas de identificación surgen cotidianamente en el escritorio de quien, trabajando en política económica, no tiene más remedio que ir de los efectos a las causas, y encuentra que más de una causa puede generar los mismos efectos.

3. APLICACIÓN AL CASO ARGENTINO

⁹ Esta descripción caricaturiza a la medicina, pero no demasiado. Porque he visto tratados de medicina bastante parecidos a esto. Señal de que, luego de miles de años, y de millones de pacientes, los galenos están en condiciones de ser más específicos que los economistas.

La fortísima variación de la variación anual del PBI real, que lleva a Lucio Graciano Reca a afirmar que Argentina no es un país cíclico sino ciclónico, así como la extensa literatura técnica que modeló los esquemas de marchas y contramarchas (stop and go), sugieren que si tuviéramos que explicar la totalidad de la política económica argentina aplicada –digamos– durante la segunda mitad del siglo XX, en base a inspiraciones teóricas o doctrinarias, tendríamos que apelar a la idea de péndulo, donde períodos “liberal-ortodoxos” sucedieron a períodos “populistas-heterodoxos”, los cuales a su vez fueron seguidos por nuevos períodos “liberal-ortodoxos”. Ricardo Jorge Ferruchi es el economista que más sistemáticamente utilizó este enfoque¹⁰. Alberto Vercesi también incursionó en esta cuestión de manera sistemática, entrevistando a protagonistas de la política económica (ex ministros de economía o presidentes del Banco Central), para identificar inspiraciones teóricas o doctrinarias.

Más útil desde el punto de vista del objetivo de este trabajo, resulta ignorar los períodos dominados por una coyuntura económica extrema y/o ausencia de poder político, donde el encargado de la política económica no tenía muchas alternativas, y concentrarnos en períodos en los cuales el grado de autonomía técnica y poder político fue mayor. Este punto queda claro al reflexionar sobre los siguientes ejemplos: 1) a comienzos de abril de 1962 Federico Pinedo dejó de vender dólares del Banco Central. ¿Lo hizo porque se inspiró en el “neoliberalismo” o porque el Banco Central se había quedado sin reservas?; 2) ¿por qué, si desde el punto de vista ideológico eran tan distintos, en el plano instrumental se parecen tanto las medidas aplicadas por Pinedo en 1962, y por Celestino Rodrigo a mediados de 1975?; y 3) ¿es posible identificar la teoría o doctrina económicas que fundamentan las políticas económicas aplicadas por Emilio Mondelli en febrero y marzo de 1976, o por Jesús Rodríguez a partir de mayo de 1989, cuando ambos llegaron al ministerio de economía para enfrentar procesos francamente hiperinflacionarios, sin poder político?

En la política económica aplicada desde fines de la Segunda Guerra Mundial aparece un caso nítido de relación “doctrina-política económica” (Frondizi), otro donde podría atribuirse una inspiración teórica (Illia), un par de casos donde –en el primero, explícitamente– una teoría racionalizó la acción (primera presidencia de Juan Domingo Perón, Gelbard), uno donde la atribuida inspiración doctrinaria no existió (Menem), y 3 casos difíciles de catalogar (Krieger Vasena, José Alfredo Martínez de Hoz y Juan Vital Sourrouille). Analicemos cada uno de estos casos por separado, sintetizando primero la política económica (la presentación completa puede consultarse en de Pablo, 2005) e investigando después su posible inspiración teórica o doctrinaria.

La política económica de Frondizi y el desarrollismo. La política económica implementada entre mayo de 1958 y marzo de 1962 incluyó la “batalla” del petróleo, instrumentada a través de 13 contratos, la promoción de la industria automotriz, implementada a través de la libre instalación de empresas, del hierro, el acero, la petroquímica, el tractor, etc., tipos de cambio libre al comienzo del período y fijado a partir de mediados de 1959, la transformación de la protección aduanera de no arancelaria en arancelaria, la liberación de casi todos los precios, un aumento masivo de salarios seguido de paritarias, la racionalización del

¹⁰ En particular, en monografías publicadas en 1977 y 1978, y libros que vieran la luz en 1984, 1985 y 1991.

sector público, algunas privatizaciones de empresas públicas y un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

