

Hoy me propongo redondear el tratamiento de las cuestiones previas de esta serie cuyo objeti-

Director Responsable:

Ramón Díaz

Editor:

Danilo Arbilla

Directorio:

Ramón Díaz, Matilde Cirkato, Pablo Fossati, Ramiro Rodríguez Villalón y Danilo Arbilla.

Columnistas: Daniel Gianelli (política) y Jorge Caumont (economía).

Secretario de Redacción:

Miguel Arregui.

Información política: Gerardo Maronna, Claudio Paolillo, Alejandro Nogueira y Alfonso Lessa.

Información económica: Efraim Mannise.

Indicadores económicos: Javier de Haedo (coordinador), Alejandro Echegorry, Roberto Paullier, Carlos Mermot y Carlos Rey.

Información nacional: Claudio Romanoff, Alvaro Giz, Alvaro Amoretti y Gabriel Recarte.

Información internacional: Yarina Olivera, Servicios especiales de "The Washington Post", "Los Angeles Times", "The Guardian", OPA y ANSA.

Cultura y espectáculos: Sergio Lacuesta (coordinador), Rodolfo Fattoruso y Barret Puig (columnistas), Jorge Castro Vega (teatro), Alvaro Sanjurjo Toucon (cine) y Enrique Hetzel (jazz).

Medicina: Jean Richard.

Deportes: Mauricio Fernández Reyes.

Columnistas: Juan Carlos Paullier (fútbol) y Arsenio Motolko (tenis).

Humor: Kid Gragea y Aldo Cammarota.

Archivo: Florencia Herrera.

Fotografía: Milton Cea.

Diagramación: Nelson García Serra.

Corresponsales: Félix Carreras (Argentina), y José Pedro Ortiz (columnista).

Administración: Alfredo Bianchi Varela.

Búsquedas es una revista semanal miembro de la Sociedad Interamericana de Prensa. Está inscrita en la Dirección de Industrias con la matrícula N° 2079. Con domicilio en Av. Uruguay 1023, tels. 906435, 906376, 906337 y 905664. Montevideo, Uruguay. Las opiniones vertidas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores. Precio de venta: N\$ 180. Impreso en Talleres Gráficos de Impresora Polo Ltda. D.L. N° 40.172. Distribución: Papacito.

Política económica (II):**Doctrina y antecedentes**

vo, anunciado una semana atrás, será el análisis y evaluación de la política económica del gobierno actual. Intentaré, con ese fin, transmitir una visión a vuelo de pájaro de la historia de las ideas sobre política económica y ofrecer tres pantallazos sobre las etapas que, en igual número, percibo en los estilos de política económica aplicados en el Uruguay desde su independencia, hasta llegar al pasado inmediato, al que habrá que otorgar una atención más parsimoniosa, ya en la semana próxima.

■ Las doctrinas

Lógicamente, las ideas sobre política económica son estrechamente tributarias de las ideas sobre la estructura de la economía, pero cronológicamente encontramos ideas sobre política económica cuando aún nadie se había hecho conscientemente cuestión del ser y el funcionamiento de la economía. Hay dos clases de solicitudes que apremian a los hombres para ponerse a discutir sobre política económica, sin darles tiempo a construir la plataforma de teoría pura en rigor indispensable para tal lanzamiento. Una es eminentemente práctica: los gobernantes deben resolver, y sus asesores aconsejarles, sobre asuntos tales como la manera de evitar la carestía de alimentos, conseguir fondos para financiar una campaña militar, y estimular la radicación de ciertos artesanos en sus dominios. La otra emerge de un conjunto de cuestiones teóricas. ¿Cómo debe distribuirse la población dentro del reino, en el campo y en las ciudades, y entre los distintos oficios, de modo que resulte un conjunto armonioso y las distintas necesidades de la población estén contempladas? ¿Cómo deben fijarse los precios, a fin de que se satisfagan las exigencias de la justicia? ¿Es lícito cobrar interés, o debería prohibirse?

