

## Liberalización y estabilización (II)

## De la historia económica de Archiguay: cómo los Chicago boys alcanzaron influencia

Cuando se produjo el cambio de régimen, el funcionamiento de la economía ya llevaba décadas dejando mucho que desear. La tasa de crecimiento a largo plazo se había vuelto negativa en términos reales "per capita". Concordantemente, la de inversión apenas sobrepasaba el consumo de capital. La tasa de inflación era muy inestable, y había alcanzado tres dígitos en varias oportunidades. La balanza de pagos planteaba dificultades endémicas, con períodos agudos, en algunas de las cuales el Banco Central había suspendido sus pagos al exterior. La inversión extranjera había cesado prácticamente por completo. Había una intensa inquietud social. Menudeaban las huelgas y los paros laborales esporádicos, por las razones más variadas. Varios movimientos terroristas y guerrilleros operaban en el país y contribuían a oscurecer el horizonte. Mucha gente empezó a emigrar.

Si se quiere caracterizar sintéticamente la política económica que los gobiernos habían desarrollado durante las últimas décadas, la imagen de un barco a la deriva resulta apropiada. La autoridad económica utilizaba un gran número de instrumentos: controles de precios, controles de tasas de interés, intervenciones diversas en el mercado laboral, control del volumen global del crédito bancario y su composición, control de los movimientos internacionales de capital, precios agrícolas "sostenidos", subsidios variados a los consumidores, contingentamiento de las importaciones, un sistema impositivo "finalista", así como, directamente, producción, inversión, empleo de mano de obra e intermediación financiera y asignación crediticia a través de una vasta red de empresas industriales del Estado y bancos oficiales. Sin embargo, ni los sectores productivos parecían receptivos ante los estímulos de la política, ni la inflación resultaba contenable por la intervención sobre los precios, ni los controles sobre el comercio exterior y todas las demás transacciones que implicasen el uso de divisas, pese al apoyo agresivo de un aparato policial especializado, acertaban a detener la hemorragia de reservas.

Hubo un par de oportunidades en que se realizaron intentos de estabilización, en las cuales la nave económica dio muestras de ser gobernable. El énfasis se puso cada vez en la disciplina fiscal, de ordinario totalmente olvidada, y en la reconstitución de los incentivos para el sector privado, que habían resultado erosionados por el control de precios y un sistema impositivo que gravaba pesadamente las ganancias puramente ficticias originadas, apenas en los registros contables, por la inflación. Cada vez estos intentos alcanzaron éxito promisorio durante algún tiempo. La tasa de aumento de los precios se redujo, las reservas internacionales dejaron de caer, y se experimentó un crecimiento real significativo. Al tiempo, sin embargo, también en cada ocasión, la disciplina fiscal volvía a aflojarse, el torrente del déficit fiscal arrastraba todas las conquistas alcanzadas y la inflación galopante con el estancamiento real volvían a enseñorearse de la economía. ¿Podrían haber culminado exitosamente aquellos esfuerzos? Nunca pudo saberse, porque nunca hubo un gobierno capaz de mantener cierta disciplina fiscal por más de un par de años.

## ■ Las opciones del nuevo régimen

Cuando finalmente una Junta Militar tomó el poder, se propuso entre otros objetivos el de hacer zafar a la economía archiguaya del marasmo en que llevaba décadas chapoteando. Para intentararlo debió considerar las distintas versiones que se proponían sobre el origen del mal y los medios que podían conducir a su recuperación.

Una de ellas atribuía el subdesarrollo económico del país, locución que en su percepción describía acertadamente el problema, básicamente a la explotación de la economía nacional por intereses imperialistas asociados con la burguesía nacional agro-exportadora-financiera. Esos intereses habían moldeado la estructura del país para maximizar sus beneficios; desde el diseño de las vías férreas, que unían los centros agrícolas con el principal puerto, hasta la concentración de la propiedad fundiaria, pasando por una banca orientada hacia el lucro, y no hacia el servicio de la producción. Esa estructura era la culpable del estancamiento real y a través de la consiguiente inelasticidad de la oferta de bienes y servicios, de la inflación. Los remedios indicados consistían en la alianza de todos los pueblos latinoamericanos contra el imperialismo, la reforma agraria, la nacionalización de la banca, y la planificación de la producción, la inversión y el consumo. Llamaremos a esta propuesta —mero rótulo para fines de referencia— posición "nacionalista".

