De la justicia a la necesidad: las transformaciones en las ideas económicas desde la dictadura

POR **MARIANA HEREDIA** Y **FERNÁN GAILLARDOU**

Mariana Heredia. Socióloga (UBA), magíster y doctora en Sociología de la École des Hautes Etudes en Sciences Sociales de París (EHESS). Investigadora adjunta del CONICET, docente e investigadora del IDAES y profesora de la UBA. Es autora de artículos en revistas nacionales y extranjeras y de los libros *A quoi sert un économiste* (París, La découverte, 2014) y *Cuando los economistas alcanzaron el poder* (Buenos Aires, Siglo XXI, 2015).

Fernán Gaillardou. Sociólogo (UBA), miembro del equipo de investigación "Configuración de las elites en la Argentina reciente" (en el IDAES) y del proyecto "InterCo Social Sciences and Humanities" (en la EHESS).

La última dictadura militar argentina fue el escenario de una profunda transformación en la ciencia económica y en su relación con el Estado, sentando las bases para un profundo cambio en la forma de concebir y organizar el orden socioeconómico nacional. Fortalecida desde los años 1930 por el imperativo de proteger al país, desarrollar la industria y mejorar la calidad de vida de las mayorías, la conducción estatal de los asuntos económicos comenzaría a desdibujarse para dejar lugar a una administración central permanentemente jaqueada por la inestabilidad monetaria y el endeudamiento externo.

En ese momento bisagra, las ideas y sus productores contribuyeron de dos maneras. En primer lugar, ciertos intelectuales liberal-conservadores alentaron el golpe de Estado, justificándolo como la única forma posible de restablecer un orden perdido. No estuvieron solos, sino que participaron de una conspiración que involucró a sectores empresarios, políticos y militares, tanto locales como extranjeros. En segundo lugar, quienes promovieron estas ideas, lejos de limitarse a la emisión de declaraciones públicas, llevaron sus propuestas al gobierno, aprovechando las condiciones provistas por un régimen de excepción.

Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en Chile, la junta militar no reunió en torno de sí a un grupo homogéneo de actores que debían justificar ante el gran público un conjunto de decisiones previamente acordadas. Si bien existía un consenso fundamental al interior del PRN sobre la necesidad del disciplinamiento social y la lucha "antisubversiva", la política económica fue objeto de intensas disputas internas, recibiendo críticas por parte de funcionarios del gobierno, de empresarios e intelectuales de la derecha afines al mismo.

Las medidas puestas en marcha desde el comienzo de la gestión Martínez de Hoz implicaron nuevos desafíos en materia de política económica y la valoración de ciertas credenciales consideradas aptas para enfrentarlos, destacándose la independencia partidaria, la formación en Estados Unidos, la adhesión al monetarismo y a los postulados liberales básicos. En este escenario, los liberales tradicionales sellaron su eclipse y los asuntos económicos comenzaron a delegarse a una nueva generación de jóvenes tecnócratas. Ensayando respuestas a las problemáticas de la hora, éstos últimos lograrían introducir en el repertorio estatal una nueva forma de gestionar la economía que ►

GUILLERMO LOIÁCONO / ARCHIVO NACIONAL DE LA MEMORIA

GUILLERMO LOIÁCONO / ARCHIVO NACIONAL DE LA MEMORIA

consiste en la coordinación de expectativas a través de determinadas "señales de mercado". A su vez, la herencia del *Proceso* en materia económica contribuyó a erigir la inflación y la deuda externa como prioridades de la agenda estatal, constituyendo la base de la persistencia de dichas ideas en tiempos de democracia.

En el primer apartado reconstruiremos la historia del pensamiento económico liberal argentino y sus productores hasta el momento del golpe, dando cuenta de cómo el liberalismo pudo traducir algunas de sus ideas en decisiones que cristalizarían en nuevas instituciones. En el segundo apartado, mostramos cómo estas ideas fueron objeto de fuertes disputas al interior del *Proceso* que, junto con la nueva realidad económica que contribuyeron a formatear, terminaron por encumbrar a los liberales tecnocráticos como actores con una voz privilegiada en materia económica en la Argentina. Fundamentalmente inspirados en valores liberales básicos, éstos lograron convertir posicionamientos políticos en recetas técnicas, la posibilidad en necesidad y la necesidad en virtud, forjando un nuevo modo de dirigir los asuntos socioeconómicos. El artículo se cierra con una reflexión sobre la lógica de funcionamiento de estas ideas que, impuestas al calor de las armas hace casi 40 años, vuelven a hacerse oír fuertemente en la actualidad.