Los hombres se plantean estas preguntas antes de barruntar que la sociedad tendría una manera espontánea de contestar un conjunto paralelo de preguntas, referidas al ser, y no al deber ser, de la economía, si el príncipe la dejase en libertad para ello. A partir de haberse percibido tal cosa, una cuestión básica es la de decidir si las soluciones de la espontaneidad social son o no preferibles a las que el soberano es capaz de pensar y poner en práctica. Previamente, sin embargo, la política económica fue inevitablemente dirigida.

Los primeros que discurrieron sobre política económica, y dejaron huellas escritas de sus adquisiciones, ¿a qué clases de gente pertenecían? Yo diría que a tres clases: filósofos (v. gr. Platón, Aristóteles, Tomás de Aquino, Tomás Moro, Suárez, Locke, Mandeville), es decir, los sensibles a las solicitudes teóricas; en segundo lugar, funcionarios públicos, redactores de dictámenes; y, en tercer término, empresarios, redactores de peticiones y recomendaciones. Gente centralmente ocupada de economía y política económica la encontramos recién avanzado el siglo XIX.

La rauda cabalgata que intentaré por las dilatadas provincias de la política económica, ¿desde dónde debería arrancar? Pienso que la respuesta depende de lo hondo que calen las raíces de las ideas actualmente vigentes. Entre nosotros hay dos familias de ideas económicas capaces de remontar sus genealogías a la Edad Media: la familia de ideas relativas a las subsistencias, y la familia de ideas sobre el sistema financiero.

La idea de que el abastecimiento de la población en materia de artículos de primera necesidad es una de las responsabilidades del soberano inicia su declinación en el siglo XV. La vigencia de esta noción puede medirse atendiendo al número de prohibiciones de

exportar que han permanecido vigentes. En realidad existen dos fundamentos distintos para prohibir exportaciones: uno, el temor a la escasez; el otro, el deseo de mantener al alcance de la industria de transformación una fuente de materias primas a precios convenientes. Este segundo fundamento crece en importancia a partir del siglo XV, pero el temor a la escasez deja su lugar al temor al abarrotamiento, característico del período mercantilista, y Heckscher muestra que el número de prohibiciones de exportar desciende rápidamente desde entonces. Buen número de prohibiciones de exportar que están o han estado vigentes en nuestro país tienen origen en el temor medieval al desabastecimiento. Un organismo como el Consejo Nacional de Subsistencias, encargado de vigilar la normalidad de los suministros de bienes esenciales, y de importarlos en la eventualidad de arriesgarse un faltante, representa un resabio de una época sumamente arcaica.

El otro ámbito en que las ideas dominantes poseen muy rancio abolengo es el financiero. La economía medieval está signada por la reprobación del cobro de intereses por parte de la Iglesia, y el consiguiente predominio de minorías étnico-religiosas, sobre todo de los judíos, en el sector financiero. Durante siglos el antisemitismo y el prejuicio contra las actividades económicas de ese sector marcharon de la mano. Las ideas vigentes en nuestro medio acerca de la banca rebotan de connotaciones emocionales de carácter atávico. Sin tenerlo en cuenta, una porción considerable del discurso económico uruguayo resultaría incomprensible.

Las ideas que forman el grueso del repertorio nacional sobre política económica, sin embargo, son mucho más nuevas. Verdaderas advenedizas en comparación con las del primer grupo, apenas si

sus pergaminos se remontan a los siglos XVI y XVII: pertenecen muy decididamente al período mercantilista.