Los medios empresariales otorgaban primera importancia a su diagnóstico al desorden laboral. Pedían una mano firme con los sindicatos obreros, en cuya cuenta cargaban la responsabilidad por la inflación y la baja productividad, liberalización del control de precios, como también una revisión del sistema impositivo que contemplaba la realidad de la inflación. Respecto del sistema de cupos de importación su actitud en conjunto carecía de nitidez. Acerca de la política comercial (aranceles y subsidios) y monetaria (control cuantitativo y selectivo del crédito) no tenían recomendaciones que formular. Frente a la idea de un plan económico su posición era generalmente favorable, aunque insistiendo en la necesidad de que las gremiales empresariales estuviesen adecuadamente representadas en el proceso de su elaboración, así como en el de su puesta en práctica. Caracterizaremos esta postura, siempre con fines de referencia, como posición "conservadora".

La tercera y última posición será aquí designada "liberal". Entre sus defensores se destacaba un grupo de jóvenes economistas profesionales, entre los cuales algunos habían sido discípulos de Milton Friedman, por lo que se dio en ponerles a todos el mote de "Chicago boys". Estos decían que la inflación se debía a la elevada tasa de emisión de billetes, y ésta a su vez a la necesidad de financiar el déficit fiscal, y no emergía fatalmente de la estructura económica, como pretendían los "nacionalistas", ni era causada por los sindicatos obreros, como sostenían los "conservadores". Afirmaban que, con tan compleja intervención gubernamental, nadie podía discernir con precisión sus efectos globales, pero no dudaban de que el control de precios que reprimía artificialmente la inflación y el sistema impositivo, que arbitrariamente la ignoraba, hubiera deprimido los incentivos para invertir y asumir riesgos por debajo del nivel crítico que separa el desarrollo del estancamiento. También a factores monetarios atribuían las dificultades permanentes de balanza de pagos, y pretendían que la escasez de divisas de que todo el mundo se hacía lenguas era artificialmente creada por la política crediticia. Sostenían que no había que temer que la eliminación de los cupos de importación, aun combinada con una rebaja arancelaria sustancial, terminase por agotar el ya menguado stock de reservas del Banco Central, a poco que éste usara la imprenta de billetes con mesura. Usaban con insistencia un vocablo inusual, "eficiencia", con el que aludían a un estado de cosas en el cual, con un mismo conjunto de recursos productivos, podía alcanzarse un ingreso real mucho mayor. Afirmaban que la pla-

nificación de la economía sería incapaz de promover la eficiencia y que en cambio sí lo lograría el funcionamiento libre de los mercados. En base a ello reclamaban que el gobierno dejara de fijar precios. Hacían, sin embargo, una excepción con el tipo de cambio, lo que engendró una pertinaz confusión en la opinión pública, según veremos más adelante. Proponían la reforma del sistema tributario en la dirección de su neutralidad (anti-finalismo) con igual fundamento. Ponían énfasis en la especial inconveniencia de interferir con la tasa de interés, a la que percibían una trascendencia insospechada, tanto desde el punto de vista de la eficiencia como del equilibrio general de la economía, incluso de la balanza de pagos, dentro de la cual asignaban gran importancia a la cuenta de capital. Análogamente enfatizaban las virtudes de la continuidad y estabilidad de la política, y encarecían las ventajas de que el gobierno suministrase al público la información más clara y precisa que fuese posible sobre el curso que se proponía seguir. En general estaban en contra de todos los controles directos, como el de cambios y los varios existentes sobre el crédito. Redondeaban su radicalísima propuesta abogando, siempre en nombre de la eficiencia, por la privatización de la mayor parte de las empresas estatales.

A modo de síntesis, procuremos discernir las semejanzas que puedan existir entre las tres corrientes de opinión, y sistematizar las marcadas diferencias que las separan.

No nos ha sido posible encontrar puntos de coincidencia entre las posiciones "nacionalista" y "liberal". En efecto, parece separarlas una divergencia radical, tajante, omnicompreensiva.