Como dije, en este caso la inspiración es nítida. Consciente de que con la “Declaración de Avellaneda” (de 1945) y Petróleo y política (de 1954) literalmente "no llegaba ni a la esquina", quien se visualizara como el presidente de la Nación que sucediera a la Revolución Libertadora salió al "mercado" de las ideas para darle contenido a la porción económica de su acción de gobierno. Y entonces Frondizi encontró a Frigerio. "Lo conocí el 6 de enero de 1956" (Frigerio, 1983), a raíz de la gestión que realizó "un entrañable amigo común, Narciso Machinandiarena" (Menotti, 1998). A partir de ese momento lo apoyó desde el semanario Qué sucedió en 7 días, "fundado en 1947" (Frigerio, 1983) y "relanzado el 23 de noviembre de 1955" (Pisarello, 1983)¹¹.

Frigerio fue nombrado secretario de Estado para las Relaciones Económico-Sociales. "El 10 de noviembre de 1958 hubo un planteo militar contra Frigerio. Su imagen era en aquel momento muy atacada. Paso a desempeñarse como asesor personal de Frondizi, a quien desde entonces visitó en Olivivos" (Fraga, 1992). "En el discurso que pronunció el 15 de marzo de 1962 Frondizi mencionó la relación que existió entre Franklin Delano Roosevelt y su asesor Harry Hopkins. Fue la única vez, desde el gobierno, que Frondizi reconoció públicamente el verdadero papel del equipo frigerista" (Pandolfi, 1968).

"La política de sustitución de importaciones de Frondizi coincidió con las recomendaciones de la CEPAL, que enfatizaba el desarrollo de los sectores más capital intensivos. También subrayaba la importancia del mercado interno frente a las exportaciones. Pero mientras la CEPAL comenzó a promover activamente el Mercado Común Latinoamericano, el gobierno de Frondizi resistió la idea en favor de completar primero dentro del país, el espectro completo de actividades económicas. Otra discrepancia importante con la CEPAL era la preferencia frondicista por el capital extranjero privado encarando inversiones de riesgo, frente al énfasis de la CEPAL en usar capital público nacional e internacional... Las políticas implementadas por Frondizi y Frigerio eran más realistas que las alternativas propuestas por la CEPAL" (Di Tella y Rodríguez Braun, 1990).

¹¹ "Frigerio era un 'volcán', muy buen complemento de Frondizi, que era más pasivo, más intelectual" (Roberto Alemann); "tenía gran capacidad organizativa" (Ferrer); "cálido, simpático y muy trabajador... Le aportaba la 'calle' que evidentemente le faltaba al presidente" (Baldinelli); "a la reunión conjunta prefería siempre el encuentro personal... Frondizi trabajaba a la tarde con Nicolás Babini, al anochecer con Alejandro Gómez y ya muy avanzada la noche con Frigerio. Frente a los confusos y enredados planteamientos de Gómez, frente a la actitud vacilante y derrotista de Babini, el optimismo contagioso de Frigerio constituía un verdadero alivio" (Perina, 1960); "hombre de una tenacidad feroz, político eficazísimo" (Moyano Llerena en Vercesi, 1999); "sólo Domingo Felipe Cavallo es comparable en energía" (Grancelli Cha). "La identificación o absorción entre Frondizi y Frigerio fue un proceso paulatino, que el radicalismo intransigente sólo advirtió cuando quedó consumada. Un caso insólito, sin precedentes en nuestro país" (Babini, 1984). "La relación Frondizi-Frigerio es un caso para la Asociación Psicoanalítica Argentina" (Babini). Junto al atractivo de las ideas, cabe presumir que Frigerio tenía, a los ojos de Frondizi, el atractivo del "hombre de acción" (tenía a su cargo, o intervenía directamente, en varias empresas pequeñas y medianas), el que sabía concretar objetivos. Preferencia que en su momento también exhibieron Juan Domingo Perón y Carlos Saúl Menem.

La política económica de Illia y el keynesianismo. La política económica implementada entre octubre de 1963 y junio de 1966 incluyó la anulación de los contratos petroleros, el aumento de los adelantos del BCRA a la Tesorería, la eliminación de los depósitos en moneda extranjera, el establecimiento del control de cambios, el mantenimiento del tipo de cambio real a través de un régimen de crawling peg, la implementación del salario mínimo, vital y móvil, etc.