Según el folclore local — tal como corría de boca en boca entre los profesores cuando yo era estudiante y tal como ha quedado registrado en no pocos libros — la concepción primigenia del estado es la de la escuela liberal, vale decir, la del "estado gendarme", lo que implica que el "laissez-faire" es el punto de partida de la historia de la política económica. La verdad difícilmente podría hallarse más alejada de ese enfoque. Cuando el estado moderno toma forma en los siglos XVI y XVII, le vemos afanándose en múltiples quehaceres en la escena económica, de hecho con un estilo muy semejante al que distingue a los gobernantes de la actualidad. El monarca más típicamente mercantilista fue Luis XIV, y Colbert fue el ministro más representativo de esa escuela. Y si quisiéramos atenernos al ámbito hispánico habría que pensar en Felipe II. Pero nosotros elegiremos a Isabel de Castilla, cuyo estilo de gobernar es probablemente menos conocido, para ilustrar la orientación mercantilista. Reinó en el último cuarto del siglo XV y el primer lustro del XVI. En 29 años dictó 128 pragmáticas (cuando Don Quijote le recomendó al gobernador de Barataria que moderase su afán regulador no fue por cosas que hubiese leído en los libros de caballería) sobre toda suerte de materias: control de cambios (prohibición de exportar metales preciosos), inversión extranjera (exención de impuestos por 10 años a los industriales textiles flamencos e italianos que se estableciesen en España), prohibición de importar determinadas clases de tejidos, leyes de fomento a la marina mercante, leyes de usura, precios máximos a los granos, etc. Tal vez lo más curioso y elocuente es

la medida que Isabel promulgó para favorecer la cría de ganado lanar: prohibió que cualesquiera campos que hubiesen estado alguna vez dedicados al pastoreo de ovejas tuviesen en lo sucesivo ningún otro destino.

Según Keynes entre los rasgos más característicos de la orientación mercantilista se cuenta la desconfianza respecto de los mecanismos de autorregulación del mercado, y por lo tanto rechazo de la actitud pasiva recomendada por los clásicos durante los períodos de desequilibrio, y ello muy particularmente respecto de la balanza de pagos. Los mercantilistas creían en adoptar medidas proteccionistas y controles de cambios para evitar el déficit de la balanza de pagos. Tampoco creían que la tasa de interés debiera quedar librada a las fuerzas del mercado. Todavía pensaban que la suba de los salarios debía estar sujeta a cortapisas para evitar que la economía perdiese competitividad internacional. Keynes formulaba algunas críticas al mercantilismo, pero entendía que por regla general los mercantilistas han sido mejores consejeros de los gobernantes que los clásicos o liberales. En la *Teoría General*, publicada en 1936, estimó que la mayoría de los estadistas y hombres prácticos a la sazón eran clasificables como mercantilistas en el mundo entero, y sin duda esa tendencia se intensificó por virtud de su propia obra, así como por la influencia de las ideas fascistas en el período interbélico, y de las ideas socialistas durante la Segunda Guerra Mundial y la inmediata posguerra.

Desde ese punto de vista la escuela liberal nunca habría alcanzado en los hechos una posición dominante. Sin embargo, entre 1830 o 40 y el estallido de la Primera Guerra Mundial su avance parecía incontenible. Lo cierto es que después de 1914 nunca reconquistó la misma pujanza. En los círculos académicos desde los años '70 ha alcanzado un indiscutible predominio, pero el reflejo de esa victoria en

Política económica

(viene de pág. 2)

los hechos de la política económica sigue siendo sumamente parcial.

El rasgo definitorio del liberalismo consiste en que su teoría política parte de una teoría pura de la economía, que busca explicar cómo funcionaría ésta librada al libre juego de las fuerzas espontáneas. El gobernante mercantilista se ve a sí mismo como un Atlas, que tiene que llevar a cuestas el mundo de la economía, so pena de que se precipite al abismo. El gobernante liberal se percibe a sí mismo como si estuviera delante de un monitor que identifica los puntos en los cuales la marcha de la economía se aparta de la senda normal. Cuando ello ocurre, considera la posibilidad de apretar algún botón de su consola, pero no sin antes cavilar y preguntarse si su intervención no terminará surtiendo más pérdidas que ganancias. Naturalmente, el gobernante liberal percibe, nitidamente que tiene una esfera de acción que le es propia, caracterizado por la preservación de la seguridad pública, la protección de los derechos de propiedad (incluyendo la exigibilidad de los contratos) y el mantenimiento de una moneda sana, requisitos todos previos e indispensables para el funcionamiento eficiente de los mecanismos espontáneos.

