



Vol. 7, No.3, Spring 2010, 185-218

www.ncsu.edu/project/acontracorriente

Genealogías del consenso: Brasil y Argentina, 1961-1991

Hernán Ramírez

Universidade Estadual de Londrina

Generalmente se asocia la ola neoliberal que asoló América Latina con las décadas de ochenta y, fundamentalmente, de noventa, como fruto de la imposición foránea del Consenso de Washington. No obstante, después de un prolongado análisis de las políticas implementadas por Brasil y Argentina, consideramos que ella no fue origen, sino, en esencia, consecuencia de un lento proceso, en el cual actores sociales e instituciones provocaron y fueron transformados por cambios profundos que permitieron que tales ideas prosperasen y conquistasen legitimidad hasta convertirse en hegemónicas.

La posibilidad de que medidas de cuño ortodoxo fuesen implantadas se asocia a una multiplicidad de factores que se entrelazan y condicionan de diversas maneras, tanto en el orden local como internacional, sin que podamos establecer un origen causal único ni determinaciones claras, razón por la cual las explicaciones deben considerar todos esos factores y el largo plazo como perspectiva analítica.

Reconocemos que el Consenso de Washington fue fruto de un proceso que tuvo su centro irradiador en los Estados Unidos e Inglaterra, y que englobó otros países, que tuvieron experiencias con temporalidades y resultados que a veces difieren un poco de los casos aquí abordados, en especial el de Chile. Sin embargo, por el momento,

no es nuestra intención hacer un estudio general sin que con ello dejemos de tener en cuenta algunos trabajos que los abordan, en especial aquéllos en el que se detienen sobre el papel desempeñado por grupos empresariales y tecnocráticos con moldes similares al descrito en este artículo como, por ejemplo, los de Markoff y Montecinos (1994) y Boissard (2004).

Ello se debe a que nuestra intención es realizar un rastreo minucioso ya que, a pesar de sus aparentes similitudes, existen profundas diferencias en el ámbito estatal, económico y corporativo que se dan en los dos países que colocamos en análisis, algunas de las cuales parten del período colonial inclusive y otras que se potenciaron en el último tercio del siglo pasado y en el inicio del actual, varias de ellas ya abordadas en trabajos propios, así como por otros autores, de los cuales apenas hacemos mención a aquellos que hicieron estudios comparativos en sentido estricto (Sikkink 1993 y Jáuregui 2004), pero que en su mayoría son obviadas en análisis globales y que privilegian el corto plazo como perspectiva.

Pasando de modo concreto a nuestro problema, es importante señalar que para realizar un estudio del período en cuestión tenemos que considerar, en especial, las crisis locales de los modelos sustitativos de final de los años cincuenta y comienzo de los sesenta, así como la del sistema capitalista en su variante fordista, desencadenada en nivel internacional con el choque petrolero de la década del setenta, que provocó profundas modificaciones con vistas a reestructurar las matrices de las economías locales y mundial, situación para la cual algunas figuras, como David Rockefeller y Samuel P. Huntington, por ejemplo, ya estaban actuando por lo menos desde inicios de los años sesenta.

En ese sentido, uno de los efectos institucionales más importantes que se produjo en aquel período fue el fuerte papel adquirido por los organismos internacionales de financiamiento, en especial el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (Birn), que pasaron a actuar como guardianes de la economía con el propósito de someter los gobiernos locales a una férrea disciplina (Corvalán 2002), proceso que no involucró apenas estos actores, sino a la ciencia económica como un todo, y que consolidó un círculo que se retroalimentaba, en el que necesariamente debemos incluir

universidades, centros de investigación, bancos, consultoras y otros tipos de empresas.

Por ello es singularmente relevante observar la efervescencia institucional de ámbito privado operada durante la primera mitad de la década del sesenta. En 1961, precisamente, fue creado el Latin American Information Committee (LAIC), que se fundiría, entre 1964 y 1965, con el Committee for Economic Development (CED) y el Business Group for Latin America (BGLA), originando el Council of the Americas, que más tarde mudó su nombre para Council for Latin América (CLA), siempre bajo los auspicios de Rockefeller (Corvalán 2002).

Esas instituciones fueron muy activas en el patrocinio de acciones favorables a los Estados Unidos y aliados locales, como demuestran dos reuniones generales de grupos empresariales realizadas en Nassau entre 1962 y 1963, en las cuales se puede inferir el tamaño de esa preocupación por el número de asistentes y países representados, entre los cuales se contaban dos integrantes del Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais (IPÊS).¹

El sistema político también sufrió mutaciones sustanciales, tanto en orden mundial como local. Las experiencias populistas de gobierno, vinculadas con el pragmatismo o la heterodoxia económicos, fueron liquidadas por golpes de Estado que colocaron en el poder a prolongados gobiernos autoritarios² y técnicos ortodoxos para conducir la economía. Esos golpes fueron gestados y conducidos por alianzas cívico-militares más o menos heterogéneas, que incluían militares, empresarios y tecnócratas como sus agentes más importantes, contando para ello con la aquiescencia de las principales potencias de occidente, con el objetivo de estancar la radicalización del proceso político en curso y reformar las estructuras económicas, sociales y políticas que les daban sustento.³ Basta recordar en ese sentido que la dictadura argentina se autodenominó Proceso de Reorganización Nacional.

¹ Contrariamente a su uso más común, empleamos la sigla con acento circunflejo, tal como fue registrada oficialmente su logomarca, que incluía también la figura de un árbol estilizado.

² Usamos la expresión autoritarios ya que esos gobiernos no fueron apenas militares. En el caso brasileño ya es consensual la idea que fueron un golpe y un gobierno cívico-militar, en los otros casos la evaluación aún demanda mayores estudios para evaluar el peso que ambos segmentos tuvieron efectivamente.

³ Los trabajos organizados por Teach y Quiroga (1996), Reis Filho, Ridenti y Motta (2004), Fico y Araujo (2004), Pucciarelli (2004) y Fico, Ferreira, Araujo y Quadrat (2008) son las referencias más importantes.

A pesar del carácter nacionalista asumido por muchas de las facciones que articularon esos golpes de Estado, que llegaron inclusive a conducir algunos pasajes de los gobiernos autoritarios o sostener duras refriegas intestinas, el peso del Estado fue disminuyendo prácticamente en la mayoría de los países, operándose un prolongado proceso de privatización o reprivatización.⁴ Ello fue hecho por etapas, las que, en general, iban inicialmente de la periferia, como las que se operó en los primeros años de esas administraciones, hasta llegar a su centro, como aconteció con el verdadero vendaval privatista de los noventa, que lo haría con casi todos los sectores estratégicos en Argentina (Bocco y Minsburg 1991 y Belini y Rougier, 2008) y que, menos virulenta, en Brasil redujo mucho el papel del Estado, proceso del cual escaparon apenas pocas empresas y bancos estatales. Esa graduación era necesaria para vencer las resistencias que existían tanto en la sociedad civil como dentro de los propios militares.

No obstante, a pesar de las características generales que revistió el proceso de transformación, existieron diferencias notables entre los dos países, tanto en la forma de conducir los mismos como en sus resultados, en parte originadas por el tipo de desarrollo histórico de las matrices estatales, que mostraban la existencia de una burocracia más robusta en Brasil (Sikkink 1993) y, aunque con pocos estudios a respecto, alianzas diferentes entre sectores burgueses y de las Fuerzas Armadas.

En un estudio reciente (Ramírez 2008), hemos sugerido como hipótesis que en el caso argentino habría primado el acuerdo entre empresarios de orientación ortodoxa, de la derecha tradicional, con los señores de la guerra, militares con comando de tropa, según la clasificación de Canelo (2004); en tanto que en Brasil el empresariado más concentrado se habrían vinculado con militares de tendencias más burocráticas, que realizaban carrera en las estructuras y empresas estatales, lo que habría sido potenciada por la creación de la Escola Superior de Guerra (ESG), fundada en 1949 bajo el slogan “Segurança Nacional e Desenvolvimento”, en la cual podían ingresar uniformados y civiles, peculiaridad que la separaba de su similar argentina, propósito que había sido perseguido conscientemente.

