

Los consejeros de Menem*

Saber técnico y política en los orígenes del menemismo

◆ *Antonio Camou*

I ¿Diez años no es nada?

-¿Qué hago, don Vicente?

-Muévase mucho. No agravie a nadie.

No se defina en nada.

*Consejo de Vicente L. Saadi al entonces precandidato
presidencial Carlos Menem, 1988.*

Mirá Carlitos: vos no te calentés por el dólar.

Mejor ponete el poncho, besá a los chicos y tocá los ojos de los ciegos.

Después saludá y andate.

*Consejo de Julio Mera Figueroa al candidato presidencial
Carlos Menem en los inicios de la crisis hiperinflacionaria, Abril de 1989.*

Si Carlos Saúl Menem hubiera vivido cuarenta años, su biografía habría ocupado un breve capítulo en la pequeña historia de La Rioja, donde llegó a ser el gobernador más joven del país, allá por el año setenta y pico. De haber vivido cincuenta, la

◆ *Profesor e investigador de la UNLP*

* Una versión anterior de este trabajo fue presentada en el último Congreso de LASA (Chicago, 1998) y publicada ese mismo año por la revista *Perfiles Latinoamericanos* de México.

historia nacional lo recordaría como un político pintoresco y marginal, heredero de las tradiciones caudillescas del siglo pasado, con su anacrónico poncho federal, su melena aleonada y sus pobladas patillas devorándole la cara. De haber «muerto en las vísperas», cuando su avión particular se estrelló en plena campaña presidencial de 1989, el espejo trizado de la historia habría conservado intacta la imagen -y el discurso- de un candidato populista más, un defensor tardío, pero legítimo, de viejas banderas acunadas al calor de redoblantes y tamboriles: promesas de aumentos salariales con base en el barril sin fondo del gasto público, no pago de la deuda externa, política exterior antiimperialista, y los etcéteras de rigor. Pero Menem ganó la presidencia cruzando los sesenta años, en medio de una crisis económica inédita que había puesto a la sociedad argentina al borde del colapso, e hizo dos o tres cosas sorprendentes, rotundas, fundamentales. No mucho más. Ni menos. Con unas pocas “ideas comunes pero con habilidades extraordinarias”, como hubiera dicho Sir Walter Bagehot, improvisó una política que le permitió echar a andar una sociedad largamente postrada, y le dio al país ese golpe justo de timón que lo cambiaría por las próximas décadas.

Ahora bien, ¿qué sentido tiene en la actualidad, a diez años de aquellas elecciones y en el marco de un nuevo recambio presidencial, volver a 1989? ¿qué utilidad tiene hoy volver a indagar el marcado contraste entre aquel Menem de la campaña electoral «que no se definía en nada» (y en todo caso, cuando lo hacía era con referencia a vagas promesas populistas y un tanto mesiánicas: «salariazo», no pago de la deuda externa, acabar con «el hambre de los niños pobres y la tristeza de los niños ricos», etc), y el presidente que después terminó siendo un impulsor decidido y consecuente de la «economía popular de mercado», la severa transformación del Estado y la apertura sin medias tintas al mercado mundial?

Creo que vale la pena “volver al ‘89” por dos razones. En primer lugar, por razones históricas, para mostrar una interpretación de la disonancia entre el discurso del candidato y el accionar del presidente que hace hincapié no en las rupturas sino en las continuidades subterráneas, una lectura que pone en el primer plano la agenda “oculta” de gobierno (aunque no era tan oculta como veremos después) que se iba gestando en los pliegues de vinculación entre técnicos y políticos en el más cercano entorno menemista. Pero en segundo término, y de manera más significativa, porque el ‘89 marca el punto de máxima tensión en la Argentina democrática entre discurso político y saber tecnoeconómico, entre racionalidad electoralista y racionalidad económica, entre las condiciones para conformar una coalición electoral ganadora y las condiciones para mantener una coalición que hiciera al país gobernable. El ‘89 marca un punto de inflexión, un “cambio estructural” en la esfera público-política, parafraseando

a Habermas, donde intersectan tendencias de corto y mediano plazo que le han dado a la política argentina actual una fisonomía novedosa, con respecto a su historia, aunque esa novedad no sea otra cosa que haber empezado a recorrer el largo camino que nos lleve a la "rutinización democrática", y a elecciones donde los principales partidos comparten un "centro pragmático" de orientaciones comunes, un consenso básico en torno a un conjunto de políticas de Estado fundamentales, aunque mantengan diferencias marginales de estilo, de discurso, o de programas específicos.

Vistas a la distancia, las elecciones que consagraron a Carlos Menem en su primera presidencia, fueron la culminación de un largo proceso de diferenciación funcional interna¹ de la esfera público-política, y del que el "doble discurso" alfonsinista fue sólo una manifestación embrionaria y pasajera, en la que se produce una parcelación de dicha esfera en tres ámbitos con fronteras borrosas pero reconocibles, a saber: la **esfera político-institucional**, esto es, el ámbito "tradicional" donde se gesta la viabilidad política de las políticas públicas, la esfera propia de los partidos, el Congreso, las estructuras territoriales, etc; la **esfera massmediática**, donde se gesta la viabilidad pública de las políticas, y que está sometida, como ha sido varias veces señalado en los últimos años, a la lógica de producción y circulación de los mensajes en los medios masivos de comunicación; y la **esfera del expertise**, donde se elaboran los estudios técnicos y se entreteje una tupida red de ideas e intereses entre actores nacionales y extranjeros, consultoras, representantes de organismos multilaterales, funcionarios de línea, y otros personajes similares que le otorgan, cuando le otorgan, viabilidad (o legitimidad) técnica a cursos de acción específicos. Esto es especialmente claro en lo que respecta a la elaboración de la política económica, aunque es posible rastrear itinerarios de diferenciación semejantes en otras áreas sensibles de la política pública.

Sin duda, el giro copernicano que Menem le imprimió a la política económica argentina, tanto en lo que se refiere a la historia económica del país como a la propia tradición partidaria del peronismo, obedeció a múltiples factores. En principio, es claro que los rendimientos decrecientes de la economía argentina, enfrentada a su vez a las severas restricciones estructurales de los mercados globalizados, fueron dejando un margen de acción muy limitado a los tomadores de decisiones económicas que accedieron al gobierno a finales de los años '80. En segundo lugar, la acumulación de frustraciones y evaluaciones negativas, por parte de vastos sectores de la población,

¹ Paralelamente, y como es claro de ver, se dan procesos de transformación internos en la esfera económica y de la sociedad civil, y entre las relaciones mutuas entre estas esferas.

con respecto a la situación económica general de los últimos años como a la intervención del Estado en la economía y la sociedad, fue configurando lo que se ha denominado un «consenso de terminación» con respecto a la situación pre-hiperinflacionaria². Por último, la suspensión del flujo de fondos externos a principios de 1989, y la hiperinflación de mediados de ese año (cuando el índice de precios llegó a 4923.3%) operó como un elemento catalizador que atemorizó a importantes porciones de la sociedad, terminó de forjar una sólida coalición de intereses centrada en los actores empresariales, y depositó amplias facultades «delegativas» en el presidente Menem, para llevar adelante transformaciones de fondo, más allá de lo prometido en el «pacto electoral» que lo llevó inicialmente al poder³.