LAS MEDIDAS PUESTAS EN MARCHA DESDE EL COMIENZO DE LA GESTIÓN MARTÍNEZ DE HOZ IMPLICARON NUEVOS DESAFÍOS EN MATERIA DE POLÍTICA ECONÓMICA Y LA VALORACIÓN DE CIERTAS CREDENCIALES CONSIDERADAS APTAS PARA ENFRENTARLOS, DESTACÁNDOSE LA INDEPENDENCIA PARTIDARIA, LA FORMACIÓN EN ESTADOS UNIDOS, LA ADHESIÓN AL MONETARISMO Y A LOS POSTULADOS LIBERALES BÁSICOS. EN ESTE ESCENARIO, LOS LIBERALES TRADICIONALES SELLARON SU ECLIPSE Y LOS ASUNTOS ECONÓMICOS COMENZARON A DELEGARSE A UNA NUEVA GENERACIÓN DE JÓVENES TECNÓCRATAS.

EL LIBERALISMO "CLÁSICO": DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO A LAS SOMBRAS DE LA DEMOCRACIA

Desde fines del siglo XIX, nuestro país se insertó en el mercado internacional como exportador de materias primas e importador de manufacturas. La consolidación del Estado nacional se encontró estrechamente ligada con un núcleo dirigente —con eje geográfico en la región pampeana— que adhería a los principios del liberalismo económico. Siendo ésta una característica de las elites de la época en todo el continente, lo peculiar del caso argentino yace en el escaso respeto de las libertades civiles y políticas por parte de los grupos sindicados con el liberalismo. Como afirmara Halperín Donghi (1987), el liberalismo económico convivió tempranamente con el conservadurismo en materia político-institucional.

Esta convivencia perduró hasta fines del siglo XX en la medida en que nuestro país careció de un partido de derecha electoralmente exitoso desde el momento en que el régimen político comenzó a abrirse a la participación de las mayorías. No obstante, a pesar de carecer de una organización político-electoral eficaz, los representantes y simpatizantes del liberalismo contaron con otros canales de expresión de sus ideas. Por un lado, se hicieron oír a través de una relación privilegiada con la prensa centenaria (*La Nación* y *La Prensa*) y por otro, actuaron desde las cúpulas empresarias y corporativas que durante cierto tiempo permanecieron en manos de familias tradicionales (Schvarzer, 1991).

Bloqueada la posibilidad de formar parte del gobierno por la vía electoral, los representantes de las ideas liberales lograron acceder al poder estatal únicamente en el contexto de intervenciones militares. Al carecer de cuadros propios, las Fuerzas Armadas debían reclutar funcionarios entre sus apoyos civiles, gracias a lo cual referentes del liberalismo como Álvaro Alsogaray, José Alfredo Martínez de Hoz o Roberto Alemann tuvieron en estos regímenes sus primeras experiencias como funcionarios públicos. Este apoyo mutuo no se tradujo, sin embargo, en doble dependencia: como señala Rouquié (1994), existieron administraciones militares de signos diversos, las elites castrenses no siempre fueron fieles a los elencos liberales.

Antes de 1976, a pesar de que militares y liberales justificaran la presencia en el gobierno de estos últimos por sus credenciales técnicas, ciencia económica y liberalismo no fueron términos equivalentes. Por un lado, el liberalismo se presentaba como un proyecto integral de país más que como doctrina específicamente "económica". Por otro lado, en los centros de estudio y las agencias estatales vinculadas a la ciencia económica predominaban las posiciones intervencionistas, al igual que en varios países de la región (Montecinos y Markoff, 2009).

Esta falta de identidad entre ciencia económica y liberalismo a nivel disciplinario se expresaba también a nivel de la administración estatal: aunque los liberales lograron más de una vez aplicar programas de ajuste ortodoxo, los elencos políticos (militares o no) se mostraban intransigentes respecto de algunos lineamientos básicos como la promoción de la industria, el Estado empresario y una administración pública robusta. Es por esto que, por lo menos hasta la última dictadura, los elencos liberales no lograron contrarrestar ciertos consensos sobre el Estado interventor.