⁴ Decimos reprivatización ya que, en períodos anteriores, varias empresas pasaron a manos del Estado, muchas de ellas por quiebra.

Por otro lado, también los partidos políticos entrarían en crisis identitarias fuertes, no sólo en América Latina, sino prácticamente en todo el mundo, en las cuales, además de perder legitimidad y algunas de las funciones que antaño habían desempeñado, fueron dejando de lado características ideológicas más definidas para convertirse, cada vez más, en meras máquinas electorales, con pocas diferencias entre sí y escaso interés para desarrollar propuestas propias, en el número y grado de sofisticación exigido por la actual coyuntura de elaboración de políticas públicas, por lo cual se tornaría usual que buscasen por fuera de sus filas a técnicos y recetas con los cuales gobernar una vez conquistado el poder (Kircheimer 1980 y Offe 1990).

Las relaciones internacionales también se estremecieron en el ámbito latinoamericano cuando Cuba abrazó el socialismo y se convirtió en propulsora de la rebelión en un continente donde imperaba la *pax* hemisférica imposta por los Estados Unidos. En esa nueva etapa de la Guerra Fría, el Coloso del Norte precisó involucrarse con más ahínco en el reestablecimiento de la hegemonía frente al aumento de los conflictos internos y a las “amenazas” externas, alentando posiciones más conservadoras o directamente reaccionarias, las cuales incluían la instalación de gobiernos autoritarios para contraponerse a las fuerzas opositoras y, en algunos casos, desarticular el tejido social que les daba base.

Pero, a diferencia de eventos similares de épocas pasadas, la interrupción de la democracia no era un hecho coyuntural, para enderezar su curso rápidamente, ahora los gobiernos de facto poseían una meta, independientemente del tiempo necesario para cumplirla. Otras de las características distintivas era que los gobiernos autoritarios no tenían como objetivo apenas neutralizar al otro, ahora era preciso su aniquilación, recorriendo al exilio, al desaparecimiento y a la muerte de muchos miembros de una generación, entre los que intelectuales y dirigentes populares fueron los más castigados, si era necesario.

A pesar de este escenario sombrío y si bien muchos de los actores sociales e instituciones se retrajeron, en compensación, nuevos agentes ganaron peso, entre los que podemos destacar muchos grupos económicos,⁵ los que, fuertemente concentrados, tuvieron un

⁵ La bibliografía sobre la temática es inmensa, Acevedo, Basualdo y Khavisse (1991) sistematizaron empíricamente la mayor cantidad de

crecimiento vertiginoso, inclusive internacionalizándose. De la misma forma, ocurrió la emergencia de una tecnoburocracia al margen de las estructuras estatales o partidarias, que se reproducía de forma diferente de la burocracia tradicional y ostentaba otras credenciales como capital, entre las cuales los cursos de graduación en universidades norteamericanas, la pertenencia a redes internacionales y el dominio del discurso económico, en especial su vertiente econométrica, pasaron a ser esenciales (Camou 1997 y Heredia 2004a y 2004b).

Esto último era una respuesta al aumento de la competencia y de los conflictos entre e intra clase, así como a las dificultades que los empresarios y los intereses norteamericanos presentaban para utilizar estructuras partidarias de derecha, que nunca consiguieron afirmarse como opción de poder en Brasil y Argentina (Linz 1981). Así, las élites tuvieron que organizarse mejor y encarar nuevas tareas para enfrentar los desafíos presentados por esas circunstancias. Estos actores, y otros con menor potencial de presión individual, se depararon con la necesidad de estructurarse más fuertemente para compensar la pérdida de poder ante otros actores, cuyas demandas eran impulsadas por los gobernantes de turno, habitualmente tachados de populistas, reposicionamiento que llevó en efecto espiral a que también otros actores, incluidos aquellos que recibían un trato preferencial por parte del Estado, se organizaran de manera más sólida para contraponerlos.

Por ese motivo, algunos sectores de la clase dominante tuvieron que participar de forma más directa en la lucha política e ideológica, inclusive tomando parte de la administración estatal. Para ello, precisaron consolidar, dar mayor flexibilidad o crear nuevas estructuras con las cuales pudiesen intervenir más convenientemente en ese embate. De esa forma, la dinámica social se acelera. En paralelo a reforzar algunas organizaciones corporativas de viejo cuño, los empresarios crearían otras nuevas, con estructuras más apropiadas para la lucha ideológica, ya que aquellas demostraban cierta rigidez, en especial por las intromisiones estatales y su heterogeneidad, para adaptarse a los nuevos objetivos. Esas nuevas entidades pasaron a tener como pilares distintivos un reclutamiento más homogéneo, una fuerte

información para los grupos argentinos. En Brasil no existe una obra consolidada a ese punto, no obstante los estudios de caso como los de Ary Minella y Armando dalla Costa son claros exponentes en ese sentido.

construcción discursiva y un nuevo repertorio de acciones,⁶ que su carácter “privado” les posibilitaba.

Como frutos de esas preocupaciones fueron creados, en Brasil, el IPÊS y, en Argentina, la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) y la Fundación Mediterránea, entre otras entidades, casos en los cuales centraremos nuestro análisis.

Debido a la magnitud del presente trabajo, no haremos incursiones por institutos patrocinados por apenas una empresa, ni mencionaremos otros centros privados que gozaban de una mayor independencia en relación al mundo empresarial o de creación más tardía.⁷ Con tales advertencias hacemos explícito nuestro objetivo de centrarnos en un número restringido de casos sobre el cual disponemos de evidencias empíricas más abundantes.

Además de ser una respuesta al aumento de los conflictos sociales en el ámbito de la sociedad civil y en relación al Estado, esas organizaciones también venían a llenar algunos vacíos dejados por las entidades corporativas de matriz tradicional, que tenían una mayor exposición pública y una menor cohesión ideológica, derivada, en parte, del hecho de congregar, o pretender, la totalidad del sector, de las divisiones internas y de la alta intromisión por parte del Estado, visible en el caso brasileño desde la época de Getúlio Vargas y en el argentino a través de las sucesivas ilegalizaciones que sufrieron, en general de forma alternada, la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Confederación General Económica (CGE). Y, si bien todas ellas encararon la tarea de diseñar políticas públicas, como sus cursos eran demasiados vulnerables en el largo plazo, la mayoría delegaría tal tarea en institutos de este tipo, inclusive transfiriendo cuadros y recursos materiales, los que podían dedicarse a esa tarea con la perseverancia que la misma demandaba, sin que sus recursos humanos fuesen importunados por eventuales cambios de conducción.

Paralelamente, percibimos que esos agentes, en su

⁶ La idea de repertorio de acciones fue popularizada por Charles Tilly (1991), no obstante ya estaba presente en el libro clásico de Jean Meynaud (1963).

⁷ Para Brasil, la investigación más amplia corresponde a la obra de Loureiro (1994); para el ISEB ver Toledo (1973), y para los Institutos Liberais, Gros (2003). Para Argentina, sobre el Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA) y los heterodoxos ver Heredia (2004a e 2004b) y, en el caso del Instituto Di Tella, Plotkin y Neiburg (2003).

enfrentamiento con otros actores sociales, además de construir un discurso propio, utilizaron como estrategia de lucha el vaciamiento o la eliminación de instituciones, tanto estatales como privadas, que pudiesen contrariar sus intereses, fuesen tanto aquellas que servían para la acción política concreta como para construir discursos opositores, lo que se tornaría vital para que las ideas del Consenso de Washington se afirmasen y fructificasen en esas latitudes, ya que, de esa forma, encontrarían el camino expedito, o bastante libre, de alternativas con poder real de enfrentarlas.

Con esa intención fueron desmontados o combatidos importantes centros, como el Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) en Brasil y el Instituto de Estudios Económicos y Financieros (IEEF) de la CGE y, de cierta forma, el Instituto Di Tella, delante la negativa de rescate financiero del grupo que lo sustentaba, en Argentina (Rougier y Schvarzer 2006), e igualmente en la mayoría de las universidades fueron desarticulados varios núcleos de formación.

