





**POLÍTICA ECONÓMICA
PARA DECIDIR EN
TIEMPOS DIFÍCILES**

A



JUAN CARLOS DE PABLO

**POLÍTICA ECONÓMICA
PARA DECIDIR EN
TIEMPOS DIFÍCILES**



 *Editorial El Ateneo*

De Pablo, Juan Carlos

Política económica para decidir en tiempos difíciles / Juan Carlos de Pablo. -
1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : El Ateneo, 2019.
432 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-950-02-1000-3

1. Ensayo Económico. 2. Economía Política. 3. Toma de Decisiones. I. Título.
CDD 338.982

Política económica para decidir en tiempos difíciles

© Juan Carlos de Pablo, 2019

Derechos exclusivos de edición en castellano para todo el mundo

© Grupo ILHSA S.A. para su sello Editorial El Ateneo, 2019

Patagones 2463 - (C1282ACA) Buenos Aires - Argentina

Tel.: (54 11) 4983 8200 - Fax: (54 11) 4308 4199

editorial@elateneo.com - www.editorialelateneo.com.ar

1ª edición: abril de 2019

ISBN 978-950-02-1000-3

Impreso en Grupo IHLSA S. A.,
Comandante Spurr 631, Avellaneda,
provincia de Buenos Aires,
en abril de 2019.

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

Libro de edición argentina.

Índice

Prólogo	13
Capítulo 1	
Teoría	21
Unidirección.....	23
Teorema de Frisch-Tinbergen	24
Principio de la clasificación efectiva de los mercados	28
Teorema de segundo mejor	30
Constitución.....	33
Interacción	37
Política económica según distintas hipótesis de formación de expectativas.....	38
Política económica según la Teoría de los Juegos.....	54
Reglas versus discrecionalidad, consistencia temporal	56
Credibilidad y reputación	57
Instituciones y cultura	61
Funcionarios “no angelicales”	78
Ciclo económico de raíz política	81
Fallas de los mercados y de los gobiernos.....	86
Teoría de la Dependencia	93
Búsqueda de rentas	97
Regulación	99
Capítulo 2	
Mi experiencia	103
La economía como proceso decisorio	106
Antecedentes propios y ajenos	108
Claves en el enfoque.....	110
<i>Checklist</i> operativa.....	114

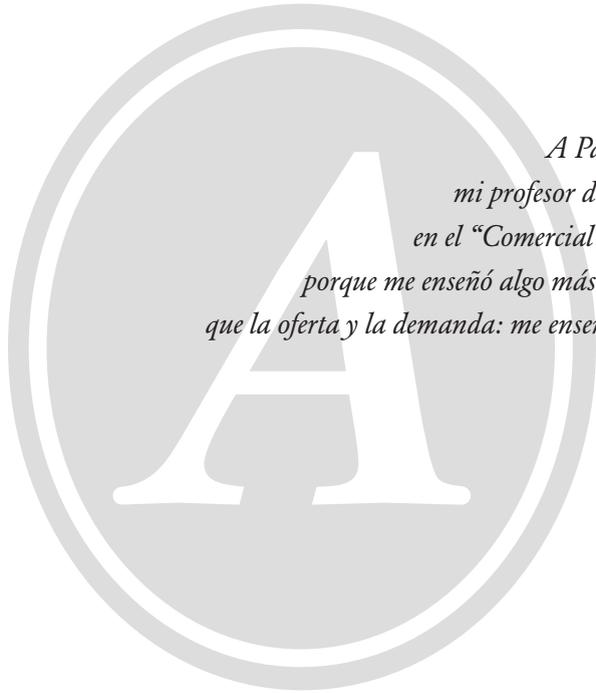
Política económica en un país periférico.....	121
Mundo, primera exogeneidad	122
Todas las economías son abiertas, pero... ..	125
Centro y periferia en el plano de las ideas	129
Política económica en un país politizado	133
La política económica, porción de la política general.....	135
La relación ministro-presidente y Gabinete.....	140
Lo que puede hacer un presidente débil.....	149
Accionar ministerial, bajo presidentes débiles	152
Política económica al final de los gobiernos.....	170
Política y economía en gobiernos militares	183
La práctica de la política económica	186
Si la gente supiera... ..	190
Ministro de Economía, cargo y función.....	192
¿Persona o circunstancia?.....	194
Ideas, intereses y valores	205
Ministro de Economía, puesto gerencial	210
El peso de la herencia y la presión de la urgencia	211
Ministro de Economía y economistas aplicados.....	212
Política económica en un contexto de <i>noveno</i> mejor	218
Relación entre la teoría y la política económica	219
Ni una ni cualquiera.....	219
Creciente especialización.....	220
Lo que deberían saber los teóricos que quieren aportar a la política económica	222
La “caja de herramientas” de Joan Robinson.....	225
Mis herramientas preferidas	256
Fin del Mundo, Diluvio Universal y sistema	257
Identificación	270
Error tipo I, error tipo II.....	276
Trabajar y estar ocupado.....	283
Un esquema para analizar políticas económicas	289
Política económica y medios de comunicación	293