Pero hay otro factor que muchas veces aparece desdibujado en los análisis del período. Me refiero al hecho de que la difusión masiva y la creciente aceptación, por parte de sectores «activados» de la opinión pública, de las ideas pro-mercado, fueron preparando el terreno simbólico que precedió -y tendió a legitimar- la reorientación de la política económica del menemismo; en ese nuevo clima de ideas -que notoriamente excedía las fronteras nacionales de la mano de la oleada «neoliberal»- hay que destacar la reelaboración de una serie de tópicos de la vieja «economía política peronista» por parte de un grupo de economistas y técnicos que comenzaron a rodear al candidato presidencial del justicialismo antes de las elecciones de 1989, y que después ocuparían estratégicas responsabilidades de gobierno. En tal sentido, más que un «consenso de terminación» convendría hablar de un emergente «consenso de transformación», cuyas líneas maestras se fueron dibujando y revisando con el correr de los años, hasta llegar a nosotros, y cuya prueba última es la prometida continuidad de políticas económicas de los opositores aliancistas al menemismo (convertibilidad, equilibrio fiscal, apertura externa, privatizaciones e integración regional).

De manera muy simplificada, podemos hablar de tres círculos básicos de irradiación y de circulación de ideas económicas por aquellos años: en primer lugar, tenemos el debate entre expertos y especialistas económicos al interior de reconocidas «redes de expertise», tanto nacionales como transnacionales; seguidamente, nos encontramos con las fórmulas más simplificadas del debate político-partidario, el mensaje de los candidatos y el lenguaje de las campañas; y finalmente, podemos hablar del círculo más abarcador e indiferenciado constituido por el debate público en los me-

² Palermo, Vicente y Marcos Novaro (1996), *Política y poder en el gobierno de Menem*, Bs. As., Grupo Editorial Norma y FLACSO-Argentina.

³ O'Donnell, Guillermo (1992/1) «¿Democracia delegativa?», *Cuadernos del CLAEH*, N°61, año17.

dios masivos de comunicación. Naturalmente, esos tres segmentos discursivos, el del debate entre expertos, el del discurso político y el del gran público, no eran universos simbólicos separados, ni compartimientos estanco; más bien, eran planos que se traslapaban y se superponían unos con otros, aunque cada uno de ellos respetara lógicas de producción y circulación discursivas diferenciales⁴.

De esos tres campos quisiera en este caso llamar la atención sobre uno de ellos, el que formaron un reducido grupo de economistas que comenzaron a forjar, por llamarla de alguna manera, la nueva economía política del menemismo. De acuerdo con esto, en las notas que siguen pretendo mostrar de qué manera algunas nuevas ideas -procesadas por estos cuadros técnicos del menemismo- contribuyeron a abrir el camino a una transformación profunda de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil en la Argentina de los noventa. Este examen nos permitirá luego hilvanar algunas consideraciones algo más generales sobre una renovada estrategia de investigación que, desde hace un tiempo a esta parte, ha puesto énfasis en el papel de los intelectuales expertos y los saberes especializados en la dinámica política en general y en el proceso de elaboración de políticas públicas en particular⁵. En tal sentido, el argumento básico que anima el trabajo señala que la dinámica institucional de las ideas y los saberes especializados han contribuido significativamente, a partir de sus "contenidos", a cambiar el rumbo de un conjunto determinado de políticas económicas durante la Argentina democrática, y a partir de la "forma" de su producción y circulación, han introducido algunos cambios en el proceso mismo de elaboración de políticas, y consiguientemente también en las maneras de hacer política en la Argentina de fin de siglo.

⁴ He desarrollado estas cuestiones en *De Cómo las Ideas Tienen Consecuencias. Analistas simbólicos y usinas de pensamiento en la elaboración de la política económica argentina (1983-1995)*, Tesis de Doctorado, FLACSO-México, 1997.

⁵ Sin la pretensión de ser exhaustivo, podríamos hablar de cinco vertientes de investigación dentro de este remozado «regreso de las ideas al primer plano». En primer lugar, desde una perspectiva «estado-céntrica», se destacan trabajos como los de Weir, Margaret y Theda Skocpol (1985) «Las estructuras del estado: una respuesta 'keynesiana' a la Gran Depresión», *Zona Abierta*, 63/64, 1993. En segundo término, desde el extremo opuesto de las versiones «socio-céntricas», nos encontramos con los análisis de Gourevitch, Peter (1986) *Políticas Estratégicas en Tiempos Difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*, México, FCE, 1993. Una tercera variante la ofrecen las distintas contribuciones de los autores que podemos llamar «neoinstitucionalistas», tales como Kathryn Sikkink, Judith Goldstein, Robert O. Keohane o Jeff Checkel, entre los que destacaría el sugerente libro de Hall, Peter A. (ed.) (1989), *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*, New Jersey, Princeton University Press. En cuarto lugar, podemos incluir a los animadores del «giro argumentativo» en el estudio de las políticas públicas, tal el caso de John W. Kingdon en su artículo «Agendas, Ideas, and Policy Changes», en Dodd, Lawrence y Calvin Jillson (eds.) (1994), *New Perspectives on American Politics*, Washington, Congressional Quarterly. Finalmente, una variación de lo anterior se encontrará en los estudiosos de las llamadas «comunidades epistémicas» como Haas, Peter M. (ed.) (1992), «Knowledge, Power, and International Policy Coordination», *International Organization*, Winter, vol. 46, N° 1.

II De Alfonsín a Menem

No le importa qué dirección se siga,
siempre y cuando sea él quien lleve las riendas.
Comentario de Beaverbrook acerca de Lloyd George

Cuando Raúl Alfonsín asumió la presidencia el 10 de Diciembre de 1983 el país enfrentaba tres grandes, y graves, problemas a resolver: el del «arreglo del pasado», que incluía la cuestión de la subordinación del ingobernable actor militar al poder civil, junto con el enjuiciamiento de los actos represivos de la última dictadura; el de una larga y por entonces agudizada crisis económica; y el de la institucionalización de las nuevas reglas de juego político democrático.

A poco de andar pudo verse que en el primer punto se abría un entuerto fatal para la transición: cómo subordinar efectivamente los militares al poder constitucional mientras al mismo tiempo se respondía a las demandas de justicia por las flagrantes violaciones a los derechos humanos acontecidas durante la última dictadura (1976-1983). En el segundo, y casi dos años después de asumir su cargo, el alfonsinismo descubrió también que se escondía un trabajoso dilema para el radicalismo, e incluso para la propia institucionalidad democrática que trabajosamente se intentaba refundar: la sana gestión de la economía requería medidas drásticas que amenazaban con minar las bases electorales del partido en el poder, y quizá también la todavía débil afección que vastas porciones del electorado mantenían con la joven democracia. En buena medida, y sin ser el único factor operante, esta apreciación explica las vacilaciones posteriores en torno al rumbo de la política económica; un rumbo que, si desde un primer momento despertó dudas e inquietudes por su indefinición, nunca terminó de dibujarse con nitidez a lo largo de la gestión alfonsinista. Pese a estos gravosos lastres, y navegando por aguas difíciles, el gobierno alfonsinista logró angustiosamente llegar a puerto cumpliendo el tercer desafío de su mandato: entregar en 1989 la banda presidencial a un candidato surgido de elecciones democráticas, algo que no sucedía en la Argentina desde hacía varias décadas atrás.

No se lo percibió con claridad en aquel momento, pero junto con estos problemas, y en un sentido importante por «debajo» de ellos, se hallaba la cuestión del declive del poder estatal, la menguante capacidad gubernamental para responder a las debordantes demandas sociales, la frustrante incapacidad del Estado para doblegar los intereses particulares que colonizaban vastos segmentos del sector público e impe-

dían sistemáticamente ejercer el gobierno político sobre el mercado y la sociedad. Como fue señalado a la vuelta de los años en una lectura que enfatiza el tópico de la crisis de gobernabilidad, el «problema más apremiante de la década no era tanto la democratización del régimen político como la reconstrucción de un Estado devastado»⁶. En este marco, la creciente centralidad de los problemas económicos, y la cada vez más sólida certidumbre que sus raíces estructurales requerían profundas transformaciones en las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, llevarán lentamente a revisar el rol del gobierno y los propios alcances y límites de la política democrática⁷.