Así observamos que las políticas públicas y prácticas implementadas por los gobiernos autoritarios y democráticos que les sucedieron no surgieron con ellos, aunque indudablemente las potenciaron. La mayor parte de las mismas se originaron anteriormente, partiendo esas iniciativas de grupos empresariales y técnicos, que contaban eventualmente con la colaboración castrense y de otros sectores de la estructura estatal o de la sociedad civil. Profundamente preocupados con la coyuntura de sus países y con las exigencias demandadas por la elaboración de las políticas públicas en ese nuevo contexto,⁸ estos actores se aglutinaron en institutos de investigaciones para formularlas o darles legitimidad, a la par que la participación de los militares sirvió como auxilio fundamental para conseguir ese objetivo, al ayudarles a colonizar los aparatos de Estado por parte de sus partidarios y a silenciar o eliminar competidores.

Maquinando el Consenso

A partir del puñado de casos escogidos es posible percibir

⁸ De claridad meridiana sobre ese punto es la entrevista concedida por Alfredo Concepción, ex ministro de Industria y Comercio durante el gobierno del presidente Arturo Humberto Illia, a Luis Alberto Romero para el Proyecto de Historia Oral del Instituto Di Tella, antecesor de la actual Universidad. Entrevista C 8 3, s/d (entre 1972 e 1973).

empíricamente el proceso de construcción de un corpus común de ideas y prácticas referentes a la elaboración e implementación de ciertas políticas económicas, así como el entramado de una red de intereses que le daría sustento para tornase decisiones estatales.

En trabajos anteriores hemos realizado abordajes más amplios sobre los mismo, aquí apenas indicaremos que el IPÊS fue fundado en 1961 por importantes líderes empresariales y militares brasileños. En sus comienzos con sede en São Paulo, sería creada casi simultáneamente una sección en Rio de Janeiro, así como entidades congéneres en los estados más importantes: Minas Gerais, Paraná y Rio Grande do Sul, entre otros. Tuvo gran participación en la desestabilización del gobierno de João Goulart, en el golpe de Estado de 1964 y en la consolidación posterior del régimen autoritario, separándose poco después de ese evento y finalizando las actividades de la filial paulista en 1969 y carioca en 1971, después de un período de decadencia iniciado en 1967. El mismo congregó fundamentalmente a grandes empresarios y representantes del capital nacional e internacional, con predominio de las fracciones industrial y financiera, así como tecnócratas de renombre y militares de alta graduación, pertenecientes casi en su totalidad al ala sorbonnista.⁹

FIEL fue creada en 1964 por cuatro entidades corporativas de cúpula de la burguesía argentina: UIA, Sociedad Rural Argentina (SRA), Cámara Argentina de Comercio (CAC) y Bolsa de Comercio de Buenos Aires (BOLSA). Posteriormente, fueron incorporadas otras empresas como patrocinadoras así como las corporaciones representativas de las finanzas, esto es, la Asociación de Bancos de la República Argentina (ABRA) y la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), pasando, de ese modo, a englobar todas las fracciones de la gran burguesía. Esa característica sería potenciada por el hecho de que la entidad profesaba posturas ortodoxas, en sintonía con el Movimiento Industrial Argentino (MIA), línea interna que hegemonizaba la conducción de la UIA, y el Consejo Empresario Argentino (CEA), club selecto sobre el cual discutiremos más adelante, dos de los más conspicuos reductos del empresariado tradicional argentino.

Ya la Fundación Mediterránea nació en 1977, conjuntamente con

⁹ Tal expresión hace referencia a una de las facciones en la que se dividió la interna militar en Brasil, que enfrentó a miembros de ésta con la linha-dura.

el Instituto de Estudios de la Economía Latinoamericana (IEERAL),¹⁰ que opera bajo su patrocinio. Esas entidades tenían como antecedente la Comisión de Estudios Económicos y Sociales (CEES), creada en 1969 por un grupo similar, que actuaba en la Asociación de Industriales de Córdoba (ADIC), filial local de la UIA, razón por la cual en nuestros análisis siempre la consideramos como una continuidad de ésta. Aglutinó, en primera instancia, los medianos y grandes empresarios de la provincia de Córdoba y, posteriormente, los medianos y grandes empresarios del Interior argentino,¹¹ en su mayoría vinculados al Movimiento Industrial Nacional (MIN), que actuaba como línea interna de la UIA en oposición al MIA. Ese verdadero proceso de metamorfosis tendría sus puntos de inflexión en 1982, con la creación de la filial Buenos Aires y la incorporación de poderosos asociados, en especial grupos económicos, y la fuerte expansión territorial experimentada a partir de 1989, que la llevó a abarcar todas las zonas medulares del ámbito económico de Argentina, capilaridad geográfica que la distinguiría de FIEL, cuya localización se reduce a la Capital (Ramírez 1999 y 2007).

En aquellos trabajos estudiamos la forma como esos institutos cooptaron sus miembros, se estructuraron y actuaron como grupos de presión fundamentales para deslegitimar gobiernos legalmente constituidos, incitar y conducir golpes de Estado y legitimar los gobiernos autoritarios que se instalaron posteriormente. Lo que nos interesa aquí es analizar el transcurso seguido por un conjunto de ideas que prosperaron bajo su amparo y le dieron sustento, las cuales fueron adoptadas como políticas económicas por los gobiernos autoritarios y posteriormente por los democráticos que les sucedieron, pasando a integrar la mayor parte de ellas el decálogo de Washington.

Para que nos sirva de referencia más adelante, recordemos que el Consenso establecía como puntos centrales: disciplina fiscal, orden de prelación de los objetivos del gasto público, reforma tributaria, liberalización financiera, tipos de cambio, liberalización del régimen de comercio exterior, inversión extranjera directa, privatización,

¹⁰ En 1996 el IEERAL mudó su nombre para *Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana* (IERAL), no obstante los efectos registrados después de ese evento fueron poco significativos.

¹¹ La expresión Interior con mayúscula es empleada en oposición a Litoral o en sentido aún más extenso al puerto de Buenos Aires, como en este caso.

desregulación y derechos de propiedad (Williamson 1991 y 1993), los que, como veremos, estaban en discusión en Brasil y Argentina desde mucho tiempo antes del mismo ser enunciado.

Pasando a nuestro primer caso, aunque sea recordado más por su militancia anticomunista y gestación del golpe de Estado de 1964, constatamos que entre 1962 y 1963 el IPÊS desarrolló análisis sobre una amplia gama de asuntos, fundamentales para la reforma integral de Brasil, con el propósito de participar, en principio a la defensiva, en el debate político del momento y constituirse en un contrapunto a las propuestas provenientes de otros sectores, en la época tachados genéricamente como populistas, capitaneados por el presidente Goulart, que habían emprendido un desafío similar con las Reformas de Base. En esa tarea entró en acuerdos con otras entidades, como el Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), en los casos de los estudios sobre “Reforma Agrária” y “Habitação Popular”, y con la Fundação Getúlio Vargas (FGV), en los de “Reforma Administrativa” y “Reforma Tributária”.

Tales estudios comenzaron como propuestas para actualizar la legislación empresarial vigente, procurando modernizar el sector, permitiendo articular intereses entre distintas fracciones burguesas y el proletariado, así como con el propio Estado. Se inscriben en ese sentido los trabajos sobre “Legislação Anti-trust”, “Remessa de Lucros”, “Reforma Bancária”, los proyectos de ley sobre “Reforma Tributária e Política Fiscal”, “Código de Telecomunicações”, “Democratização do Capital, Participação dos Empregados nos Lucros das Empresas e 13^o”,¹² “Habitação Popular” y de “Venda aos interesses privados das ações do governo em empresas estatais”.

La reestructuración institucional igualmente entró en pauta mediante la realización de un estudio sobre “Reforma Constitucional”, en el cual se introducían elementos de la ideología de Seguridad Nacional, incorporando como propuestas aquellas que contemplaban la visión de la ESG respecto del asunto, así como se pretendían eliminar de la legislación algunos puntos considerados “obsoletos” y “desajustados”, entre los cuales se destacaban el planeamiento, el derecho de huelga, la movilización política y el aumento de poderes en beneficio del poder

¹² 13^o hace referencia al salario extra que generalmente se recibe a fin de año, en Argentina también es denominado aguinaldo.

ejecutivo y del gobierno federal.