No me consta que esta política económica haya sido inspirada por La teoría general de Keynes. Aunque podría atribuírsele una inspiración keynesiana, totalmente entendible a la luz de las condiciones iniciales (capacidad instalada ociosa –resultado de la fuerte inversión realizada durante la gestión Frondizi- y mano de obra desocupada), pero prestándole atención al sector externo (ya mejorado durante la gestión de José María Guido, vía la devaluación y la promoción de las exportaciones no tradicionales).

Schydrowsky (1968) clarifica bien este punto. En sus palabras: “el análisis keynesiano convencional es aplicable a la situación en que el desempleo de la mano de obra y el capital va acompañado por una restricción de las importaciones... Aquí se recomienda una política que es keynesiana en su esencia: gastar los dineros públicos para aumentar el nivel de ocupación y en consecuencia el ingreso, vía un subsidio a las exportaciones industriales”. En otros términos, en los países en vías de desarrollo, y en particular en aquellos que enfrentan restricciones externas, el keynesianismo bien entendido comienza por aumentar las exportaciones.

La política económica de Perón (1946-1952) y la de Gelbard y el populismo. La política económica implementada entre junio de 1946 y comienzos de 1952 incluyó la modificación de la legislación –y sobre todo, de la jurisprudencia- en materia laboral, la centralización del comercio exterior a través del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), la promoción industrial a través de la identificación de las producciones “de interés nacional”, la estatización del Banco Central y de las principales empresas de servicios públicos, el congelamiento de los precios y particularmente de los alquileres y los arrendamientos, la generalización del sistema jubilatorio, y algunas expropiaciones y clausuras de empresas privadas.

En tanto que la política económica implementada entre junio de 1973 y octubre de 1974 incluyó el Acuerdo Social, para redistribuir ingresos a favor de los asalariados y eliminar la inflación, lo cual implicó congelamientos generalizados a pesar de aplicar políticas monetaria y fiscal expansivas, la reestatización del Banco Central, etc.

En el primero de los casos corresponde hablar de racionalización, ya que "el keynesianismo daba el apoyo teórico-económico, con su gran prestigio, para las realizaciones no sólo del peronismo; porque antes comenzaron las Juntas de Granos y Carnes, etc., es decir, los controles, protecciones, en fin, el incremento en la intervención del Estado que es propio del keynesianismo... El prestigio generalizado de que gozaba el keynesianismo avaló, de algún modo, nuestra política. Si 10 años antes se la hubiera propuesto, hubiera parecido una locura. El New Deal fue la inspiración principal de nuestros proyectos y realizaciones económicas" (Gómez Morales, en Vercesi, 1995).

La política económica de Menem y el Consenso de Washington. Por último, la política económica implementada entre julio de 1989 y diciembre de 1999 incluyó el plan Bonex, la convertibilidad, la reforma del estado y la emergencia económica, la privatización de las principales empresas de servicios públicos, la desregulación económica, la eliminación de los derechos de exportación, la reforma del sistema previsional, etc.

Como accidental redactor del capítulo argentino puedo decir que afirmar que la política económica implementada por Menem, Roberto Dromi y Cavallo, se basó en el “Consenso de Washington”, es un típico ejemplo de calificar para descalificar. Como bien dijo Vittorio Corbo, actual presidente del Banco Central de Chile: “es un insulto a la inteligencia latinoamericana pretender que las políticas económicas implementadas desde fines de la década de 1980 en nuestros países, fueron inventadas en Washington”.

Exactamente lo mismo se puede decir de la política económica implementada por Néstor Carlos Kirchner, y el “Consenso de Buenos Aires”.

¿Quién se atreve a catalogar? a las políticas económicas aplicadas por Krieger Vasena (1967-1969), Martínez de Hoz (1976-1981) y Sourrouille (1985-1989)? La pregunta es válida porque las referidas políticas económicas fueron suficientemente complejas como para desafiar inspiraciones específicas¹² (la excepción es la “tablita cambiaria” y el enfoque monetario de la balanza de pagos, sistematizado en Frenkel y Johnson, 1976).