En términos generales, y después de muchas y desconcertantes vueltas, Alfonsín dejó pendientes, y en gran medida agravados, dos puntos centrales de la agenda transicional que Menem enfrentó con extrema decisión y escaso margen de maniobra⁸. En el caso militar, pactó con los uniformados un intercambio oscuro: les concedió el indulto por las violaciones a los derechos humanos durante la década del setenta a cambio de su subordinación al poder civil en la nueva etapa democrática. La ecuación de este último pacto ha sido juzgada como éticamente indigna y reprobable; desde el punto de vista político, sin embargo, los resultados están a la vista. En las tres sublevaciones militares que debió atravesar el gobierno radical (una en 1987 y dos en 1988), Alfonsín nunca pudo contar con una fuerza leal dispuesta a reprimir a los sediciosos. En el único levantamiento militar que tuvo que enfrentar el gobierno peronista (Diciembre del '90), Menem contó con las fuerzas suficientes como para descabezar, sangrientamente incluso, a los desubicados levantiscos⁹.

⁶ Canitrot, Adolfo y Silvia Sigal (1993) «Economic Reform, Democratization, and the Crisis of the State in Argentina», Paper presented for a conference of the Overseas Development Council.

⁷ Nun, José y Juan Carlos Portantiero (1987) *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Bs. As, Puntosur. Tratan específicamente la transición argentina como expuesta a un doble desafío: construir un régimen político de características democráticas y reformular, aunque no se avanza mucho en señalar en qué sentido, el desfalleciente «régimen social de acumulación».

⁸ Un tratamiento detallado y actualizado del período que va de Alfonsín a Menem se encontrará en el excelente libro de Acuña, Carlos H. (comp.) (1995), *La Nueva Matriz Política Argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión, especialmente los capítulos 4, 6 y 8.

⁹ En virtud de que la transición argentina no fue «pactada» sino más bien producto del «derrumbe» de los militares en el poder, no hubo tiempo, ni lugar, ni margen político, para ningún acuerdo sobre uno de los temas centrales de todo cambio de régimen: el arreglo del pasado autoritario. Lo que en otros países se arregló antes de que las fuerzas democráticas accedieran al poder (Chile o Uruguay, por caso), en Argentina se tuvo que resolver sobre la marcha, y con un gran desgaste político del liderazgo democrático. Las costosas leyes -en términos de capital político dilapidado, inestabilidad, riesgo país, etc- del «Punto Final» y de «Obediencia Debida», durante el mandato alfonsinista, y los decretos de indulto bajo la presidencia de Menem, fueron una especie de acuerdo «demorado» que permitió salir del atolladero en que se encontraba la relación entre civiles y militares a lo largo de los primeros años de la joven democracia. Un análisis documentado y sugerente de las relaciones cívico-militares se encontrará en los diferentes trabajos de López, Ernesto (1994), en particular en el libro *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*, BsAs, Universidad Nacional de Quilmes.

En el caso de la política económica, y sobre esto ha corrido ya mucha tinta, Menem optó por el rumbo que nos hemos acostumbrado a calificar como «neoliberal». En el marco de las tendencias dominantes de la economía mundial, pero con el fanatismo propio de los conversos recientes, aplicó a rajatablas las recetas de un remedio conocido. Sobre la base de la crisis hiperinflacionaria de mediados de 1989, el caudillo riojano logró galvanizar una mayoría social consistente que le permitió instrumentar -con apoyo popular- las medidas que ningún elenco liberal había podido imponer en la historia argentina reciente: apertura comercial, orientación exportadora, austeridad fiscal, disciplina monetaria, menor regulación pública de los mercados y un programa de privatizaciones rápido, total, políticamente eficaz, desordenado y en muchos casos escandaloso.

Ahora bien, ¿de dónde salieron las inesperadas creencias «neoliberales» de Menem? Para responder a esta pregunta hay que reconstruir, aunque más no sea a grandes rasgos, la historia de la constitución de los grupos técnicos que se acercaron al candidato justicialista algunos años antes de las cruciales elecciones de mayo de 1989.

III La nueva economía política del menemismo

Aun cuando tuviéramos un estadista profundo y previsor, sus ideas profundas y su visión de gran alcance no nos serían de ninguna utilidad a menos que pudiéramos infundirlas al grueso de las personas influyentes, a los Comunes no electos, al Consejo no elegido, a quienes asisten a las deliberaciones de la nación....

Sir Walter Bagehot, «Letters on the French coup d'état», 1852.

El triunfo alfonsinista de 1983 marcó la primer derrota electoral presidencial del justicialismo desde que fuera fundado cuarenta años antes, y sumió a la dirigencia peronista en las arenas movedizas del desconcierto y las acusaciones mutuas. Una de las consecuencias de aquella sorpresiva derrota fue la formación -a tono con los nuevos vientos democráticos que empezaban a soplar- de una corriente interna que pondría manos a la obra en la reconstrucción peronista; sin exigirse mucho en el nombre se la llamó la «renovación», y fue el punto de partida de la larga marcha que emprendió el peronismo para volver al poder.

La «renovación» comenzó a cobrar cuerpo hacia 1985, y para 1987 había triunfado ampliamente en la mayoría de los distritos electorales del país, siendo sus tres referentes nacionales, por riguroso orden alfabético, Antonio Cafiero, Carlos Grosso

y Carlos Menem. A partir de 1987 se inicia la carrera por la precandidatura presidencial entre Cafiero y Menem, y con el triunfo de éste último en las elecciones internas de julio de 1988 se produce un reacomodamiento de fuerzas en torno a la figura del candidato presidencial del partido, de tal modo que muchos de los referentes del grupo cafierista -popularmente conocidos como la «cafieradora»- pasan a integrar los cuadros políticos del ascendente «menemismo»; y lo que es más importante para nuestro tema, junto con este reposicionamiento de los referentes políticos de las dos tendencias se produce también una recomposición de los grupos técnico-económicos que venían trabajando con los precandidatos.

En efecto, hacia finales de 1988, cuando ya Menem era el candidato presidencial del Partido justicialista (PJ), se conforma la «Comisión de Economía» que estaba integrada básicamente por los siguientes miembros: Domingo Cavallo, Eduardo Curia, Marcelo Diamand, Guido Di Tella, Rodolfo Frigeri y Roberto Lavagna.

El Coordinador Técnico de la Comisión era Eduardo Luis Curia, el único menemista del grupo, quien venía acompañando al candidato como asesor económico desde tiempo atrás, y quién tenía una aceptada relación con Eduardo Bauzá, que además de ser uno de los principales operadores y hombre de confianza de Menem fungía como coordinador «político» de la Comisión de Economía. Por aquella época, Curia había formado el CASE (Centro de Análisis Social y Económico) que funcionaba como una de las apoyaturas técnicas del candidato; además, junto con otras instituciones y economistas con diverso grado de vinculación con el justicialismo (el caso más destacado era Marcelo Diamand), había formado un grupo de trabajo que no solamente elaboraría uno de los planes económicos para el candidato, el llamado «Plan Curia», sino que también algunos miembros de ese grupo seguirían actuando después, durante la gestión de Curia en el gabinete económico, y terminarían elaborando -bajo su dirección- el primero de los planes de «convertibilidad» que nunca llegó a aplicarse¹⁰.