Esas propuestas no quedaban restrictas apenas al ámbito general, también fueron realizados estudios específicos sobre cada poder en los trabajos “Reforma do Legislativo y de la Administração Pública” y “Reforma Judiciária”, e, inclusive, entró en análisis otro sobre “Reforma Eleitoral”, lo que demuestra el carácter integral de ese emprendimiento.

Una diferencia de nota entre los casos de los dos países, respecto a la forma como fue tratada tanto por este instituto como por el gobierno autoritario instaurado después de 1964, fue el proyecto de “Reforma Agrária”, concebido en sociedad con el IBAD, clave en el frente político donde Goulart la blandía como un espectro aguzando el conflicto y que hasta el presente despierta tensiones longamente contenidas. Por tal motivo, no resulta extraño que ese asunto también provocase algunos conflictos entre las secciones del IPÊS de Rio y de São Paulo, ya que si la característica impresa en la iniciativa por los líderes políticos cariocas satisfacía a los sectores agroindustriales, parecía demasiado drástica para los intereses paulistas, muchos de los cuales también eran grandes terratenientes.

En esa serie de estudios también se prestó atención a diversos problemas estructurales de la economía brasileña. Se dirigían en ese sentido los trabajos sobre “A participação das empresas governamentais na formação do produto nacional”, elaborado por la empresa BRASTEC con la participación del IPÊS, y el de “Inflação e suas Causas”, encomendado a Dênio Chagas Nogueira.

Esa extensa enumeración deja más evidente los nexos entre esas preocupaciones, aquellas tratadas por los institutos argentinos y la que posteriormente fueron formuladas como siendo del Consenso. Los trabajos mencionados fueron realizados por un grupo de cuadros técnicos, políticos y líderes empresariales bastante amplio y cualificado. Entre los cuales se destacaban por el número de contribuciones el propio Chagas Nogueira, Mário Henrique Simonsen, los hermanos Paulo y Carlos de Assis Ribeiro, José Arthur Rios y José Garrido Torres, director de Estudios del Instituto.

Todos ellos también ocuparon cargos importantes durante el gobierno autoritario, a los que llegaron seguramente tanto por sus méritos como por ir de la mano de sus mecenas, lo que les ofreció la

preciosa oportunidad de influir en el curso de la administración y convertir muchas de sus propuestas en políticas públicas.

Por ejemplo, como ministro de Planejamento, Roberto de Oliveira Campos, igualmente vinculado al IPÊS, se cercó de un equipo de asesores, casi todos del Instituto, para elaborar el Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), programa que coordinaba las actividades en la esfera económica y que se transformó en el plan general para las reformas implantadas entre 1964 y 1967. En 1965 fue instituido el Conselho Consultivo de Planejamento (CONSPLAN), que se tornó un importante centro de formulación de directrices políticas, el que tuvo Campos como Secretario Ejecutivo y que contó con varios miembros del Instituto como integrantes.

En carácter más específico a los fines de este ensayo y restricto apenas a aquellos casos que mejor ilustran esa imbricación, el Instituto propuso una profunda reforma bancaria, que incluía la creación de un banco central, debido al hecho de que el Banco do Brasil, operando como banco minorista y del gobierno, y la Superintendencia da Moeda e do Crédito (SUMOC) como autoridad monetaria, estarían fuera de sintonía con las prácticas usuales imperantes desde largo tiempo en otros países. El artífice de esa propuesta fue Chagas Nogueira, que se convertiría en el primer presidente de la nueva institución.

El proyecto de “Reforma Tributária e Política Fiscal” quedó a cargo de Mário Henrique Simonsen, que contó nuevamente con la colaboración de Chagas Nogueira y de un contador llamado Balduino, burócrata cuya presencia fue mantenida anónima.

El grupo que trató de la “Remessa de Lucros”, que interesaba profundamente al capital extranjero, incluía también a Simonsen en carácter de coordinador y relator, así como una extensa lista de personalidades del IPÊS, entre ellos Garrido Torres, Chagas Nogueira, el general Heitor Almeida Herrera, Jorge Oscar de Mello Flores, José Luiz Moreira de Souza, Gilberto Huber Jr., Harold Cecil Polland y Glycon de Paiva Teixeira, los cuales contaron con la participación *ad hoc* y anónima de otros miembros, calificados apenas como “burócratas”.

Cabe recordar que Simonsen estuvo al frente del Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), posteriormente transformado en Instituto (IPEA), pasando por otros órganos estatales menores hasta

tornarse ministro de la Fazenda, primero, y del Planejamento, posteriormente, cargos en los cuales recibió la colaboración de otros miembros del IPÊS.

En el ámbito laboral, una de las innovaciones más importantes introducidas por el nuevo gobierno fue la flexibilización dentro del sector privado, calurosamente reclamada por las empresas y clave para la reestructuración productiva. La estabilidad en el empleo, garantizada por la Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e incorporada en la Constitución, fue sustituida por el Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), propuesto por el Instituto. Esa especie de seguro de desempleo incluyó la ventaja de poder ser utilizado para la construcción de la casa propia, atrayente alternativa que servía como compensación para quién perdía un derecho, y vino acompañada de la creación del Banco Nacional de Habitação (BNH), que comenzó a administrar ingentes recursos, lo que beneficiaría sobremanera a la industria de la construcción civil, con muchas empresas que daban sustento al IPÊS. También fueron unificados los institutos de jubilaciones y pensiones en el Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), colocado posteriormente bajo responsabilidad del Ministério da Previdência Social, preocupaciones que más adelante integrarían la cartilla de Washington.

La forma como fue encarado el asunto de la reforma agraria es igualmente otra muestra en ese sentido. Ella había sido tratada en varias ocasiones por un gran número de miembros del Instituto, cabiéndole a Paulo de Assis Ribeiro y Rios menciones especiales, lo que redundó posteriormente en la participación de varios de ellos en cargos claves al frente de diversos órganos referentes a la temática.

La estructura del Estado en ese sector pasó por profundas transformaciones durante la administración autoritaria. Así, la Superintendência da Reforma Agrária (SUPRA), fue substituída por el Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) y por el Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário (INDA), que a su vez lo fue por el Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), todos comandados por Paulo de Assis Ribeiro, secundado en sus consejos directivos por otros importantes miembros del IPÊS. Esos aparatos estatales servirían para impulsar la tibia reforma propuesta por la entidad a través de la promulgación del Estatuto da Terra, cuya

redacción fue realizada por muchos de sus integrantes.

Por último, debemos señalar que, diferentemente del caso argentino, la mayor parte de los cuadros técnicos que integraron el IPÊS ya habían completado su etapa formativa y gozaban de un sólido prestigio académico antes de incorporarse a la institución, razón por la cual el Instituto realizó escasas acciones en pro de su perfeccionamiento, a no ser financiar la realización de algunos estudios, como ocurrió con Chagas Nogueira y Simonsen, y la ayuda externa, esencialmente a través de fundaciones, estuvo concentrada en la divulgación de su ideario y otras actividades, las cuales incluirían acciones directas.¹³

Referido a nuestro primer caso argentino, debemos señalar que, en sus inicios, FIEL se dedicó, en general, a realizar estudios microeconómicos y econométricos. Las obras más importantes elaboradas por los economistas de la entidad, sintetizando sus principales líneas de pensamiento, fueron elaboradas en una etapa posterior y están compuestas esencialmente por los trabajos editados entre 1985 y 1990: *El gasto público en Argentina. 1960-1988*; *El Fracaso del estatismo: Una propuesta para la reforma del sector público argentino*; *Regulaciones y estancamiento: el caso argentino*; *Los costos del Estado regulador. El control de cambios en la Argentina*; *Control de precios e inflación y El sistema impositivo argentino*. De todas formas, ellas son el colofón de una larga trayectoria, tanto de la institución como del discurso económico en el país, ya que en su etapa previa muchos de sus miembros articularon las medidas que habrían de llevar a la concentración, desindustrialización y primacía del sistema financiero en la economía argentina a partir de 1976.¹⁴

Entre los estudios de esa Fundación agrupados en la etapa de plena vigencia del Consenso podemos destacar: *Argentina: hacia una economía de mercado*; *Argentina: la Reforma Económica 1989-1991, balances y perspectivas*; y *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en Argentina*. Tales obras tenían como objetivo

¹³ Con acción directa nos referimos a la participación política directa, sin intermediación de otros actores o instituciones.