Hay algunos puntos de semejanza, en cambio, entre la posición "liberal" y la "conservadora". Ambas poseen análoga sensibilidad por la cuestión de los incentivos empresariales, de donde surgen recomendaciones semejantes en materia de reforma impositiva y de control de precios. Pero mientras para la posición "conservadora" la eliminación de ese control se justifica sólo en función del restablecimiento de los incentivos, para la "liberal" también juega en el mismo bando el valor eficiencia. Ello explica otras propuestas de los "liberales", que en algún aspecto pueden entrar en colisión con el valor incentivos, como por ejemplo la rebaja arancelaria, no compartida por los "conservadores". Podría decirse tal vez que, detrás de la palabra "incentivo", los "conservadores" perciben las ganancias del sector empresario tal cual es en la actualidad y los "liberales" las ganancias, a través del tiempo, del conjunto empresarial capaz de la medida de eficiencia necesaria para subsistir en un medio abierto a las inclemencias competitivas. Hay pronunciadas diferencias, además, entre estas dos orientaciones, en punto al origen y naturaleza de la inflación, sobre los puntales del equilibrio externo, acerca de la planificación económica, y a propósito de otros temas, como el del crédito, conexos con los anteriores. Más sintéticamente: podría decirse que ambas corrientes comparten un frente pro-empresarial, pero tras esa fachada común menudean las diferencias de pensamiento y de actitud.

Las posiciones "nacionalista" y "conservadora" están sintonizadas en ondas emocionales totalmente diferentes, notablemente en torno a la valoración ética de la empresa y sus utilidades, pero en el plano intelectual las zonas de superposición de ideas son extensas. Si bien difieren sus explicaciones acerca de la inflación, el mecanismo de alza en espiral salarios-precios-salarios que ocupa el centro de la explicación conservadora se asemeja mucho al mecanismo de alza en espiral precios-salarios-precios que figura lateralmente, como

"mecanismo de propagación" de la inflación estructural, en la explicación nacionalista. Ambas posiciones, por otra parte, participan del mismo rechazo de la explicación monetaria de los "liberales". En materia de planificación, ambas posturas están lejos de oponerse. Por sobre todo, una y otra parten de una misma concepción de la economía, en cuanto a que lo que en ella acontece es mucho más el resultado directo de las decisiones de los agentes, incluso de los agentes públicos, que en la concepción "liberal", en la cual las voliciones de los agentes privados se ramifican en infinidad de direcciones al pasar por una matriz de interrelaciones infinitamente complejas, y las de los agentes estatales rara vez logran aproximarse a sus objetivos anunciados.

## ■ El proceso de selección

Es poco lo que se sabe sobre el método que siguió la Junta de Gobierno de Archiguay para diseñar su propia política económica. Nos consta que las propuestas existentes a la fecha de su advenimiento al poder tienen que haber suministrado las canchales de donde los materiales de construcción se extrajeron, en parte porque la innovación en estas cuestiones es sumamente difícil, en parte porque ni la formación académica ni la experiencia profesional de los miembros de la Junta habían favorecido en ellos una toma anticipada de posición.

De manera análoga, inferimos que el sentir de la oficialidad de las distintas Fuerzas tiene que haber hecho sentir apreciablemente en este proceso, bajo la forma de presión de opinión pública en forma directa e indirectamente a través de un proceso de retroalimentación del sistema, a medida que las decisiones se iban aplicando, por el vehículo de la aprobación y la crítica.

Todo ello no aspira sin embargo a vestirse con el ropaje del conocimiento, que no le cuadra y debe contentarse con el hábito de la opinión, como todo lo que sigue bajo el presente acápite. Lo que propiamente sabemos concierne las orientaciones que de hecho se adoptaron. El resto no pasa de ser una inferencia.