4. ¿Y ENTONCES?

Tal como dije al comienzo de este trabajo, empecé esta investigación pensando que en el caso argentino la influencia de las teorías y las doctrinas sobre la política económica efectivamente puesta en práctica, estaba totalmente exagerada. El análisis confirma la presunción.

En efecto, la nítida relación causal “doctrina-política económica” existente en el caso de la gestión Frondizi, es la excepción más que la regla. En otros casos dicha relación puede ser atribuida, utilizada como racionalización, y en la mayor parte de las ocasiones mencionada para descalificar una política económica, en debates politizados.

Quizás puedan plantearse relaciones causales subyacentes o inconscientes, pero en el plano observable poco y nada es lo que se encuentra.

Más que sorprendernos, este hallazgo debería servirnos para utilizar mejor nuestras energías. La realidad muestra que la política económica práctica depende más de condiciones iniciales, de objetivos de consecución inmediata, y de la presión de los intereses sectoriales y

¹² A pesar del esfuerzo de Vercesi (2001, 2002) referido al primero de los casos que acabo de mencionar.

regionales, que de esquemas grandiosos de análisis, de los cuales se desprenden no digo infinitas pero sí múltiples políticas económicas.

Esta conclusión, desafortunada para los opinólogos verborrágicos, tiene claras implicancias para quien desee formular e implementar una política económica en Argentina, así como para quien desee interpretarla para provecho propio o asesoramiento privado. El conocimiento teórico y doctrinal es una condición necesaria, pero está muy pero muy lejos de ser una condición suficiente para tener éxito.

El estudio de la historia, la identificación del proceso decisorio de los protagonistas, el análisis de las circunstancias internacionales y nacionales en las cuales se plantea la política económica, así como el contexto político en el cual se enmarca, son mucho más importantes que saber en qué facultad estudió el ministro de economía, y cuántos teoremas alguna vez demostró.

¿Es esto bueno o malo? Es.

Alemann, R. T. (1983): "La política económica argentina de abril de 1961 a enero de 1962", en: Pisarello, R. G. y Menotti, E. E., eds.: Arturo Frondizi, Depalma.

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

Babini, N. (1984): Frondizi, de la oposición al gobierno, Celtia.

Brodersohn, M. S. (1969): "Estrategias de estabilización y expansión en la Argentina: 1959-67", en Ferrer, A.; Brodersohn, M. S.; Eshag, E. and Thorp, R.: Los planes de estabilización en la Argentina, Paidós.

Cairncross, A. (1985): "Economics in theory and practice", American economic review, 75, 2, mayo.

Camilión, O. (1999): Memorias políticas, Planeta.

Colander, D. (2007): "Conversations with James Tobin and Robert J. Shiller on the 'Yale tradition' in macroeconomics", en Samuelson, P. A. y Barnett, W. A.: Inside the economist's mind, Blackwell.

de Pablo, J. C. (1976): "Cinco actitudes económicas", Criterio, 49, 1750, 28 de octubre.

de Pablo, J. C. (2005): La economía argentina durante la segunda mitad del siglo XX, La Ley.

de Pablo, J. C. (2005a): "Así somos. ¿Cambiaremos alguna vez?", Libro de oro, 50 años EDIGAR.

de Pablo, J. C. (2006) "Prebisch, a 20 años de su muerte", Contexto, 1 de agosto; Documentos de trabajo CEMA, 327, agosto de 2006.

de Pablo, J. C. (2006a): "¿Qué tiene de década el período 1964-1974?", Fortuna, 23 de octubre.

de Pablo, J. C. (2007): "Persona o circunstancia, presidente o ministro, en la política económica argentina, 1957-2007", publicado en Libro de oro de AMI (Agencia Marítima Internacional).

Di Tella, G. (1973): La estrategia del desarrollo indirecto, Paidós.

Di Tella, G. y Rodríguez Braun, C., eds. (1990): Argentina, 1946-83. The economic ministers speak, Macmillan.

Dornbusch, R. W. y Edwards, S., eds. (1991): The macroeconomics of populism in Latin América, The university of chicao press.