Capítulo 3

Hitos mundiales	301
Tipos de cambio en Inglaterra y Francia a mediados de la década de 1920	304

Inglaterra.....	304
Francia.....	306
Primer shock petrolero	313
Impacto sobre la Argentina.....	321
Shock antiinflacionario en los Estados Unidos, a partir de 1979	325
Impacto sobre la Argentina.....	335
Capítulo 4	
Experiencias argentinas	341
Entusiasmo y crisis, a partir de 1880	342
Prolegómenos de la crisis	348
Pacto Roca-Runciman.....	356
Contratos petroleros a partir de 1958	367
Firma de los contratos	369
Anulación de los contratos	375
Sourrouille versus Cavallo, 9 meses después de lanzados los programas antiinflacionarios.....	381
Plan Austral	384
Convertibilidad	385
Resolución ME 125/2008	388
Memorias, autobiografías y biografías de protagonistas	397
Argentina.....	397
Resto del mundo.....	400
Referencias bibliográficas	403





*A Pastor Sastre,
mi profesor de Economía
en el “Comercial de Ramos”,
porque me enseñó algo más importante
que la oferta y la demanda: me enseñó a pensar.*



Prólogo

Franz Schubert fue acusado de haber escrito la misma canción alrededor de 600 veces. Quien se tome el trabajo de leer mis escritos me podría acusar de algo parecido.

En la enorme mayoría de los casos que conozco, la carrera profesional de los economistas se explica más por las circunstancias, las oportunidades y las vicisitudes, que por planes grandiosos diseñados cuando todavía eran estudiantes, y ejecutados a lo largo de toda la vida. A mí me ocurrió lo mismo.

En efecto, desde que en 1968 volví al país, luego de completar mis estudios de doctorado en Harvard (exámenes generales aprobados, tesis “en curso”, como dije durante varias décadas, en honor a mi abuela Marta, quien cada vez que me veía me preguntaba “cómo anda la tesis”), seguí de manera cotidiana la política-política, y la política económica, de la Argentina y, aunque con menor detalle, la de algunos países.¹

Fue mi manera de ganarme la vida, escribiendo monografías referidas a economía aplicada, columnas periodísticas, participando en programas de radio y televisión, pronunciando conferencias y desempeñándome como consultor.

1. Describí mi desarrollo profesional en de Pablo (1995) y (2014).

De toda esta actividad surgieron escritos que serán citados a lo largo de esta obra. En algunos libros analicé períodos específicos de la política económica argentina, otros fueron pensados como manuales para las escuelas de economía. Los primeros fueron consolidados en de Pablo (2005), donde me ocupé del caso argentino durante la segunda mitad del siglo xx. Desde agosto de 1989 publico *Contexto*, una *newsletter* semanal, en base a cuyos primeros 1000 números, en de Pablo (2008), mostré cómo se analiza una política económica en tiempo real.

“Desde que el mundo es mundo” los poderosos (reyes, señores feudales, presidentes y primeros ministros) intervienen en la economía. Un par de ejemplos bien antiguos: los controles de precios se encuentran en el Código de Hammurabi, redactado 18 siglos antes de Cristo; y Mateo, uno de los cuatro evangelistas, era recaudador de impuestos. Sin ir tan lejos, las cuestiones fiscales ocupan un lugar importante en la Carta Magna de 1215² y en la Gloriosa Revolución inglesa de 1688. La preocupación por el bienestar de los más pobres en Inglaterra a partir del siglo xvi generó las Leyes de Pobres, y en el plan comercial cabe apuntar que *Mercantilismo y fisiocracia* son anteriores al nacimiento oficial del análisis económico asociado a *La riqueza de las naciones*, que Adam Smith publicó en 1776.