El planteamiento que antecede supone que la etapa posliberal, digamos, la que se desarrolla a partir de la Primera Guerra Mundial, es básicamente un retorno a los principios del mercantilismo. Para concluir este capítulo es preciso pasar revista a los posibles elementos nuevos que puedan haberse adosado desde entonces.

Sin duda el keynesianismo representa la innovación más importante desde el punto de vista teórico, campo en el cual representó la ortodoxia dominante por varias décadas. En el aspecto práctico, sin embargo, ella resulta difícil de distinguir respecto del mercantilismo primigenio, en parte por la reivindicación expresa que Keynes hace de aquella tendencia, en parte porque el énfasis específicamente keynesiano en el gasto fiscal deficitario acompañado de expansión monetaria como instrumento de la política de coyuntura sufrió seriamente por la ola de inflación, desequilibrios externos y creciente desempleo que se abatió sobre Occidente hacia fines de la década de los años '60.

Las innovaciones del fascismo y el nazismo, sobre todo el segundo, tuvieron enorme influencia antes de la Segunda Guerra Mundial. Como es natural, la derrota militar que sufrieron estos movimientos, y la revelación de los crímenes de lesa humanidad cometidos por el gobierno alemán bajo el nazismo, amenguaron notablemente su influencia, pese a que desde Inglaterra algunos economistas pretendieron rescatar su política económica como una estructura separable del horrendo aparato totalitario construido por ellos. Hoy en día, aparte de alguna contribución a la restauración del vetusto edificio mercantilista, el principal legado que han dejado consiste en el enfoque nacionalista como fuente de inspiración de la política económica.

Por **enfoque nacionalista** entiendo todo aquél que atribuye los problemas de un país, particu-

lamente su pobreza, a la explotación por otros países, que derivan su riqueza precisamente de explotaciones de esa clase. La concepción básica en tal sentido también es mercantilista, pero el discurso nacionalista actual debe mucho al aporte del nazismo y su teoría demonológica de la historia. Su endeblez teórica es extrema, pero su capacidad de movilizar el odio xenofóbico convierte al nacionalismo en una de las fuerzas políticas más poderosas del tiempo actual.

Aparte del nacionalismo, el otro sentimiento que gravita fuertemente sobre la política económica es el anhelo de mayor igualdad económica dentro de cada país. Es, por ejemplo, prácticamente el único sostén que le queda al socialismo, luego de que la ineficiencia del sistema de planificación centralizada ha quedado patente por una profusión de fracasos que se extienden a cuatro continentes y no conocen una sola excepción. Hoy en día la vertiente marxista-leninista del socialismo, con su énfasis en la planificación centralizada, parece en camino de ver debilitado notablemente su influjo sobre los electorados de los países industrializados, mientras que la social democracia, con énfasis sobre la distribución, se halla en evidente auge.

El tema de la distribución o redistribución del ingreso y la riqueza ocupa un lugar central en el discurso sobre política económica de la actualidad. Podría decirse que constituye el principal aditamento que alguno de los partidos más característicos de nuestro tiempo, como son la social democracia y la democracia cristiana, han incorporado a su primigenio mercantilismo. Aquí no tengo tiempo para hacer un mí-

nimo de justicia a esta gran cuestión, pero volveré sobre ella en breve.

■ Los antecedentes

A los efectos de la fugaz revista que nos proponemos pasar al pasado uruguayo en este terreno, sirve dividir el siglo y medio mal contado que llevamos de vida independiente en tres partes de aproximadamente la misma duración.