Del lado de la «cafieradora» integraban la Comisión de Economía Guido Di Tella, que por aquel entonces ya era Diputado Nacional por Buenos Aires, Rodolfo Frigeri,

¹⁰ El Plan Curia fue presentado en sociedad el 8 de marzo de 1989 bajo el título *Desarrollo con Justicia. Propuesta económica para el gobierno justicialista*, y en su elaboración participaron, bajo la dirección de Curia, el CASE ya citado, el Centro de Estudios de la Realidad Económica (CERE), dirigido por Marcelo Diamand, y el Centro de Estudios Justicialistas de Obras Públicas (CEJOP), cuyo presidente era el ingeniero Arturo Sacconne. Entre los técnicos y economistas destacados de ese grupo, varios de los cuales alcanzarían responsabilidades de gobierno en la primera parte de la gestión menemista, se encontraban: Félix J. Borgonovo, Pablo Challú, Carlos García Martínez, Amalio Humberto Petrei, Luis Rappoport y Jorge Alberto Torre.

un hombre del «riñón» cafierista y titular de la cartera económica de la Provincia de Buenos Aires, y Roberto Lavagna, ex Secretario de Industria durante la gestión de Sourrouille en el Ministerio de Economía de la Nación. En este grupo hay que anotar también a Domingo F. Cavallo, cuyas fluídas relaciones con ciertos sectores del establishment empresarial y el concurso del nutrido grupo de cuadros técnicos que dirigía en la Fundación Mediterránea le otorgaban un lugar especial. Asimismo, hay que recordar que Cavallo -quien fue electo en 1987 Diputado Nacional por la provincia de Córdoba dentro de las listas del renovador José Manuel de la Sota- había comenzado a desplegar un acercamiento personal a Menem, que incluso le había permitido acompañar al candidato presidencial en su gira europea de finales de 1988.

De acuerdo con esto, conviene destacar que los hombres que estaban encargados de las cuestiones económicas o bien venían de la «cafieradora» o bien pertenecían al ala «celestes» del menemismo, es decir, al sector más proclive al diálogo con el radicalismo y más abierto a incorporar a otros sectores del peronismo renovador dentro del proyecto menemista¹¹. El hecho es digno de mención porque esta capacidad de incorporar a hombres con fluídos contactos con el establishment, como Cavallo, de otorgarle un lugar de privilegio al «más liberal» de los economistas justicialistas, como Guido Di Tella, o de recuperar a un técnico que venía de formar parte del equipo económico de Sourrouille durante el gobierno de Alfonsín, como Lavagna, da una idea de la flexibilidad del peronismo en general, y del menemismo en particular, para agregar proyectos e ideas provenientes desde diversos sectores de la vida nacional.

Como en las mejores familias, en la Comisión económica del PJ había acuerdos y desacuerdos acerca del camino a seguir una vez que el peronismo estuviera en el gobierno. De hecho, la Comisión era una mezcla de las tendencias que se debatían en aquellos tiempos de la campaña electoral, y que luego, en los febriles días posteriores al triunfo, en plena hiperinflación y con un gobierno radical desmoronándose, se harían oír como un conjunto de voces diversas intentando susurrarle al Príncipe recién electo «su» programa económico.

De todos modos, esas voces diversas interpretaban temas económicos más o menos comunes, y en muchos casos las partituras eran coincidentes. Por de pronto, el grueso de los economistas que conformaban el equipo de campaña habían comenza-

¹¹ Los referentes de los «celestes» eran Eduardo Bauzá, Eduardo Duhalde, y Eduardo Menem; por esta obvia coincidencia onomástica, algunos los llamaban directamente el grupo de los «eduardos». En la vereda de enfrente se alineaba gente como Alberto Kohan, Carlos Corach, César Arias o Luis Barrionuevo, cuyo tono beligerante y sus oscuras raíces nacionalistas de derecha pronto le ganó el mote de los «rojo punzó».

do a dejar atrás muchas de los antiguos dogmas doctrinales peronistas, y a profesar un sistemático «aggiornamiento» de ideas, para el que la cobertura «renovadora» y la más simple y elemental evolución de la insobornable realidad -que ya se sabe, es la única verdad- constituían parámetros insoslayables. Temas como los de la desregulación de las actividades económicas, privatización de empresas públicas, orientación exportadora, decidida incorporación del capital extranjero, baja substancial del gasto público y apertura de la economía eran cuestiones recurrentes en casi todas las intervenciones de los economistas allegados a Menem, al menos desde 1988 en adelante, y en algunos casos, desde mucho antes. Las diferencias, en todo caso, eran más de énfasis que de esencias: hombres como Curia, Diamand, Frigeri o Lavagna, por ejemplo, acentuaban aspectos que tenían que ver con una defensa más firme de la intervención estatal (lo que después sería tematizado como «políticas activas»), una mayor preocupación por la expansión del mercado interno y una línea de privatizaciones pausada y de ritmo lento; mientras que la dupla Cavallo-Di Tella se ubicaba en una línea más llanamente «ortodoxa» y de generación de un «shock de confianza», tanto ante los acreedores externos como ante los agentes económicos internos¹².

Estas diferencias de énfasis entre ambas tendencias al interior de la Comisión pueden ser ilustradas mediante un seguimiento de las posiciones sostenidas por cada uno de los economistas por separado, y de los resultados de compatibilizar las diferentes apreciaciones en los documentos partidarios unificados. Para tener una idea de ese «aggiornamiento» doctrinal dentro de las huestes de técnicos y economistas justicialistas, y de la combinación de diferentes énfasis en el tratamiento de los problemas que el futuro gobierno habría de enfrentar, basta con examinar el documento de compatibilización que la Comisión de Economía produjo a finales del año '88, y que servirá de base a la elaboración de la Plataforma partidaria. Así, en los *Lineamientos básicos de la propuesta económica del Justicialismo*, fechados en diciembre de 1988, se nota un permanente esfuerzo discursivo por mostrar que los «objetivos de la propuesta... deberán adaptarse a los desafíos de los nuevos tiempos, pero rescatando siempre

¹² Cavallo venía defendiendo la idea del «shock», en coincidencia con algunos planteos de Alvaro Alsogaray, el paladín del liberalismo económico en la Argentina, en trabajos como «Sistema económico y shock de confianza: un intercambio de ideas con Alvaro Alsogaray», conferencia pronunciada en el Congreso Argentino de Ingenieros, Mayo 26 de 1988, y luego publicada como capítulo de su libro de campaña, *Economía en tiempos de crisis*, BsAs, Sudamericana, 1989. Para el caso de Di Tella puede consultarse el reportaje de Hugo Chumbita y Mario Wainfeld, «Interpelación en prosa a un evitista schumpeteriano. Entrevista a Guido Di Tella», *Revista UNIDOS*, Año V, N° 17, Diciembre de 1987. La idea del «shock de confianza» se incorporará textualmente en el capítulo III de la Plataforma Electoral del justicialismo, y guiará los primeros pasos del accionar de Menem una vez en el gobierno.

las banderas que orientaron la lucha del peronismo»¹³.

En este sentido, junto a los «viejos pero vigentes objetivos» de la mejor tradición nacional y popular, tales como «lograr un crecimiento sostenido de la producción y del ingreso» o «profundizar la industrialización orientándola hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población», ahora se agregaban algunos puntos nuevos, tales como «redimensionar y hacer eficaz la acción del Estado», reorientar el esfuerzo industrializador en consonancia con «los desafíos de una nueva ofensiva exportadora», o «disminuir el grado de intervención del Estado en la actividad productiva de bienes y servicios, reservándole una activa acción reguladora a través de los grandes instrumentos de política económica». Por si quedaran dudas, éste último punto ha de ser leído en su cabal sentido, tal como se expresa el documento unas páginas más adelante al referirse al ordenamiento del sector público: será necesario «encarar una política de privatizaciones orientada a mejorar la prestación de los servicios y optimizar la asignación del gasto». En todo caso, se agregaban una serie de recaudos que finalmente no fueron observados: se «requerirá una estricta definición de los procedimientos en cuestiones tales como saneamiento empresario previo, obligaciones asumibles por el Estado y régimen ulterior para las actividades, política laboral, fórmulas de traspaso y grado de competitividad asegurable»¹⁴.