Ferruchi, R. J. (1977): "Modelos liberal y estructuralista y su implicancia en América Latina", Asociación argentina de economía política, noviembre.

Ferruchi, R. J. (1978): "Política económica y ciclos en Argentina, 1958-76", Asociación argentina de economía política, noviembre.

Ferruchi, R. J. (1979): "Recaudación fiscal y ciclos económicos en Argentina: 1958-1975", Asociación argentina de economía política, noviembre.

Ferruchi, R. J. (1984): Liberalismo y estructuralismo en la Argentina contemporánea, Tesis.

Ferruchi, R. J. (1985): Instrumentos para el estudio de la economía argentina, Eudeba.

Ferruchi, R. J. (1991): Política económica argentina contemporánea, Macchi.

Fraga, R. (1992): El ejército y Frondizi, Emece.

Frenkel, J. A. y Johnson, H. G. (1976): The monetary approach to the balance of payments, Allen.

Frigerio, R. (1964): Petróleo, Desarrollo.

Frigerio, R. (1983): "La crisis de noviembre de 1958", en: Pisarello, R. G. y Menotti, E. E., eds.: Arturo Frondizi, Depalma.

Frigerio, R. (1990): "Testimonio", en: Di Tella, G. y Rodríguez Braun, C. (1990): Argentina, 1946-83. The economic ministers speak, Macmillan.

Gide, C. y Rist, C. (1919): Historie des doctrines économiques.

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.

Hirschman, A. O. (1989): "Comment", en: Di Tella, G. y Dornbusch, R. ed.: The political economy of Argentina, 1946-83, Macmillan.

Keynes, J. M. (1936): The general theory of employment, interest and money, Harcourt, brace and world.

Kuczynski, P. P. y Williamson, J. (2003): After the Washington consensus, Institute for international economics.

Menotti, E. E. (1998): Arturo Frondizi, Planeta.

Pandolfi, R. (1968): Frondizi por él mismo, Galerna.

Patinkin, D. (1972): "Keynesian monetary theory and the Cambridge School", Banca nazionale del lavoro quarterly review, junio.

Perina, E. (1960): Detrás de la crisis, Periplo.

Pisarello, R. G. (1983): "Arturo Frondizi. Cimientos de su doctrina, 1930-1945", en: Pisarello, R. G. y Menotti, E. E., eds.: Arturo Frondizi, Depalma.

Prebisch, R. (1949): "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", Trimestre económico, 16, 63, julio-setiembre.

Prebisch, R. (1955): Informe preliminar acerca de la situación económica, 26 de octubre. Reproducido en BCRA, Memoria Anual 1955.

Prebisch, R. (1955a): Comentarios sobre el informe preliminar, diciembre.

Prebisch, R. (1956): Moneda sana o inflación incontenible, 9 de enero. Reproducido en BCRA, Memoria Anual 1955.

Prebisch, R. (1956a): Plan de restablecimiento económico, 9 de enero. Reproducido en BCRA, Memoria Anual 1955.

Prebisch, R. (1981) Capitalismo periférico: crisis y transformación, Fondo de cultura económica.

- Samuelson, P. A. (1962): "Economists and the history of ideas", American economic review, 52, 1, marzo.
- Schumpeter, J. A. (1954): History of economic analysis, Oxford university press.
- Schydowsky, D. M. (1968): "Las políticas de empleo a corto plazo en las economías semi-industrializadas", Económica, 14, 3, setiembre-diciembre.
- Stiglitz, J. E. (2005): "El consenso post Consenso de Washington", El Consenso de Buenos Aires, 23 de agosto.
- Vercesi, A. J. (1995): "Influencia del pensamiento keynesiano en la política económica peronista, 1945-55", Asociación argentina de economía política, agosto.
- Vercesi, A. J. (1999): Historia del pensamiento económico, Universidad nacional del sur.
- Vercesi, A. J. (2001): "Influencias doctrinarias en la política económica de la Revolución Argentina", Asociación argentina de economía política, noviembre.
- Vercesi, A. J. (2002): "Influencias doctrinarias en la política económica de la Revolución Argentina. Segunda parte", Asociación argentina de economía política, noviembre.
- Williamson, J., ed. (1990): Latin american adjustment; how much has happened?, Institute for international economics.