Las tres concepciones poseían elementos favorables y elementos adversos para su selección como orientación dominante por la Junta. Una posición nacionalista, centrada en la oposición de intereses entre el propio país y el extranjero, y desarrollada en términos de la defensa contra una agresión externa, parte ya con cierta ventaja en un concurso a ser adjudicado por un jurado castrense. Otro tanto puede decirse a propósito del elemento de planificación que caracteriza la posición que hemos llamado "nacionalista", ya que el Ejército (como las demás Fuerzas) es una sociedad altamente planificada y reglamentada, en la que muy poco es librado a la decisión individual y a los mecanismos impersonales y espontáneos. No es que los

militares confundan su organización profesional con la gran sociedad civil de que forman parte, pero es natural que exhiban una parcialidad "prima facie" hacia los mecanismos de control social y asignación de recursos con que se hallan familiarizados.

Al mismo tiempo, en contra de la misma posición confluyen varios factores. Uno de ellos consistía en ciertas semejanzas, tanto conceptuales como retóricas, del "nacionalismo" con los movimientos guerrilleros en cuya represión los militares archiguayos habían estado ocupados. En segundo lugar, alguna de las recomendaciones de esta tendencia ya habían sido ensayadas en el país —nacionalización de empresas, bancos inclusive, autarquía, planificación económica, tanto parcial como global, y colonización agrícola— con poco éxito visible. Más que nada, sin embargo, mientras el programa "nacionalista" ofrecía perspectivas poco halagüeñas en el corto plazo, la situación económica del país era caracterizable como una verdadera emergencia. Corrían los tiempos en que el impacto de la formación del cártel petrolero se sentía con tremenda intensidad. En 1972 y 1973 las materias primas que exportaba Archiguay mientras el petróleo se importaba a precios irrisorios, pese a lo cual el equilibrio externo había exigido una restricción férrea y agobiante de las importaciones. ¿Qué hacer ahora que el precio del crudo había saltado a las nu-

(Pasa a pag. 8)

Contribuir al perfeccionamiento es también uno de nuestros objetivos.

## Citibank otorga 2 nuevas becas para periodistas de la prensa escrita, especializados en economía y finanzas.

Los becarios seleccionados viajarán con todos los gastos pagos a las ciudades de New York y Washington, durante la primera quincena de Febrero 1983 y asistirán a un seminario en castellano, organizado especialmente por Citibank, en colaboración con la Facultad de Estudios Generales de la Universidad de Columbia.

Los interesados podrán informarse en

**CITIBANK**

Gerencia Relaciones Públicas

Cerrito 455 - 461  
Tels. 98 49 21/25  
91 93 54/58  
(Int. 55)



## Liberalización y estabilización

(Viene de pág. 3)

ses, haciendo desplomarse al mismo tiempo el de las materias limas nacionales? El "nacionalismo" recomendaba una alianza utópica de Latinoamérica y una reforma agraria que, en el mejor de los casos, tardaría décadas en dar frutos. Se necesitaba algo práctico y el "nacionalismo" no parecía ofrecerlo. De esta tendencia se mantendría el sector de empresas estatales que, confiadas a la dirección de militares, contribuirían a custodiar la seguridad nacional. El resto debería descartarse, al menos como programa inmediato.

La posición "conservadora" nunca podía haber sido adoptada como posición global, por una variedad de razones. Se trataba de una serie de tesis "ad hoc" más bien que de una doctrina orgánica. Carecía de prestigio académico. Llevaba en la solapa, por así decirlo, el emblema de grupo de interés privado, que la volvía inasimilable como posición de gobierno. Sin embargo, su énfasis sobre el orden, y sobre

el control de los sindicatos (que, controlados por dirigentes marxistas, habían colaborado en la subversión generalizada), dejó una impronta apreciable en la política que la junta hizo suya.

Obviamente, sin embargo, el estricto mantenimiento del orden público, el control de las organizaciones obreras, y la preservación de un sector de empresas estatales, distaban en conjunto notablemente de configurar una política. Se necesitaba coherencia, prestigio académico, un vocabulario, una retórica y una promesa de resultados a corto plazo. Los **Chicago boys** ofrecían todo eso. Estaban ahí, a mano y ¿quien más habla? Lucían un tanto "teóricos", un tanto despegados de la realidad; pero todo sería cuestión de vigilarlos y hacerles bajar a la tierra cada vez que se remontaran por los aires.

Y así fue, un poco por descarte, que los **Chicago boys** llegaron en Archiguy a las posiciones de influencia en el diseño y la aplicación de la política económica.

R. D.