Poco a poco, estos nuevos tópicos elaborados por los técnicos y economistas del justicialismo comenzarían a salir a la luz, configurando las líneas maestras de un programa de gobierno sensiblemente alejado de lo que había sido hasta entonces la tradición peronista, más allá de que los antecedentes privatizadores, reformistas y «liberales» de hombres como Domingo Cavallo o el mismo Guido Di Tella eran ya bastante conocidos por el gran público. Así, por ejemplo, en otro de las publicaciones de campaña editada en abril de 1989 por el futuro Diputado Nacional menemista Eduardo Varela-Cid, se ofrece una panorámica de las ideas y los planes económicos de los economistas ligados a Menem donde se adelantan no sólo buena parte de las medidas económicas que después serán tomadas por el gobierno justicialista a poco de asumir -centralmente las privatizaciones, la apertura al capital externo, la reforma integral del Estado, etc-, sino que también se echaban las bases del «diálogo

¹³ El documento permanece inédito, aunque muchas de sus fórmulas serán luego incorporadas a la Plataforma. Agradezco al Dr. Curia que me haya facilitado una copia de este documento, y de otros trabajos preparatorios de la Comisión, de su archivo personal.

¹⁴ El subrayado es mío. El Documento también aborda, por ejemplo, los tópicos de la apertura comercial, la drástica baja del déficit fiscal o la necesidad de una fuerte apertura exportadora apoyada en un tipo de cambio alto y estable.

fundacional» entre justicialistas y liberales(!) que tanto desconcertó a los primeros observadores del fenómeno menemista. Para aumentar la intrigante sorpresa del lector, Varela-Cid arriesga una enigmática predicción que encerraba buena parte de verdad: «creemos que éste es un oportuno material -decía en las primeras líneas del Prólogo- para que sea leído un mes antes de votar y si me permiten un consejo, guarden el libro para leerlo y recordárselo a alguien varios años después de haber votado»¹⁵. Ciertamente, leer esas propuestas de los distintos economistas, en medio de insistentes alusiones al “aggiornamento” doctrinal del viejo partido de Perón, la adecuación a los tiempos resumidas en las figuras de Francoise Miterrand y Felipe González, la coincidencia “en muchos puntos” con el diagnóstico liberal, o la insistencia machacona en la naturaleza “pragmática” del peronismo, es como haber pagado un viaje al futuro del gobierno menemista.

En tal sentido, los economistas justicialistas comenzaron a definir claramente una serie de pautas de acción hacia el futuro inmediato que van a ser llevadas adelante -al pie de la letra- una vez que Menem asuma el gobierno. En lo que se refiere al tema de la reforma del Estado, Di Tella será muy claro:

...no hay duda que nuestra posición debe ser categórica, en el sentido de hacer retroceder tanto como se pueda la gestión y si se puede la propiedad estatal en la producción de bienes y servicios. Esta no es la función del Estado, no lo hace bien... No es contradecir nuestra tradición avanzar ahora en esta política que dada la evolución, sea del Estado, sea del mundo, sea de la economía, tiene que marchar en una dirección contraria a la que en otro momento y por otras razones se marchó»¹⁶.

¹⁵ El subrayado es mío. Varela-Cid, Eduardo (editor) (1989), *Crecimiento en democracia*, BsAs, El Cid Editor, Tomo I, p.11. El libro reúne entrevistas y artículos de Cavallo, Samuel Muzykanski, Eduardo Curia, Guido Di Tella y Rodolfo Frigeri, y apuesta explícitamente a establecer un «diálogo fundacional» (p.14) con los economistas liberales, de ahí que un segundo tomo del mismo editor incorporará contribuciones de Alberto Ibáñez, Gonzalo Fernández Madero (hombre de Bunge y Born que será uno de los enlaces con el círculo menemista), Marcos Victorica, Enrique Szewach (a la sazón economista-jefe de FIEL), Christian Zimmermann y otros. Ambos libros aparecen patrocinados por un ignoto *Centro de Estudios para el Desarrollo de la Comunidad*, otra de las tantas usinas temporales de elaboración de ideas que trabajaban para Menem durante la campaña electoral.

¹⁶ Di Tella, Guido, «Algunas ideas para el Plan Económico 1989», en Varela-Cid, Op Cit, p.143/144.

Y en cuanto al tópico de la desregulación de la economía, el abandono de la planificación intervencionistas será también explícito:

... (el) perfil económico... no tiene que ser definido ex-ante, caso por caso, expresando preferencias por unas industrias más que por otras. Hoy en día ningún burócrata sabe qué es lo que más le conviene al país, y ningún economista puede realmente computar en un centro imaginario de simulación cuáles van a ser las actividades más convenientes para el país. Necesitamos reglas claras que definan los precios relativos en función de escaseces y prioridades nacionales... Dejemos que los sectores privados y el mercado determinen si el país tendrá un sector de máquinas herramientas más próspero o menos próspero que un sector de turbogeneradores¹⁷.

Parecida sensación de anticipación se tiene al considerar la escasamente leída Plataforma Electoral Justicialista, que con el título *La Revolución Productiva* firmaron Carlos Menem y Eduardo Duhalde pero cuya elaboración correspondió a Gustavo Caraballo -quien sistetizó diversos materiales provenientes de los grupos técnicos-bajo la supervisión política de Eduardo Bauzá¹⁸. Si bien no se puede decir que la Plataforma sea muy ordenada (el texto mixtura citas de Guy Sorman, Scalabrini Ortiz, Perón y Ludwig Erhard, con frases calcadas de Cavallo, insistencias de Curia y el entusiasmo de Di Tella por la “destrucción creadora” schumpeteriana), el documento incorpora los principales tópicos “modernizadores” de entonces, y anticipa -para sorpresa de quienes la leen años después o simplemente la comparan con el discurso menemista de campaña- buena parte de la obra de gobierno de Menem¹⁹.

¹⁷ Ibidem, p.147/148. No menos enfático será Di Tella con la necesidad de controlar el déficit fiscal para reducir la espiral inflacionaria, habida cuenta que el cambio en la naturaleza del problema inflacionario se había constituido en un obstáculo insalvable para el crecimiento económico. Decía el que luego sería un «virtual» viceministro de Economía y luego futuro Canciller: «...si no se controla el déficit fiscal no se controla la inflación, y si no se controla la inflación no va a haber crecimiento económico... El déficit fiscal tiene que ser, no bajo, sino que tiene que ser nulo, como máximo puede ser del orden de la tasa de crecimiento anual» (p.148).

¹⁸ Gustavo Caraballo había sido Secretario Técnico en el Ministerio de Economía bajo al gestión de José Ber Gelbard (1973-1974), y posteriormente se había incorporado a los equipos de apoyo de Cafiero, con quien mantenía una fluida relación. Por esas cosas que tiene la vida, ha vuelto a participar activamente en la elaboración de otra plataforma política, la de la ALIANZA (1999).

¹⁹ Para una lectura tardía, y asombrada, de la Plataforma peronista por parte de un liberal, véase De Pablo, Juan Carlos (1994), *Quien lo hubiera dicho. La transformación que lideraron Menem y Cavallo*, Buenos Aires, Planeta.