¹⁴ Al respecto la bibliografía es vasta, quién desde la historia económica con mayor incisión la desmenuzó fue Jorge Schvarzer, aunque aquí solo podamos indicar una pequeña muestra de su extensa producción (Schvarzer 1983).

analizar y hacer conocer una extensa línea de políticas consideradas saludables por el liberalismo económico ortodoxo a ser aplicadas en el país, con las cuales los miembros de la entidad participarían del debate político y de la agenda de reformas durante las décadas del ochenta y noventa, cuyas líneas de pensamiento estaban en clara sintonía con los anteriores.

La mayor parte de esos trabajos fue llevada adelante o supervisada por miembros que realizaron estudios de postgrado en el exterior, particularmente en los Estados Unidos, financiados por la propia FIEL, que, a su vez, recibía recursos de otras instituciones para tal fin, en especial de la Fundación Ford, en una primera instancia, y, posteriormente, del CEA, aristocrático club de la ortodoxia empresarial argentina, vinculada a los sectores más concentrados y a intereses extranjeros.

En ese sentido, poco después del alumbramiento institucional fue firmado un convenio entre aquellas dos fundaciones, por el cual la Fundación Ford arcaba con partes de las despesas de FIEL, estableciéndose un cronograma decreciente de colaboraciones que iba desde el 75% en 1964 hasta, teóricamente, la independencia financiera en 1968. Ese status de madurez fue difícil de alcanzar, ya que el gobierno peronista, y principalmente su ministro de Economía, José Ber Gelbart, cortaron los convenios suscriptos por la Fundación argentina con entes estatales, la que para suplantarlos precisó ser socorrida por el CEA, que comenzó a patrocinar varios de sus estudios, reforzando aún más su cariz ortodoxo.

Los aportes de la Fundación norteamericana fueron vitales para que muchos miembros de la Fundación argentina pudiesen realizar cursos de postgrado en prestigiosas universidades norteamericanas. Ese tránsito superaría con holgura la mera transmisión de ciertas competencias y la obtención de un determinado diploma (Plotkin y Neiburg 2003 y Neiburg y Plotkin 2004). Ese pasaje por el exterior se tornaba esencial para la incorporación de sus miembros a redes internacionales, fundamentales para su futuro como cuadros técnicos, ya sea en el ámbito privado o público (Corvalán 2002 y Sach 2005), generando un espíritu de camaradería que sería reaprovechado cuando aquellos volviesen a encontrarse con muchos de sus antiguos profesores y colegas, ocupando lugares de privilegio en instituciones

internacionales de financiamiento, órganos federales norteamericanos, fundaciones de fomento a la investigación y/o poderosas empresas o bancos privados.

Por otro lado, desde el punto de vista propuesto no es meramente anecdótica la cooptación que FIEL realizó de ex miembros del Instituto Di Tella, ni tampoco las vicisitudes que los mismos atravesaron una vez en ella, como nos ilustra el melancólico relato de Juan Carlos de Pablo (1995), uno de los que migró en aquella leva.

Otros de los que se incorporó fue José María Dagnino Pastore, que a pesar de sus incuestionables credenciales académicas y después de pasar por un riguroso proceso de selección, tuvo que aceptar en el ejercicio de su cargo de Director de Investigaciones de la Fundación la supervisión de Juan Alemann, quién en sus funciones de asesor general fue incumbido con esa tarea, ya que, según parece, el postulante, así como los otros noveles reclutas, no tenía la venia total de los directivos de la entidad, que lo aceptaron ante las pocas alternativas restantes, después de la “desistencia” de José Alfredo Martínez de Hoz (h), Roberto Alemann, hermano de Juan, y Guillermo Walter Klein (h), candidatos considerados “naturales” para el puesto y de comprobada prosapia liberal y aristocrática.

La figura de Juan Alemann y su modo de operar en la rigurosa tarea de supervisar sus subalternos crudamente expuestos por de Pablo (1995), que se alejaría de FIEL en 1975, dejan evidentes ciertos temores y algunas dificultades enfrentadas por los grupos dominantes para controlar cuadros técnicos cuyos orígenes sociales eran diferentes y, hasta cierto punto, distantes de sus órganos de dirección, dilema menos perceptible en la Fundación Mediterránea, en la cual la relación entre esos dos segmentos fue mucho más horizontal. Para remarcar aún más este distanciamiento hemos notado que los miembros de FIEL que ocuparon los principales cargos en la estructura estatal pertenecían a sus órganos directivos y no a sus cuadros técnicos, lo que los diferenciaba nuevamente de los mediterráneos.

Más adelante temporalmente, otro ejemplo nos muestra nuevas tensiones y desencuentros. Nos referimos a cierto conflicto entre teorías y evidencias empíricas que enfrentó los trabajos *Protección de los derechos de propiedad intelectual. El caso de la industria farmacéutica en la Argentina* y *El Fracaso del estatismo: Una propuesta para la*

reforma del sector público argentino, obra considerada clave en el pensamiento da FIEL, elaborados casi contemporáneamente.

El primero era un estudio a cargo de Mónica Panadeiros y coordinado por Enrique Szewach. Publicado en julio de 1990, generó grandes controversias, inclusive dentro de la entidad, dado que indicaba para Argentina la ventaja de continuar manteniendo su condición de país *free rider*, posición que entraba en colisión con el otro trabajo, que llegaba a la conclusión opuesta y que constituía una de las premisas del ideario tanto de FIEL como del Consenso de Washington.

Evidentemente que las dudas y diferencias de criterios pueden acontecer, aún dentro de una misma línea de pensamiento. No obstante, creemos que tales incongruencias internas podrían ser explicadas, al menos parcialmente, no apenas por cuestiones teóricas, sino en esencia debido a los intereses concretos de los asociados a la institución.

Dentro de FIEL el universo de miembros vinculados al área farmacéutica era significativo, congregando los grandes operadores, fundamentalmente de capitales extranjeros, lista en la cual la empresa Laboratorios Bagó constituye una ausencia notable. Esa empresa es el mayor laboratorio de capitales nacionales, cuyo dueño, Sebastián Bagó, tiene una amplia participación corporativa como miembro de la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas (ACDE), de la UIA y de la Fundación Mediterránea, principal competidor de FIEL, ofreciendo con eso indicios valiosos para entender ese vacío y las diferencias de posiciones dentro del sector.

En ese embate, tenemos, por un lado, las empresas multinacionales, líderes en investigación y con un poderoso *lobby*, encabezado nada menos que por el gobierno norteamericano, que presionaban para que fuese adoptado un régimen que respetase las patentes medicinales; por otro lado, laboratorios nacionales mucho más débiles, no obstante numerosos, generalmente liderados por Sebastian Bagó, para los cuales sería difícil competir en el caso de tenerse que respetar esos “derechos”.¹⁵

De tal forma, la decisión era problemática en el ámbito sectorial y no apenas técnicamente. Los intereses particulares involucrados eran ampliamente divergentes y, debido al potencial de presión de los dos

¹⁵ Para conocer la problemática del mercado de productos farmacéuticos en Argentina, ver Campins y Pfeiffer (1999).

sectores, particularmente el peso del tamaño por parte del capital extranjero y el número en el caso de los nacionales, era difícil adoptar una medida, cualquiera que ella fuese, sin arcar con un prejuicio político enorme. Por ese motivo, no es extraño que ese haya sido uno de los mandamientos del Consenso que pecaminosamente se dejó de cumplir ante Washington, circunstancia regularmente condenada.