En los albores de la década de 1970, la radicalización de los proyectos políticos y el cuestionamiento creciente al control empresario de la economía y del monopolio estatal de la violencia legítima advirtieron a liberales y militares sobre la necesidad de estrechar lazos y converger en ciertas tácticas comunes. El encuentro, no obstante, no fue fácil. Hechos conmocionantes como el Cordobazo en 1969 y el Gran Acuerdo Nacional —impulsado por Lanusse en 1972— dividieron aguas en las filas del liberalismo, en torno de cuestiones clave como el papel de las Fuerzas Armadas y su relación con los partidos y los sindicatos. Fue recién alrededor de 1975 que se logró cierto consenso y una oportunidad única para una gran transformación. Muerto Juan Domingo Perón y enfrentada la primera mandataria con el sindicalismo y la guerrilla, las miradas apuntaron hacia la organización de la sociedad establecida a partir de la década de 1940. *La Prensa* y *La Nación* como gran parte del empresariado desplazaron el foco de la percepción de amenaza desde las fuerzas radicalizadas de izquierda hacia el peronismo y su rama sindical (Heredia, 2015).

Así, los liberales comenzaron a instigar el golpe en sus intervenciones públicas señalando la incapacidad del gobierno para restablecer el orden, a la vez que —en círculos más estrechos— delineaban un ideario común que nutriría al ala conservadora del *Proceso*. Estos intelectuales, inspirados en autores como Hayek, Von Mises, Friedman y Becker (puntas de lanza de la revitalización del liberalismo a nivel internacional), elaboraron un diagnóstico que haría del intervencionismo estatal y el poder sindical los más grandes lastres a desmantelar, y el respeto del derecho de propiedad y de la libertad de empresa los cimientos de un nuevo orden. Lejos de ceñir su intervención a la producción de discursos, las acciones de estos intelectuales abarcaron desde la articulación entre empresarios, políticos y militares para la instigación del golpe, solicitadas y *lockouts*, hasta el diseño —y luego implementación— de muchas medidas del futuro régimen (Vicente, 2012).

LA HERENCIA DEL *PROCESO* EN MATERIA ECONÓMICA CONTRIBUYÓ A ERIGIR LA INFLACIÓN Y LA DEUDA EXTERNA COMO PRIORIDADES DE LA AGENDA ESTATAL, CONSTITUYENDO LA BASE DE LA PERSISTENCIA DE DICHAS IDEAS EN TIEMPOS DE DEMOCRACIA.

EL LIBERALISMO EN EL MINISTERIO Y LA NUEVA GESTIÓN ECONÓMICA DE LAS EXPECTATIVAS

Si bien existía entre los liberales y sus socios militares un acuerdo básico en cuanto a la necesidad y el carácter de la "lucha antisubversiva", la política económica suscitó, al igual que en dictaduras anteriores, las principales disputas internas (Yannuzzi, 1996). Ya desde antes del golpe, las experiencias brasileña y chilena funcionaban como fuentes de inspiración antagónicas: la primera orientada hacia la profundización del desarrollo industrial; la otra, hacia una política antiinflacionaria monetarista y antiestatista.

Tanto la posición de Massera como la resistencia de los funcionarios estatistas de Fabricaciones Militares, como las disidencias internas al equipo económico fueron los principales vectores de oposición a las iniciativas de Martínez de Hoz (Canelo, 2008). Paralelamente, cuando fueron superados los primeros objetivos, la mayoría de los comentarios de empresarios y analistas comenzaron a insistir sobre la incapacidad oficial para contener la inflación. Aunque hubieran avanzado en cierto reordenamiento interno, la persistencia de altos índices de incremento de los precios revelaba las dificultades de los liberales para traducir sus ideas en proyectos convincentes y eficaces.

Acorralado entre los liberales tradicionales —que exigían la reducción del aparato y gasto público— y la oposición militar a dichas propuestas, Martínez de Hoz se acercó a quienes creían poder resolver la inflación sin atentar contra el tamaño del Estado ni el volumen del empleo: los jóvenes tecnócratas. Aprovechando la coyuntura financiera internacional y un nuevo enfoque antiinflacionario, éstos propusieron el disciplinamiento de los precios internos a través de la adopción del "monetarismo para economías abiertas" (una nóvel teoría desarrollada en Chicago).