En efecto, postulando la necesidad de ofrecer una síntesis histórica entre el desarrollo primario exportador «hacia afuera» y el desarrollo industrial «hacia adentro», *La Revolución Productiva* adelanta -en términos «cavallísticos»- el tópico de la economía popular de mercado al proponer «una nueva organización económica y social, con un sector público bien planeado y un sector privado competitivo, creativo, buscando siempre la innovación y la productividad»²⁰. Este nuevo esquema plantea la necesidad de “organizar un modelo que industrializara hacia adentro, y equilibradamente proyectara exportaciones cada vez más complejas y ricas al mercado internacional, enriqueciéndonos a su vez (una manera elegante de decir “apertura comercial”, A.C.) con el aporte de nuevas tecnologías, nuevos productos y nuevos procesos (p.23).

La Revolución Productiva, planteaban también sus autores, «debe contemplar una explotación... racional e intensiva de los recursos naturales», y en la medida que «el gas, el petróleo, la minería y la pesca constituyen... fuentes muy importantes en la provisión de divisas... el capital extranjero verdadero, de riesgo y productivo, tiene mucho que ver en su extracción y en su aprovechamiento. De ahí que postulemos la necesidad de abrirle las puertas del país»(p.29). Y si alguno llegaba a esgrimir reparos doctrinales los autores se adelantaban diciendo que «al asumir decididamente una estrategia de este tipo, somos conscientes de que no estamos traicionando ningún postulado, ni doctrinario ni práctico, de nuestro pensamiento. Más bien todo lo contrario: la apertura exportadora que imaginamos para la Argentina está respalda por una rica experiencia que el justicialismo ya llevó adelante, hace más de cuatro décadas, cuando convocó al capital extranjero, dentro de límites soberanos (p.60)²¹.

En el rubro de la desregulación de las actividades privadas y en la privatización de empresas pública el texto también es explícito. «Este nuevo modelo, señalan Menem y Duhalde, se complementará con una reforma substancial del Estado, que se verá inscripto en un esquema distinto de crecimiento, más fecundo y menos sometido a arbitrariedades burocráticas. La desregulación de las tareas privadas eliminará el rol de una administración pública que a menudo se convierte en un freno al desarrollo» (p.32). Asimismo, enfatizan que el Estado «debe deshacerse de aquellas áreas que no

²⁰ Menem, Carlos y Eduardo Duhalde, Op Cit, p. 22. De aquí en más las referencias de páginas refieren al texto ya citado. El tono cavallístico se deja traslucir en la utilización del conocido leit motiv utilizado por el economista cordobés, que en rigor es una fórmula acuñada a medias con Adolfo Sturzenegger, en el sentido de que la Argentina está inmersa -como dice el texto de la Plataforma- «en un sistema económico sin reglas claras, que fue muy bien definido como 'socialismo sin plan y un capitalismo sin mercado'» (p.87). El origen y sentido de la expresión está explicado en el primer libro de Cavallo, 1984, *Volver a crecer*, Bs. As, Sudamericana-Planeta, p.26.

hacen a sus fines más específicos», y prometen que «nuestra política de privatizaciones será seria, sensata, transparente, honesta y realista, a través de una certera definición de los procedimientos para transferir ciertas áreas al sector privado» (p.83).

Los ejemplos podrían seguir multiplicándose y la conclusión sería la misma que hemos insinuado en la presentación de este trabajo: por debajo de la inercia «simbólica» de un discurso peronista de carácter *populista*, el grueso de los técnicos y economistas que conformaban el equipo de campaña de Menem habían comenzado a dejar atrás muchas de los antiguos dogmas doctrinales, y a profesar un sistemático «aggiornamiento» de ideas, cuyas ejes fundamentales no eran diferentes de lo que por la misma época iría conformando el hoy ya famoso «Consenso de Washington»²².

El punto es importante no sólo porque estos grupos de economistas y técnicos conformaban un núcleo más o menos congruente de individuos que se harían cargo de estratégicas responsabilidades de gobierno²³; también estos *promotores de ideas* eran «personas influyentes» que irradiaban sus ideas por diversos canales y hacia diferentes públicos, a la vez que cumplían una función de *intermediarios* (o mediadores) entre las visiones e intereses de políticos, funcionarios de organismos multilaterales, empresarios, sindicalistas, operadores financieros y otros actores -formales e informales- del proceso de elaboración de políticas económicas. En otras palabras, y estas someras notas son sólo una muestra de cómo el saber técnico fue induciendo una serie de nuevos contenidos políticos del futuro gobierno peronista, la hiperinflación de 1989 fue más un catalizador que permitió acelerar los cambios, y no una «causa» del giro copernicano encarado por Menem desde que llegó al poder.

²¹ Es interesante en este punto el esfuerzo retórico por incluir -en el marco de la doctrina y la experiencia peronista- un drástico cambio de rumbo en el discurso económico. Más allá de reconocer que el pensamiento de Perón fue siempre «pragmático», lo cierto es que la experiencia peronista con el capital extranjero no había sido muy «rica», ni tampoco hubo mucho margen para «llevarla adelante». Perón firmó en mayo de 1955, cuatro meses antes de su derrocamiento, el contrato provisorio con la Standard Oil California para la explotación petrolera, pero el Congreso nunca lo aprobó. Solberg, Carl E. (1979), *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*, Bs. As, Hyspamérica, 1986, p. 247.

²² La primera formulación de las diez áreas de política que conforman dicho consenso, y que se basaban en buena parte de la experiencia acumulada por diversos países en desarrollo a lo largo de la década de los '80, se encuentra en el texto de Williamson, John (1990), *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington DC, Institute for International Economics, N° 28.

²³ Entiéndase bien: no me refiero a que había entre ellos una coincidencia absoluta, y más importante que esto, cada uno de los miembros de ese grupo tenía ideas propias y especialmente ambiciones personales de ser «el» ministro, sin embargo, debajo de esas disonancias los unía una misma «macroeconomía», que no es poca cosa.

IV Los nuevos consejeros del príncipe

...las ideas de los economistas y de los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree. En realidad, el mundo está gobernado por poco más que esto. Los hombres prácticos, aquellos que se consideran exentos de cualquier influencia intelectual, usualmente son esclavos del pensamiento de algún economista difunto.

John Maynard Keynes, *Teoría General del Empleo, el Interés y la Moneda*, 1936, cap. 24, parág. V.

Hasta donde nos alcanza la vista y la memoria histórica, todos los Príncipes tuvieron sus escribas y sus consejeros. Cuando en las primeras décadas de este siglo Max Weber reseñó el papel que jugaba el estamento de los *literatos* en la China milenaria, no tuvo más remedio que reconocer que su origen «está sumido para nosotros en la oscuridad»²⁴. También hay que remontarse muy atrás para encontrar los primeros argumentos que favorecieron el saber de los expertos por oposición a la indocumentada voluntad popular expresada en el mero número, ese “abuso de la estadística” -al decir de Borges- que es toda democracia. Claro que tan añejas como las pretensiones de los hombres de ideas -sabios o filósofos, científicos o tecnócratas- por gobernar la pólis de acuerdo con lo que se supone es la recta razón de su tiempo (de la filosofía, la ética o la economía neoclásica), son los estrepitosos fracasos de muchos de ellos para lidiar con los demonios tercos de la política.