Ejemplos argentinos que vienen a cuento: en 1809 Mariano Moreno le presentó al virrey Baltasar Hidalgo de Cisneros *La representación de los hacendados*, un modelo de cómo un sector debe peticionarle al gobierno de turno. En 1822 se creó la Compañía del Banco de Buenos Aires, la primera institución

2. Estupendamente analizada en Bara (2015).

bancaria pública, y luego del derrocamiento de Juan Manuel de Rosas “la Argentina se convirtió en el único país creado bajo un proceso político filosófico anglosajón o angloamericano, e implementado por descendientes de españoles. Cuatro hombres, en muchos casos enemistados entre sí, produjeron lo que se podría considerar el milagro de la segunda mitad del siglo XIX: Juan Bautista Alberdi, Justo José de Urquiza, Bartolomé Mitre y Domingo Faustino Sarmiento” (Ribas, 2000).

Smith, David Ricardo, Robert Thomas Malthus y el resto de los padres fundadores del análisis económico no eran revolucionarios, pero tampoco conservadores, sino reformistas. De manera que todos sus análisis tenían implicancias, en términos de las políticas públicas, aunque su perspectiva no era coyuntural, sino de largo plazo.

De la mano de William Petty, Gregory King y Charles Davenant, desde el siglo XVII interesó la estimación de las cuentas nacionales, pero para contar con elementos de juicio referidos a cambios en la estructura económica, no a las variaciones anuales –ni qué hablar trimestrales– de la actividad económica y el empleo.

En una palabra, la injerencia estatal en la vida económica existía en 1929, pero cambió de manera notable a partir de la Gran Depresión de la década de 1930. Nunca hay que analizar el pasado con ojos del presente. Las intensas migraciones internacionales verificadas durante el siglo XIX y comienzos del XX reflejan la pretensión de algunos países de solucionar sus problemas económicos induciendo la emigración de algunos de sus ciudadanos.

La novedad generada durante la década de 1930 fue que la crisis fue geográficamente tan generalizada, duradera y profunda,

que obligó a los gobiernos de turno a ocuparse del funcionamiento de sus economías, resolviendo los problemas dentro de sus fronteras. Los europeos, en esa década, no pudieron zafar invitando a algunos de ellos a poblar América, Asia u Oceanía.

En tales condiciones nació la política económica como la conocemos modernamente. Sin libreto y teniendo que dar respuestas inmediatas a problemas acuciantes. El *New Deal* implementado por Franklin Delano Roosevelt desde comienzos de 1933 fue, en buena medida, una construcción intuitiva.³ La *Teoría general del empleo, el interés y el dinero* que John Maynard Keynes publicó en 1936, en el plano de la política económica práctica, influyó principalmente desde fines de la Segunda Guerra Mundial.

Al respecto cabe sintetizar un par de testimonios, escritos por un protagonista y un testigo calificado, el escocés Alexander Kirkland Cairncross y el norteamericano Herbert Stein, respectivamente.

En 1939 Cairncross se incorporó al gobierno inglés. A principios de 1941, cuando se organizó la Sección Económica, estaba a cargo de importaciones, transporte, materias primas y prioridades en la asignación de maquinarias. La dirigió a partir de 1961, siendo antecedido por Lionel Robbins (1941-1945), James Meade (1946-1947) y Robert Hall (1947-1961). Su testimonio es el siguiente: “La Sección Económica fue el primer grupo de economistas profesionales que trabajó con dedicación exclusiva como asesores gubernamentales en Inglaterra, muy probablemente en cualquier país... No tenía el monopo-

3. Algo parecido ocurrió en la Argentina, tarea que estuvo a cargo de un conjunto de jóvenes, liderados por Federico Pinedo y Raúl Prebisch. Louro (1992) analizó en detalle el funcionamiento del “grupo P-P” durante la década de 1930.

lio del asesoramiento, pero ocupaba un lugar central y sus puntos de vista eran muy tenidos en cuenta... La mitad de la tarea de la Sección Económica consiste en posicionar un problema antes de que lo hagan los demás, y posicionarlo antes de que se convierta en agudo” (Cairncross y Watts, 1989).

La Segunda Guerra Mundial es clave en el desarrollo de la industria de la economía de Washington. Los economistas se orientaron hacia el gobierno federal porque había trabajo ahí. No eran años de buenas oportunidades en la universidad o en el sector privado. En aquel momento el gobierno federal estaba empeñado de proporcionarle empleo a todo tipo de personas: artistas, actores, escritores, etc... Aún cuando los economistas no son elegidos por ese motivo, tienden a adquirir sentido de pertenencia al equipo político, si son tratados como tales, y pocos de los que han estado expuestos a esta experiencia han recobrado su virginidad... Al terminar la guerra era claro que una parte importante del rol del gobierno en la economía había llegado para quedarse. También resultó claro que el lenguaje en el cual se iba a desarrollar buena parte de la actividad gubernamental era el de la economía... La ley de empleo de 1946 puede haber tenido éxito o no en su propósito de introducir el análisis económico en la política, pero ciertamente tuvo éxito en introducir la política dentro del análisis económico.⁴ (Stein, 1986).