En paralelo a la convivencia entre liberales de distintas vertientes en el área económica del gobierno del *Proceso* y de una membresía común a partidos de derecha fundados tras el retorno a la democracia, el reclutamiento de li-

berales tecnocráticos propició la formación de un nuevo tipo de organización, que transformaría la forma de articulación entre los mundos académico, económico-social y político: los *think tanks*. En nuestro país, estos se crearon como resultado de la confluencia entre economistas de origen local formados en Estados Unidos, con mecenas provenientes del mundo empresario deseosos de acrecentar y sofisticar su influencia política y de militares ávidos de cuadros técnicos (Heredia, 2015).

FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas), el único creado antes de la dictadura, nació en 1964 del esfuerzo conjunto entre la Fundación Ford y cuatro grandes corporaciones nacionales. Originalmente financiado por la primera y agotado este recurso, se convirtió en la principal consultora de las grandes empresas privadas locales, siendo luego el centro que más aportaría funcionarios al *Proceso*.

IEERAL-FM (Instituto de Estudios Económicos de la Realidad Argentina y Latinoamericana de la Fundación Mediterránea) y CEMA (Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina), en cambio, surgieron durante la dictadura y sus miembros (Domingo Cavallo, Pedro Pou, Carlos Rodríguez y Roque Fernández, entre otros) recién habían terminado sus posgrados en Estados Unidos, y participaron del *Proceso* de manera menos orgánica (pero no por ello menos importante). Al no existir un programa conjunto (como en el caso chileno) las intervenciones de los liberales argentinos fueron mayormente puntuales y personalizadas.

En particular, la cuestión inflacionaria suscitó una serie de medidas crecientemente innovadoras. El equipo de Martínez de Hoz fue primero el artífice de la gradual apertura comercial aplicada a lo largo de 1976 que, con un tipo de cambio devaluado, no despertó mayores resistencias. Luego, la reforma financiera elaborada por Adolfo Diz (ex Chicago) en 1977 procuró aprovechar la elevada liquidez internacional atrayendo capital extranjero vía aumento de las tasas de interés internas. Finalmente, la llamada "tablita cambiaria" de fines de 1978 (aconsejada por miembros del CEMA, entre otros), procuró alinear la inflación local a la internacional por la doble vía de las expectativas (la fijación anticipada de algunos precios clave) y de los incentivos (el disciplinamiento de los precios por la vía arancelaria).

Los resultados no esperados de la conjunción de dichas medidas fueron profundos. En un primer momento, las altas tasas de interés junto con el tipo de cambio sobrevaluado —y prefijado— estimularon el endeudamiento internacional y con ello la acumulación de reservas en el Banco Central. Sin embargo, a fines de 1979 la fórmula comenzó a tambalear: el atraso cambiario, junto con el persistente aumento de los precios, hicieron incrementar la expectativa de devaluación y con ello las tasas de interés internas. Dichos efectos fueron criticados por un amplio espectro de actores: empresarios, sindicalistas, políticos y hasta intelectuales liberales.

EL RECLUTAMIENTO DE LIBERALES TECNOCRÁTICOS PROPICIÓ LA FORMACIÓN DE UN NUEVO TIPO DE ORGANIZACIÓN, QUE TRANSFORMARÍA LA FORMA DE ARTICULACIÓN ENTRE LOS MUNDOS ACADÉMICO, ECONÓMICO-SOCIAL Y POLÍTICO: LOS *THINK TANKS*. EN NUESTRO PAÍS, ÉSTOS SE CREARON COMO RESULTADO DE LA CONFLUENCIA ENTRE ECONOMISTAS DE ORIGEN LOCAL FORMADOS EN ESTADOS UNIDOS, CON MECENAS PROVENIENTES DEL MUNDO EMPRESARIO DESEOSOS DE ACRECENTAR Y SOFISTICAR SU INFLUENCIA POLÍTICA Y DE MILITARES ÁVIDOS DE CUADROS TÉCNICOS.

El equipo económico respondió acudiendo a la confianza del inversor de alta liquidez, garantizando los depósitos y sosteniendo el tipo de cambio con reservas. Esta progresiva orientación de la intervención económica estatal hacia la generación de "señales de mercado" constituye uno de los rasgos característicos del neoliberalismo, llamado a perpetuarse en democracia. Este último se diferencia del liberalismo clásico por fijar la acción del Estado no en la generación de controles y sanciones sino en la generación de expectativas y condiciones propicias al despliegue de la libertad en los negocios (Fridman, 2010).