En esta larga historia de encuentros y desencuentros entre el mundo del saber y la política las sociedades modernas le fueron incorporando sus propias características, y también sus propias tensiones. Entre las más destacadas, como ha señalado Lewis A. Coser, hay que anotar el hecho de que el vasto proceso de burocratización de la vida social ha llevado a que la «productividad cultural -que alguna vez pudo haber sido asunto de artesanías- se racionaliza de manera que *la producción de ideas se parece, en los aspectos principales, a la producción de otros bienes económicos*». Paralelamente, el lugar que detentaba el literato y el intelectual de tipo «generalista» es paulatinamente ocupado por el «experto», dotado de un dominio técnico sobre un campo del saber, y capaz de orientarlo a la solución de problemas concretos de elaboración de

²⁴ Weber, Max (1920), *Ensayos sobre Sociología de la Religión*, Madrid, Taurus, 1984, Parte III, capítulo V, pp. 389 y ss.

políticas²⁵. En el mismo sentido, la vinculación entre los especialistas y la política se opera cada vez más al interior de redes de asuntos (issue networks) que conectan agencias de gobierno, tanques de pensamiento, centros de investigación, fundaciones privadas, organismos multilaterales, empresas patrocinadoras de proyectos, y otras organizaciones complejas, que dejan poco espacio a la figura -tal parece que declinante- del intelectual "independiente"²⁶.

Así presentada, la discusión entre saberes y política no es nueva, aunque comienza a tomar su perfil contemporáneo en el período que arranca con la segunda posguerra, en el caso de los países centrales, y con el auge desarrollista y modernizador de finales de los años cincuenta y principios de los sesenta en buena parte de América Latina. En ese continuo temporal, que corre parejo con la mayor complejización y diferenciación de las estructuras burocráticas gubernamentales, y con la creciente profesionalización y organización académica de las ciencias sociales en el subcontinente, parece claro que el proceso de elaboración y puesta en práctica de políticas económicas ha experimentado en los últimos años *un cambio significativo*. Este cambio en lo que respecta a la influencia de la dinámica institucional de las ideas y los saberes especializados puede ser leído tanto al nivel del «contenido» de las reformas, como en lo que respecta a la «forma» de intervención de nuevos actores y organizaciones. En particular, un conjunto de personajes especializados en la creación, distribución y aplicación del saber a las cuestiones de políticas, «analistas simbólicos» o «tecnopolíticos» según diferentes denominaciones²⁷, han comenzado a cumplir una función estratégica en la orientación política de las sociedades latinoamericanas. En términos muy generales destacaría tres características sobresalientes de esta nueva

²⁵ Coser, Lewis A (1965), *Hombres de Ideas. El punto de vista de un sociólogo*, México, FCE, 1968, p.284. El subrayado es mío.

²⁶ Un trabajo clásico sobre las «issue networks» es el de Hecho, Hugh (1978), «Las redes de asuntos y el poder ejecutivo» en Aguilar Villanueva, Luis F. (1992), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, Tomo 2 de la Antología de Políticas Públicas, pp. 257-284. Sobre la declinación del intelectual generalista puede consultarse Bell, Daniel (1993), «Las guerras culturales en USA (1965-1990)», *Claves de Razón Práctica*, N° 32 y 33.

²⁷ «Analistas simbólicos» es una expresión acuñada por Robert B. Reich, la cual hace referencia a las actividades de «negociación estratégica, identificación y resolución de problemas» y que abarca a todos aquellos que «identifican, resuelven y manejan problemas mediante la manipulación de símbolos» (economistas, técnicos, investigadores científicos, juristas, etc.). Reich, Robert (1991) *The Work of Nations*, New York, Alfred A. Knopf, esp. cap. 14. Más recientemente, Richard Feinberg y John Williamson han popularizado el término de «tecnopolíticos» (technopols), el cual ha sido recogido también por el trabajo de Domínguez, Jorge (1997) (*Technopols. Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, Penn State Press) para referirse al grupo de técnicos/políticos que llevaron adelante las tareas de la reforma económica. En buena medida, podría decirse que los tecnopolíticos son un subconjunto específico dentro del mundo más amplio formado por los «analistas simbólicos» o los intelectuales-expertos.

ligazón entre saber técnico y política tal como se ha venido configurando en los últimos años.

En primer lugar, sobre un horizonte de creciente profesionalización de los cuadros económicos que se han venido incorporando a la función pública, se destaca una significativa «autonomía relativa» del entramado institucional formado por las fundaciones, centros de investigación, tanques de pensamiento y consultoras especializadas que elaboran sus diagnósticos y recomendaciones de políticas. Contrariamente a ciertos enfoques reduccionistas, es muy difícil sostener una causalidad lineal que va de los «intereses» de los actores (empresarios u organismos multilaterales, por caso) a las decisiones de políticas públicas, y lo que más bien encontramos es la mediación de estos *circuitos de expertise* que, a la vez que contribuyen a configurar esos mismos intereses, también inciden sobre las políticas estatales a fin de disciplinar a los agentes económicos y al propio Estado de acuerdo con patrones de análisis y evaluación derivados de modelos y teorías económicas. Dicho gráficamente, estos analistas simbólicos, y sus organizaciones, están lejos de ser «intelectuales orgánicos» en ningún sentido reconocible de la palabra.

En segundo lugar, resalta también el *carácter semipúblico* (o semi-privado) de buena parte de esas organizaciones, generalmente constituidas como entidades civiles sin fines de lucro, y sostenidas por una amplia gama de fuentes de financiamiento, que incluye a empresas con intereses económicos diferenciales, fundaciones internacionales, y hasta el propio Estado nacional, quien les encarga trabajos de consultoría o asesoramiento²⁸. Este tipo de inserción social distingue a estas redes de expertos de otras configuraciones institucionales similares habidas en el pasado. Así, se distinguen de los casos de asesoría externa que el gobierno norteamericano ejerciera en las décadas del '30 al '40 (tales como las "misiones" Niemeyer o Kameron); de los estudios y asesoramientos ofrecidos por organismos del sistema de Naciones Unidas, tales como las colaboraciones del personal técnico de CEPAL, especialmente relevante entre mediados de los años '50 y mediados de los '60²⁹; y tampoco debe confundirse con los esquemas de "condicionalidad" ejercida por el Banco Mundial o el FMI, ligados a los préstamos para reformas estructurales que comenzaron a tener especial

²⁸ Un trabajo reciente que examina la naturaleza no gubernamental, independiente, o de pertenencia al así llamado «tercer sector» de la sociedad, de estas organizaciones dedicadas a la investigación, y en casos más específicos, al análisis y elaboración de propuestas de políticas, se encontrará en Levy, Daniel C. (1996) *Building the Third Sector. Latin America's Private Research Centers and Nonprofit Development*, University of Pittsburgh Press.

²⁹ Una deliciosa crónica del papel de la CEPAL, contada desde adentro, se encontrará en Furtado, Celso (1985) *La Fantasia Organizada*, Bs. As. y Bogotá, Eudeba-Tercer Mundo Editores, 1988.

relevancia desde mediados de la década de 1980³⁰. Asimismo, el carácter no gubernamental de dichas organizaciones las separa de los contingentes de técnicos y economistas profesionales que elaboran políticas desde el interior de las agencias estatales, tal como fue especialmente destacado durante el período “desarrollista”.

En tercer lugar, y no por ello menos importante, se destaca el hecho de que -de manera creciente- la *gestión directa* de los asuntos económicos en América Latina ha sido encomendada a técnicos sin credenciales partidarias, pero con reconocidas antecedentes de expertise (formación profesional en un puñado de universidades extranjeras de prestigio; participación estable en círculos académicos destacados; reconocimiento de sus pares por sus trabajos técnicos o sus publicaciones en revistas especializadas, etc.). Si en experiencias gubernamentales anteriores era usual que los economistas profesionales se incorporaran a funciones de asesoramiento, o en el mejor de los casos, a tareas de gerencia «media» dentro del sector público, en los últimos años se observa un avance de los técnicos «apartidarios» a los más altos rangos de la toma de decisiones, e incluso se ha hecho de esas credenciales un signo valorado políticamente como positivo. De hecho, este avance de los economistas apartidarios, vinculados en primera instancia a un conjunto reducido de redes de expertise, que acceden a los más altos niveles de decisión de la política económica se pone de manifiesto al examinar diversas experiencias latinoamericanas³¹. Para el caso argentino, por ejemplo, de los 13 ministros de economía que el país tuvo entre 1976 y 1996, solamente

³⁰ Torre, Juan Carlos (1997), «Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina», BsAs, Instituto Di Tella, mimeo.