FIEL pudo poner en práctica muchas de estas medidas ya que su participación en la estructura estatal y como formadora de opinión no tuvo paralelo por décadas. Las élites empresarial y militar, en especial aquella fracción que hemos calificado como señores de la guerra, tenían vasos comunicantes sumamente fluidos, principalmente por pertenecer a un tronco social y frecuentar núcleos de socialización en común. Por ello puede ser que su participación en los golpes de Estado de 1966 y 1976 no haya sido visible como en el caso del IPÊS en el de 1964. De todas formas sus resultados prácticos son bastante similares, colonizando los principales cargos del área económica casi por completo, en especial el ministerio de Economía y la presidencia del Banco Central, desde donde incidieron macro e microeconómicamente de manera decisiva, aunque es necesario destacar que los que allí llegaron lo hicieron con trayectorias vinculadas más al mundo de los negocios y marginalmente al medio académico.

Ya en periodos democráticos su accionar fue más tumultuado, demostrando con las vicisitudes que debió enfrentar para asirse nuevamente en el poder las propias que los sectores dominantes tenían como un todo para adecuarse a los nuevos tiempos, que también traían consigo nuevas prácticas para las cuales no estaban lo suficientemente preparados.

El ayuno durante la presidencia de Raúl Alfonsín fue superado poco a poco en la de Carlos S. Menem, de todas formas sin los brillos de otrora y debiendo ceder los primeros planos para su rival, la Fundación Mediterránea, que, con algún esfuerzo, consiguió una mejor reconversión, circunstancia que volvería a repetirse de forma dramática en la de Fernando de la Rúa, en la cual Ricardo López Murphy esperó pacientemente en el ministerio de Defensa por dos años para escalar en el de Economía, del cual fue sumariamente defenestrado en tan solo quince días.

Tanto la Fundación Mediterránea como su antecesora, la CEES,

habían prosperado durante períodos autoritarios y sus principales figuras tenían tránsito fluido en el medio castrense y la estructura estatal local. Así para 1970 ocuparían cargos en la provincia y cuando el Proceso los convocase allí estarían nuevamente con sus armas para sumarse. De todas formas, como en muchos otros espacios del Interior argentino, la adhesión rápidamente fue substituida por un sentimiento de frustración, llegando a explícitas rupturas entre 1980 y 1981, ya que la política económica implementada por el gobierno contrariaba muchos de sus intereses, causando severos perjuicios para sus miembros.

Sin embargo, el desembarco del régimen no fue completo, apenas cambiaron de estrategia, pasando a privilegiar alianzas con elementos militares afines a sus posiciones o que estaban enfrentados con los que detentaban la mayor cuota de poder. De ese modo, Cavallo pudo incursionar en política nacional, primero como subsecretario técnico del ministro del Interior, general Horacio Tomás Liendo, en 1981, y, posteriormente, como presidente del Banco Central, en 1982, cargos en los cuales habría de romper lanzas con fracciones empresariales, técnicas y hasta militares rivales, con lo cual concluiría su participación durante esa etapa.

El proceso de reconversión a la democracia fue costoso pero sólidos lazos cultivados desde antaño con la dirigencia partidaria local les ayudaron a inficionar los principales partidos y obtener espacios que fueron utilizados tanto para poner a punto su estructura y discurso como para alcanzar el centro de poder. Que Cavallo haya obtenido la proeza de ser presidente del Banco Central durante un gobierno dictatorial y ministro de un gobierno peronista y de otro radical habla a las claras de la habilidad demostrada por la Fundación así como de la fuerza que fue ganando el recetario neoliberal y del escaso interés demostrado por los partidos en articular un discurso económico propio, o al menos diferente, con la coherencia que se les demandaba.

Así, a pesar de que la Fundación Mediterránea contribuyese de manera central en el debate económico más tardíamente, lo hizo con muchas ideas que conocían raíces más lejanas. No obstante, no pretendemos seguir aquí todas ellas y si apenas dos, que se revelaron pilares de su pensamiento y acción política: la que hablaba de “reglas claras, simples y de aplicación lo más automática posible” y su

contribución acerca de la convertibilidad, aunque tal idea no sea precisamente una novedad en el ámbito económico.¹⁶

Esas reflexiones nacieron antes de la propia Fundación, ya con la CEES, a partir de 1969. La primera cuando el equipo técnico de esta última llevó adelante los estudios sobre “La distribución del gasto público entre las provincias y la Municipalidad de Buenos Aires”, que demostraban la existencia de asimetrías importantes en la distribución de los recursos públicos a favor de la zona metropolitana, acarreando mayores costos de producción para las regiones perjudicadas.

Tal constatación fue analizada posteriormente por Aldo Dadone en su tesis doctoral en Stanford, defendida en 1975, titulada *Un análisis dinámico del equilibrio general de la concentración regional*, momento en el cual fue acuñada tal expresión, que servirá de base para la instrumentación del Mercosur y que será nuevamente empleada por Domingo Cavallo, ya como ministro, en su primer discurso en el cargo, delante los socios de la Fundación Mediterránea.

La segunda es una preocupación que estaba presente antes de 1977, época en que Cavallo defendió en Harvard la tesis doctoral titulada *Los efectos estagflacionarios de las políticas monetarias de estabilización*. Dato que nos ofrece un claro indicio del itinerario recorrido por algunas de las ideas más importantes aplicadas posteriormente por él.

Así, la convertibilidad, como otras políticas, no fue invención extraída de la manga por arte de magia en un momento cualquiera y si fruto de un proceso de elaboración de ideas más complejo, en el cual, necesariamente, intervendrían individuos e instituciones, tanto locales como internacionales, que entrelazaron sus intereses de forma bastante profunda y duradera.

Esos dos economistas habían llegado a los Estados Unidos con el apoyo de los empresarios que patrocinaban primeramente a la CEES y posteriormente al IEERAL, brazo intelectual de la Fundación Mediterránea. Tal comportamiento no era excepcional, sino revelador de la punta de un importante esfuerzo para impulsar jóvenes graduados y enviarlos al exterior para continuar su formación académica, como observamos en el caso de FIEL.

¹⁶ Para un minucioso rastreo de tal idea ver Antonio Camou (1997, 235-240).

A pesar de aún estar en procesos formativos, esos reclutas pertenecían ya a una sólida red local, que les daba amparo, no obstante también los condicionaba de cierta forma, y se imbricarían de ese modo a un entramado internacional del conocimiento y ciertos tipos de solidaridad que sería fundamental para poner a punto sus ideas y obtener los contactos que los ayudarían a alcanzar éxito en el momento de implementarlas.

De esa forma, el suceso de la convertibilidad, y su vigencia por una década, no se debió únicamente a la fuerza de esa idea, sino al hecho de que ella se sustentaba de modo concreto en poderosos grupos empresariales locales y mundiales que la avalaban, en cuadros técnicos de fundaciones, universidades y organismos multilaterales que en estruendoso coro la defendían, solapando las débiles y, a veces, tímidas voces que heréticamente osaban cuestionarla.

La entronización de Cavallo y su éxito no era fruto de la suerte, la Fundación Mediterránea había invertido ingentes recursos en su formación y la de mayor parte de su nutrido equipo, más de cien integrantes, así como en su ascenso por la estructura estatal, primero por áreas más periféricas hasta llegar a su centro neurálgico. Proceso en el cual los mediterráneos habrían demostrado un eximio poder de adaptación, para moverse por los meandros de períodos autoritarios y democráticos, inclusive inficionando varios partidos a la vez.

Consideraciones finales

Podemos colegir que el proceso de elaboración de políticas públicas englobadas como productos del Consenso de Washington no fue meramente impuesto desde el exterior, en una coyuntura particular, como habitualmente se piensa, sino que recorrió un extenso camino, en el cual grupos empresariales, una nueva tecnoburocracia y fuerzas internacionales, fuesen ellas privadas o gubernamentales, entrelazaron férreamente sus intereses en torno de diversos institutos económicos que fueron encargados de diseñarlas y emprenderlas, sin los cuales no habrían sido factibles.