El manejo de las expectativas no logró contener la desconfianza. Tras la devaluación dispuesta por Lorenzo Sigaut (sucesor de Martínez de Hoz) se instrumentaron una serie de mecanismos que desembocaron en la estatización de la deuda mantenida por el sector privado con acreedores externos y en fuertes condicionamientos para el futuro gobierno.

CONCLUSIONES: EL LEGADO

Durante el breve período transcurrido entre 1976 y 1981 y al calor de las mencionadas transformaciones en las filas liberales y en las formas de gestión y organización económica, surgió una innovación en el carácter de la política económica en general y de la estrategia antiinflacionaria en particular: la regulación y el control del comportamiento de los actores (acuerdos de precios y salarios) se verían reemplazados por la coordinación de expectativas a partir de "señales de mercado" utilizando como instrumentos el manejo del tipo de cambio y de la tasa de interés.

Lo peculiar de la política económica guiada por este imperativo es que la racionalidad del inversor es considerada un dato y, en tanto tal, aquello que es necesario seducir para poner en marcha la economía. Mientras que la guía que motiva las políticas basadas en el acuerdo entre sectores sociales es el ideal de un consenso alcanzable a través de una negociación en la cual las partes deben justificar su posición y comprometerse, el espíritu detrás de las "señales de mercado" es el del principio de necesidad, según el cual el poder y la racionalidad del inversor son las condiciones básicas del funcionamiento económico a las que la sociedad entera debe adaptarse. Si bien el ideario liberal supone un criterio de justicia al entronizar la competencia entre actores racionales como el camino hacia el bien común, es evidente que las políticas promercado coincidieron en la Argentina y en el mundo con una fuerte degradación de la equidad social.

Durante la última década, el marcado proceso de desendeudamiento externo, el relativo control del problema inflacionario (por lo menos hasta el año 2006) y el rechazo oficial hacia la privatización de activos estatales como solución posible parecían erigirse como pruebas de que lo más gravoso del legado dictatorial había quedado atrás, o que, por lo menos, eran cuestionadas las respuestas consideradas ineludibles en el pasado desde las carteras económicas. Sin embargo, el sostenido aumento de los precios, el conflicto con los *holdouts* y los escasos niveles de inversión registrados en los últimos años, parecen haber reavivado las viejas propuestas basadas en la captación de la confianza de los más poderosos sin mayores reflexiones sobre cómo la misma ha de ser virtuosa para el resto de la sociedad.

Al cierre de esta edición (noviembre de 2015) existe una probabilidad muy cierta de que un conjunto de actores fuertemente asociados con algunas de las posturas en materia económica más controversiales de la Argentina posdictatorial (la privatización directa o periférica, el endeudamiento externo y el ajuste brusco) alcancen el gobierno.

El resultado de los próximos comicios, así como el rumbo que tome el próximo gobierno en materia económica, agregarán algunas pistas clave sobre el legado del "Proceso de Reorganización Nacional" en lo que respecta a las ideas económicas a nivel de la administración estatal, reflejo en parte del tipo y grado de memoria que la sociedad toda guarde sobre dicha experiencia. •

Referencias bibliográficas

Canelo, P. (2008). *El proceso en su laberinto: la interna militar de Videla a Bignone*. Buenos Aires, Prometeo.

Fridman, D. (2010). "A new mentality for a new economy: performing the homo economicus in Argentina (1976-1983)". *Economy and Society*, 39: (2), pp. 271-302.

Halperin Donghi, T. (1987). *El espejo de la historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires, Sudamericana.

Heredia, M. (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Montecinos, V. y Markoff, J. (2009). *Economists in the Americas*. Massachusetts, Edward Egard.

Rouquié, A. (1994). *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Buenos Aires, Emecé.

Schvarzer, J. (1991). Estructura y comportamiento de las grandes corporaciones empresarias argentinas (1955-1983). Buenos Aires, CISEA, Mimeo.

Vicente, M. A. (2012). "Los intelectuales liberal-conservadores argentinos y la última dictadura. El caso del Grupo Azcuénaga". *KAIROS. Revista de temas sociales*, año 16, Nº 29, pp. 1-17.

Yannuzzi, M. (1996). *Política y dictadura. Los partidos políticos y el "Proceso de Reorganización Nacional 1976-1982"*. Rosario, Fundación Ross.