³¹ Recién en los últimos tiempos han comenzado a aparecer una serie de trabajos, monográficos y comparativos, en torno al tema del «expertise» en la elaboración de políticas. Sin duda, un punto de referencia insoslayable es el trabajo de Valdés, Juan Gabriel (1995), *Pinochet's economists. The Chicago School in Chile*, Cambridge University Press (este trabajo tiene una primera versión parcial de 1989); también sobre Chile puede consultarse, de Silva, Patricio (1991) «Technocrats and Politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks», *Journal of Latin American Studies*, vol. 23, part 2; un sugerente trabajo sobre los componentes «legitimatorios» del expertise en la política actual se encontrará en el artículo de Markoff, John y Verónica Montecinos (1994) «El irresistible ascenso de los economistas», *Desarrollo Económico*, vol. 34, N° 133. Sobre el caso mexicano véase puede consultarse el trabajo de Puchet Anyul, Martín (1993) «La economía durante los '80: notas para un debate sobre sus cambios analíticos y profesionales», *Desarrollo Económico*, vol. 33, N° 129; también el de Centeno, Miguel Angel (1994) *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in México*, University Park, Pennsylvania State University Press y el de Lindau, Juan D. (1993), *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*, México, Joaquín Mortiz. Centeno y Silva son los editores de un reciente volumen comparativo titulado *The Politics of Expertise in Latin America* (Hampshire, MacMillan, 1997), que se sumaría al ya citado libro de Jorge Domínguez sobre los «Tecnopols». Para el caso argentino, finalmente, solamente conozco dos trabajos que abordan -aunque desde otra perspectiva a la aquí planteada- la cuestión: el de Thompson, Andrés (1994) «Think Tanks en la Argentina. Conocimiento, instituciones y política», Documentos CEDES, y la breve investigación del Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, *Las fundaciones van reemplazando a los comités como ámbito de la actividad política*, febrero de 1993, mimeo.

tres de ellos eran economistas “partidarios”, dos de los cuales duraron en sus funciones escaso tiempo en la medida en que ocuparon sus cargos en turbulentos períodos de transición entre dos administraciones políticas³².

³² Si incluyo en el listado a los ministros del período militar lo hago sólo para destacar la continuidad de la influencia de un mismo núcleo de redes de expertos, en este caso representada por su ligazón con la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). Además de Bernardo Grinspun, que duró un año en su cargo, los otros dos economistas radicales tuvieron un mandato efímero: Juan Carlos Pugliese, quien ya había sido Ministro de Economía durante la gestión del presidente Illia (1963-1966), estuvo 51 días a cargo de la cartera económica; mientras que Jesús Rodríguez, que lo reemplazó, duró los últimos 40 días del gobierno de Alfonsín.

**CUADRO I. Ministros de Economía argentinos
en las últimas dos décadas y sus adscripciones a diferentes «think tanks».**

Ministros de Economía (1976-1999)	Adscripciones institucionales
José Alfredo Martínez de Hoz	Vicepresidente 2° de FIEL al momento de asumir como ministro.
Lorenzo Sigaut	Vocal de la Comisión de Estudios de FIEL
Roberto T. Alemann	Vocal del Consejo Directivo de FIEL
José María Dagnino Pastore	Primer Director de Investigaciones y luego Asesor de FIEL
Jorge Wehbe	Afiliado UCRI
Bernardo Grinspun	Economista partidario (Partido Radical)
Juan V. Sourrouille	Miembro del IDES Profesionalmente vinculado a CEPAL y al CEDES.
Juan C. Pugliese	Economista partidario (Partido Radical)
Jesús Rodríguez	Economista partidario (Partido Radical)
Miguel Roig	Vocal del Consejo Directivo de FIEL. Directivo de Bunge y Born.
Néstor Rapanelli	Vocal del Consejo Directivo de FIEL. Directivo de Bunge y Born.
Domingo F. Cavallo	Director del IEERAL (FM)
Roque Fernández	Director del CEMA

FUENTE: Elaboración propia con base en información institucional.

FIEL: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

IDES: Instituto de Desarrollo Económico y Social.

CEDES: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.

IEERAL/FM: Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana de la Fundación Mediterránea.

CEMA: Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina.

En base a las consideraciones anteriores parece claro que estos «tecnopolíticos» vienen cumpliendo, dentro de las élites dirigentes, una importante función de amalgama, de producción de visiones y creencias congruentes, y más específicamente, de alegatos de políticas públicas que contribuyen a la formación de un conjunto de consensos básicos que aparece en el centro de todo *paradigma de gobernabilidad hegemónico*. Por diversos mecanismos -desde la común formación académica hasta la dependencia profesional y económica de redes institucionales (separadas de las filiaciones partidarias orgánicas)- este circuito del expertise tiende a generar una visión análoga de los problemas y las soluciones políticas disponibles; contribuye asimismo a relativizar el desacuerdo y a evitar las posiciones cerradas en virtud de polarizaciones ideológicas; y favorece -al apelar al expediente autoritativo del saber especializado- la reducción de la complejidad de posibles soluciones políticas alternativas fincadas en el principio de la soberanía popular. En definitiva, la gran mayoría de los «analistas simbólicos» ligados al proceso de elaboración de políticas operan como catalizadores del consenso, una especie de «partido transversal» que atraviesa diferentes formaciones políticas, y que más allá de los cambios producidos por las elecciones, mantiene por un mismo rumbo las orientaciones básicas de un conjunto de políticas estratégicas.

De este modo, la enredada trama institucional conformada por consultoras económicas especializadas, centros de investigación, «tanques de pensamiento» y fundaciones políticas han comenzado a constituir desde hace un tiempo a esta parte una dimensión fundamental e ineludible del proceso de elaboración de políticas públicas. En esos nuevos espacios institucionales se entretienen vinculaciones entre políticos, empresarios, académicos, consultores, funcionarios de organismos multilaterales e inversores externos, y se producen y hacen circular ideas e informaciones, indicadores de coyuntura y encuestas de opinión, análisis políticos y proyectos de ley, estudios de factibilidad y «tarjetas» ejecutivas en los que se trata de persuadir al Príncipe de turno de la necesidad de tomar un determinado rumbo de acción, se resume el sentido de una política, se argumenta en favor de una resolución ministerial, o se alega por un cambio en un régimen impositivo. Los destinatarios de esas ideas son los tomadores de decisiones que conforman las élites gobernantes del país, pero quienes producen esas ideas y saberes expertos, los «analistas simbólicos» en el lenguaje computadorizado de Robert Reich o la «élite letrada» en el reposado lenguaje decimonónico de Juan Bautista Alberdi, son ellos mismos y por derecho propio parte substantiva y fundamental de *una nueva élite dirigente* que desde hace algunos años se han venido abriendo paso en la pirámide del poder de diversos países de América Latina.

En los últimos tiempos, tal parece que hemos vuelto a aprender una vieja lección de uno de los padres fundadores de la sociología en torno al papel de las ideas y sus creadores en el cambio político, y también acerca de la necesidad de estudiarlas con más detalle: «Son los intereses..., no las ideas, decía Max Weber, los que dominan inmediatamente la acción de los hombres. Pero las 'imágenes del mundo' creadas por las 'ideas' han determinado con gran frecuencia, como guardagujas, los rieles en los que la acción se ve empujada por la dinámica de los intereses»³³.

³³ Weber, Max. *La Ética Económica de las Religiones Universales*; cap. III. 1915-1919.