Esos actores y sus organizaciones colocaron la lucha ideológica en un lugar central de la confrontación social y política, presentándose como un baluarte de la salud económica de sus países. Tal necesidad era consecuencia de varios factores, en especial de la dimensión alcanzada

por el proceso para obtener legitimidad en el capitalismo, las dificultades que los empresarios tenían para realizar por sí mismos tareas de ese tipo, la competencia con posiciones ideológicas contrarias y la inadecuación de las entidades corporativas tradicionales, que aquí también hemos llamado de viejo cuño, y partidarias para tal fin, ya que se encontraban demasiado presas a conflictos internos, identificadas con la defensa de intereses particulares de forma directa y/o eran carentes de propuestas mínimamente coherentes y consolidadas, lo que las tornaban poco ágiles o ineficientes al momento de articular posiciones más homogéneas así como eran demasiado evidentes al justificar sus intereses, aunque para ello fuesen recubiertos por el manto de la neutralidad científica.

Otro de los problemas enfrentados era la complejidad para producir conocimiento en los niveles exigidos por los nuevos parámetros científicos e internacionales, ya que éste se especializó en tal grado que demandaba la participación de personal específico, con un prolongado y costoso período de formación, para lo cual era necesario movilizar recursos de forma constante y creciente, requiriendo, inclusive, la ayuda de instituciones extranjeras, no apenas para realizar aportes monetarios sino también de otros tipos, en especial conocimiento y capital simbólico.

Por eso, a partir de aquella época los tecnócratas pasaron a ocupar un lugar central en la elaboración de discursos y en ciertas prácticas políticas cotidianas, no apenas en el ámbito económico, sino que también se extendieron a muchos otros sectores, que adoptaron una mecánica parecida. De esa forma, el especialista se convirtió en un elemento clave que fue sustituyendo paulatinamente al burócrata tradicional, porque aquél estaba más capacitado para traducir los intereses y deseos de los empresarios como enunciados científicamente aceptados y, de ese modo, otorgarles un marco de legitimidad delante de otros agentes sociales, así como podía asumir, caso fuese necesario, su implementación.

Es sintomático observar como el discurso político que en una época mezclaba distintos tintes, entre ellos nacionales, en oposición al comunismo, e inclusive religioso, va siendo desplazado por el de la racionalidad técnica. De tal forma, en la década del ochenta y, con mayor fuerza, en la del noventa, el lenguaje de los economistas ganó

sustento propio, prescindiendo de los otros para legitimarse, tendencia que no era apenas latinoamericana, sino mundial, y que colocó en el centro de la escena a teorías monetaristas con elaborados modelos matemáticos que requerían técnicos, particularmente especializados en econometría, para interpretarlos adecuadamente (Markoff y Montecinos 1994 y Heredia 2004a y 2004b).

Conjuntamente, los procedimientos de las agencias de financiamiento y cooperación internacionales se tornaban cada vez más complejos en un momento en que también los países y sus élites tecnocráticas eran sometidos a exhaustivas tácticas de monitoreo y disciplinamiento para ingresar, o se mantener, en determinados programas, habiendo desempeñado un papel importante en ese proceso algunas agencias gubernamentales y fundaciones privadas de los Estados Unidos, las que, en muchos de estos últimos casos, actuaban en sintonía con las primeras (Corvalán 2002).

Como creemos haber demostrado, el tránsito rutinario de cuadros técnicos por universidades extranjeras, en particular norteamericanas, pasó a desempeñar una función primordial, de forma clara a partir de la década del setenta. En ellas, además de incorporar y/o perfeccionar ideas, ellos se entrelazaban en redes que serían fundamentales para su inserción y sucesos futuros, la cual demandaba algunas contrapartidas, siendo la lealtad, probablemente, la más importante. Siendo que ésta lo era en vía dupla, grupal y doctrinaria.

Si bien, en muchos casos tales lazos podían ser suficientes, el proceso era más complejo, ya que la ubicación de la tecnocracia en un lugar central hizo emerger un problema de vital importancia ante de la posibilidad de que sus orígenes sociales e intereses fuesen diferentes de los de la clase dominante, tornándose necesaria la construcción de vínculos que asegurasen la fidelidad de esos nuevos agentes y que impidiesen que los mismos ganasen libertad o demasiada autonomía, como hemos visto en las fricciones que ocurrieron dentro de FIEL. En principio, los golpes de Estado por el uso, o la amenaza de uso, de la fuerza alejaran esa posibilidad. No obstante, la reconstrucción del consenso, a largo plazo, requería de nuevas formas de nexos, que generasen compromisos duraderos y sutiles, para los cuales colaboraban los salarios recibidos como investigadores de las instituciones, evidentemente, así como la inserción en redes locales e

internacionales ya mencionadas, que además de ofrecer oportunidades, comprometían socialmente sus componentes.

De ese modo, las respuestas a esas tensiones y transformaciones, después de traducidas ideológicamente por estos institutos y sus cuadros intelectuales, eran canalizadas en el ámbito político a través de medios directos de acción sobre los aparatos estatales. Entre estos encontramos como los más comunes el apoyo a golpes de Estado y la provisión de miembros directivos o técnicos para ocupar puestos importantes en los gobiernos que se instalaban posteriormente, lo que podía asumir la forma de una verdadera colonización, y, en menor medida, la participación directa en la lucha electoral en períodos democráticos y la utilización del Parlamento cuando éste funcionaba, como aconteció con el IPÊS antes de 1964 y la Fundación Mediterránea después de 1983, aunque también se escucharan tímidas voces defendiendo procedimientos democráticos en momentos particulares dentro de los períodos autoritarios, en especial cuando perdían espacio o registraban el avance de grupos rivales, como aconteció con el IPÊS/Guanabara en 1967 y Domingo Cavallo en 1980.

Aunque de forma diferente para los casos nacionales y aún entre ellos, hemos remarcado como es paradigmático observar en las tres entidades analizadas los vínculos que mantuvieron con el sector militar, inclusive antes de producirse los golpes de Estado. De todas formas, hemos podido percibir que los nexos en Brasil fueron más robustos, lo que denota algunas características particulares de las Fuerzas Armadas y de la propia burguesía en cada país, así como de las matrices de relación de esos segmentos, ya que, además de ser más fuerte, contó con una mayor racionalidad explícita. De todas formas, tal estudio aún es embrionario, aunque con algunos adelantos ya publicados (Ramírez 2008), por lo cual desvendar ese intrincado, y por el momento poco comprendido, enmarañado de relaciones sea relevante para entender algunos comportamientos pasados y presentes, que no pocas veces nos desconciertan.

Además de ser un importante trampolín para ocupar cargos relevantes en la estructura estatal durante los regímenes autoritarios, esa relación se reveló vital para garantizar la supremacía de las opciones teóricas sustentadas por esos institutos, como demuestra la desarticulación llevada por parte de esas administraciones de varios

centros opositores y la expulsión, el exilio o la muerte de muchos profesores universitarios y otros tipos de intelectuales que los podían incomodar.

Con esa inestimable ayuda, el área económica del gobierno brasileño bajo la gestión autoritaria fue ocupada integralmente por miembros do IPÊS y, en el caso argentino, tanto después del golpe de Estado de 1966 como el de 1976, lo fue, casi por completo, por posiciones ortodoxas, escapando apenas la presidencia del general Roberto Levingston, que gobernó menos de un año entre 1970 y 1971, durante la cual primaran posturas desarrollistas.

No obstante apoyasen invariablemente los golpes de Estado y muchos de sus miembros estuviesen a ellos vinculados, esos centros de investigación no eran necesariamente contrarios a los regímenes democráticos, su oposición se centraba en las variantes populistas, las cuales consideraban una degeneración de ese sistema, el cual era defendido y hasta deseado una vez que, depurado, pasase a servir sus intereses. La forma como se ejercía la representación política no era el problema principal, sino los efectos que ella provocaba. Tal hecho se torna más evidente en el caso brasileño, en el cual se montó una fachada con cierto “barniz” democrático, permitiendo el funcionamiento, bajo control, del Parlamento, un artificial sistema bipartidista y la realización más o menos regular de elecciones.