4. Entre otras cosas, creó el Consejo de asesores económicos del presidente.

En rigor lo anterior se refiere a la política macroeconómica, porque simultáneamente se desarrollaron análisis específicos, referidos a los mercados laboral, agropecuario, energético y financiero, entre otros.

Esta obra se ocupa de la política económica a partir de mediados del siglo xx y está dividida en cuatro capítulos. En el primero reseño lo que el análisis económico dice con respecto a la política económica; en el segundo complemento lo anterior en base a mi experiencia; en el tercero analizo tres episodios ocurridos en el exterior, que ilustran aspectos cruciales de cómo creo que hay que analizar las políticas económicas; y en el cuarto hago lo mismo en base a cinco eventos que tuvieron lugar en la Argentina.

Almorzando con Mariano Tommasi el 17 de abril de 2017, me puse al día con algunos aportes recientes a la teoría de la política económica. Víctor Jorge Elías, Jorge Galmes y Alfredo Martín Navarro, como de costumbre, leyeron la versión preliminar y realizaron múltiples comentarios útiles. Como también lo hizo Gustavo García, como parte de su labor editorial. A los cinco, mi agradecimiento.

Este libro está dedicado a Pastor Sastre, quien en 1959, en quinto año de la escuela secundaria, fue mi profesor de Economía Política en la Escuela Nacional de Comercio de Ramos Mejía (también fue profesor de Raúl Ernesto Cuello, pero en el Colegio de Comercio Joaquín V. González, turno noche).

De grande releí la tercera edición de su *Economía política*, editado por Ciordia y Rodríguez en 1957 (la primera edición vio la luz en 1951). En materia económica Sastre era erudito, pero no llevaba en la sangre el “núcleo” del análisis económico. Además de ello, desde el punto de vista metodológico la

obra no contiene ningún gráfico (ni siquiera el de oferta y demanda), y ningún cuadro con alguna serie estadística. El único elemento más técnico es una descripción hipotética del uso de los índices con los cuales se calcula la tasa inflación. Se dirá que era la época, pero el libro de texto introductorio, escrito por Paul Anthony Samuelson, ya llevaba casi una década de existencia. El aporte de su obra escrita no está en el texto sino en el prólogo, cuya síntesis es la siguiente:

La esencia pedagógica consiste en evitar sufrimientos a la juventud que acude a las aulas para aprender. Bondad en el profesor, suprema comprensión, ver lo profundamente humano de cada joven, auscultar sus problemas e inquietudes, guiarlos con mano firme, maestra, convincente y persuasiva, despertarlo a la vida, estimularlo, dirigirlo, enderezarlo, proceder sin renunciamentos, con franqueza y sin reacciones mezquinas, sembrando y actuando en forma ejemplar y generosa, allí donde el espíritu ignaro reacciona con encono. El clamor es aprender sin sufrir, sin tortura, y de allí la responsabilidad del profesor que hace agradable la enseñanza, atrayente y seductora, conduciendo y contribuyendo a formar espíritus firmes, leales a sanos principios, en un ambiente feliz, adonde nadie acude con temor. Por eso, en los dinteles de las aulas debería existir esta inscripción: aquí se aprende a vivir.

Pues bien, afortunadamente Sastre no basaba su curso en el texto sino en el prólogo de su libro. Como recordé en *Apuntes a mitad de camino* (de Pablo, 1995), “se ocupó de la formación

de cada uno de sus alumnos. Nos enseñó a pensar, planteándonos cuestiones y haciéndonos hablar. El método elegido fue tomar de ‘punto’, o de contrapunto, a uno de los alumnos, de apellido Castro, comunista confeso. Los diálogos entre Sastre y Castro constituían un excelente punto de partida para la reflexión. El ‘contexto’ ayudaba, porque en 1959 en la Argentina se inauguraba la gestión de Arturo Frondizi –particularmente, su política económica– y en Cuba la de Fidel Castro”.

Pastor Sastre merece que le dedique esta obra porque no me importa que en el Comercial de Ramos no me haya hablado de la destrucción creativa de Schumpeter, los efectos sustitución e ingreso de Slutsky o la curva de Engel. Hizo algo más importante, me enseñó a pensar. Por lo cual también le cabe el homenaje que Schumpeter recibió de Paul Marlor Sweezy, uno de sus alumnos, quien afirmó: “A Schumpeter no le importaba lo que pensábamos, mientras pensáramos”.

Juan Carlos de Pablo