La primera se caracteriza por inestabilidad política, total estabilidad monetaria, pujante crecimiento real, y considerable apertura de la economía, auspiciada por un arancel relativamente bajo y uniforme. Las turbulencias políticas solo resultaron un obstáculo significativo para el crecimiento durante la Guerra Grande. La tesorería estuvo en situación precaria la mayor parte del tiempo, pero la idea de financiar el déficit con emisión fue considerada una tentación a la que debía resistirse tenazmente. Sin embargo, los proyectos para crear un banco central con privilegio de emisión, que en Argentina y Brasil había conducido a la inflación, se sucedieron con asiduidad desde mediados de siglo. De hecho ninguno prosperó en esta etapa y el Uruguay adoptó en 1865 el sistema de banca libre que regía en los EE.UU., el que se mantendría hasta 1890.

La primera etapa se cierra con un ensayo de legislación proteccionista en 1875. La innovación se confirma y amplía en 1888 y 1912. En lo monetario, el sistema de banca libre por fin sucumbe a la presión recurrente de los partidarios de un banco privilegiado. En 1890 se aprueba la ley de creación del Banco Nacional, y cuando su quiebra sobreviene casi de inmediato, se comienza la

obra de cimentación del Banco de la República, originalmente pensado como entidad mixta, estatal y privada, que se inaugura en 1896. A partir de 1904 el país goza de paz interna y estabilidad política, pero su tasa de crecimiento real es claramente inferior a la del primer medio siglo. Comienza la etapa de promoción de un sector de empresas estatales más allá del sector financiero en que se situaron sus orígenes, por lo general signado por monopolios y privilegios. Se sientan las bases de lo que sería una tradición nacional de "legislación social avanzada". El país siente que, con el liderazgo de José Batlle, ha conquistado una posición envidiable dentro de la comunidad internacional. Pese a la existencia de un banco emisor estatal, y al abandono formal del patrón oro en 1914, sigue apegado a la austeridad fiscal y a la disciplina monetaria, y el peso permanece firme.

El Centenario coincide prácticamente con la gran depresión y con la muerte de Batlle. En 1931 el Consejo Nacional de Administración, el Ejecutivo colegiado instituido en 1917, favorece el control de cambios como respuesta a la crisis cambiaria. Es el primero de una larga cadena de errores. El golpe de Estado de 1933 no consigue mejorar una conducción económica signada por la mediocridad y la confusión. El "reavalúo" del oro en 1935 agrieta insensatamente los cimientos del peso uruguayo. En 1939 se permite la emisión sin límites contra redescuentos, y la negación de toda una tradición queda confirmada. La Segunda Guerra Mundial se interpone en este camino de desastre. Se acumulan reservas, retorna la prosperidad, se liberaliza el intercambio, el peso

vuelve a fortalecerse. Pero en 1948, probablemente en la medida más desgraciada en toda la historia del país, se restablece la efectividad del control de cambios. Subsiguientemente la economía nacional se cierra de una manera notable, mientras el mundo asiste a la mayor expansión del comercio internacional que jamás se había visto ni se vería desde entonces. Las divisas escasean. Se devalúa vergonzantemente, recurriéndose a los tipos múltiples, cuyo número aumenta sin cesar. El reparto de un flujo de divisas prácticamente congelado a la altura de 200 millones de dólares, crea problemas infinitos. Las empresas más rentables son las más viejas, porque tienen cupos de importación. La inversión cae. El crecimiento se detiene por completo. En 1962 se inaugura una era de presupuestos fuertemente deficitarios. En 1965 la inflación se acerca a tres dígitos; quiebran varios bancos, cheques del Banco República por menos de 100 dólares contra sus cuentas en Nueva York son rechazados por falta de fondos. Es la **debacle**. En 1967 la inflación sobrepasa el límite de tres dígitos. Hacia junio de 1968 se aproxima a 200%. Mientras tanto, las calles están rotas, los comercios desabastecidos, las huelgas menudean, los servicios esenciales se interrumpen a cada paso. El país, sin lugar a dudas, era un enfermo grave, y la enfermedad hacia crisis.

Esta crisis de 1967-68 forma ya parte de nuestro pasado inmediato; tal vez habría que decir que allí empieza el tiempo histórico en que todavía vivimos. Requiere, por tanto, una óptica distinta, un **tempo** de exposición algo más pausado. Es la tarea a que me abocaré la semana próxima.