Por otro lado, la apuesta en gobiernos no democráticos tenía implícito el riesgo de que el poder cayese en manos de vertientes rivales, en especial algunas más nacionalistas, autoritarias y/o intervencionistas, que fuesen menos permeables o refractarias a los intereses de la burguesía, lo que podía convertirse en un problema mayúsculo, en especial debido a las características adoptadas por algunos de esos gobiernos y facciones dentro de las Fuerzas Armadas, tanto en Brasil como en Argentina. Las refriegas con la *linha-dura* en Brasil y con los sectores aglutinados en torno al almirante Emilio Massera en Argentina son claras muestras en el sentido expuesto.

El problema de confiar en alternativas democráticas de más largo plazo se centraba en la dificultad histórica que los partidos de derecha tenían para afirmarse en el panorama político local, aunque muchas veces utilizasen el generoso aporte dispensado por el empresariado, de la estructura estatal, cuando era ocupada de forma

autoritaria, y ayuda internacional, léase en esencia norteamericana, pero que contó con las de otras nacionalidades que deben estudiarse mejor, a su favor para alcanzar el poder, por lo que invariablemente terminaban perdiendo en las grandes disputas contra partidos tachados como populistas o de izquierda.

A pesar de ese resquemor, durante la redemocratización, los partidos de vertiente democrática que alcanzaron retumbantes victorias en las urnas, en aparente paradoja, no conseguían formular políticas adecuadas y con legitimidad suficiente para enfrentar los penosos problemas estructurales heredados, que recurrentemente los llevaron a sumergir sus países en agudas crisis económicas, sociales y políticas que condujeron varios de esos gobiernos a caóticos y dramáticos finales, algunos antes de concluir su mandato.

Como enunciamos anteriormente, tal problema radicaba fundamentalmente en la característica que esos partidos y el sistema político habían adquirido en la época, no apenas en nivel local sino que eran compartidas por la generalidad mundial, que los convertía en meras máquinas electorales, dirigiendo sus fuerzas al embate interno y externo, no dando la merecida atención a la formulación de verdaderos programas de gobierno, que eran procurados ávidamente en el mercado, cuando por ventura ganaban las elecciones, que dicho sea de paso, ofrecía poquísimas alternativas con el rigor requerido.

Vimos, así, que una de las consecuencias más importantes de la acción de los institutos y sus cuadros técnicos era la colonización de diversos aparatos de Estado, fundamentalmente del área económica, produciendo casi literalmente una “privatización” de las instituciones estatales. De esa forma, el bloque de poder, usado aquí en sentido gramsciano, liderado por alguno de esos centros de estudios, reorganizaba o trataba de reorganizar el Estado y, bajo su control, recomponer su propia posición.

No obstante, muchas veces podía existir cierta incoherencia en el establecimiento de esas alianzas, teniendo que compartir con otras facciones el control de partes de los aparatos estatales, circunstancia que imponer incómodas cohabitaciones, como la de Dagnino Pastore y Cavallo en 1982, podía poner en riesgo las políticas implementadas o las posiciones de los grupos, comportamiento más visible y duradero en el caso argentino, demostrando con ello que la lucha por el poder fue más intensa,

prolongada y directa, ya que en el caso brasileño la hegemonía paulista fue rápidamente alcanzada y poco efectivamente contestada.

En el caso brasileño sobre todo y por algunos pocos pasajes en el caso argentino, a medida que el tiempo transcurría, que las tensiones enunciadas disminuían y que las fuerzas antagónicas perdían sustento y legitimidad, las actividades de las clases dominantes “convertidas en Estado” pasaban nuevamente a estar encubiertas, disimuladas y transfiguradas. Así aseguraban la transubstanciación de las relaciones de fuerza y la transformación de la violencia que encerraban objetivamente en poder simbólico, capaz de producir efectos reales con menor gasto aparente de energía (Bourdieu 2000).

Ello se tornó plausible debido a que había establecido un cierto acuerdo sobre el curso a seguir y las fuerzas contrarias no tenían poder suficiente para curvarlo en otro sentido. Desde nuestro punto de vista, el consenso era un corolario, no el punto de partida.

Otra de las posiciones que sus críticos sostienen y con la cual no concordamos totalmente es que no habría existido consenso y si una imposición discursivamente conformada como tal. A pesar de que la exhortación tecnocrática es un llamado al consenso y éste sea permanentemente dinámico, aquellos que apelan no lo hacen a partir de los diferentes intereses en pugna, sino bajo el *statu quo*. Una vez ordenada la realidad, se invita a todos a estar conformes con ella. El poder de determinar la realidad implica también el de tener la iniciativa a la hora de definirla (Lechner 1986), no obstante en la negociación pueda concederse a gran parte de los excluidos la graciosa posibilidad de participar en su formulación, mediante un agregado en el discurso, nunca a través de su cambio (Therborn 1998, 99).

El consenso tuvo fuerza porque fue popularmente aceptado a través de diferentes medios para lograr adhesión, y no apenas discursivos, como, por ejemplo, el de cooptación. El régimen autoritario brasileño, entre los dos casos analizados, utilizó hábilmente ese recurso. Como comentamos, el FGTS pasó de representar la pérdida de una conquista de los trabajadores para ser una alternativa, y a veces la única, de alcanzar el sueño de la casa propia. Aunque por el momento lo sostenga apenas a título de hipótesis, en Argentina la convertibilidad habría sido posible ya que las instituciones financieras recibieron como prenda de cambio el nuevo sistema de jubilaciones privadas, donde los

lucros obtenidos por su gerenciamiento paliaban las pérdidas de abandonar la “bicicleta” financiera.

De esa forma, varios grupos pasaban a sentirse incluidos, al percibirse partícipes, claro que en distinta medida, de sus beneficios, con lo cual la lucha se aplacaba y el control de los aparatos de Estado podía realizarse a través de maneras indirectas, retornando su comando a las manos de políticos profesionales o burócratas con vínculos menos evidentes y los empresarios canalizaban nuevamente su acción por la vía de las organizaciones corporativas tradicionales, tendencia que fue interrumpida varias veces en el caso argentino.

Tal característica obedecía posiblemente a las dificultades enfrentadas por las fracciones burguesas de ese país para obtener una hegemonía interna y a la imposibilidad de delegar la tarea de formulación de políticas públicas en entidades estatales o privadas con vínculos menos directos, como aconteció en Brasil, sobre todo con la creación de varios centros de estudios menos comprometidos con intereses directos. Diferencias que se debían indudablemente también a las peculiaridades históricas del desarrollo de las estructuras estatales, económicas y corporativas de esos países.

Como podemos percibir, la implantación de las directrices del Consenso de Washington fue factible gracias a la existencia de estos institutos de estudios económicos, que vinculaban intereses empresariales con tecnocráticos, que fueron preparando el terreno, así como silenciaron, literalmente, opciones teóricas contrarias amparados en los gobiernos autoritarios que se sucedieron y en la debilidad congénita de la joven democracia, que no consiguió mantener o montar estructuras, fuesen ellas estatales o partidarias, capaces de generar ideas, en número y grado, que se les opusiesen.

Sin embargo, y para finalizar, es importante advertir que la forma como esas políticas fueron implementadas manifiestan una resolución que, en muchos de los casos, difería de los principios enunciados. Específicamente, podemos hacer referencia al establecimiento de la convertibilidad monetaria, que pasó a constituir el eje del nuevo programa económico argentino en la gestión menemista, una audaz propuesta de auto atamamiento, en el sentido empleado por John Elster (1984), que despertó, en primera instancia, no pocos temores en el mundo empresarial y político, pero que después fue

alabada por personalidades e instituciones internacionales, así como el cuestionamiento que algunos miembros de una de las organizaciones realizaba sobre la defensa de los derechos de propiedad en la industria farmacéutica.

Por eso, las realidades y especificidades locales no pueden nunca ser olvidadas o menospreciadas al realizarse un análisis de este tipo, así podremos comprender mejor algunas aparentes paradojas, como el hecho de que la Fundación Mediterránea transitase gradualmente de posiciones con tintes desarrollistas para otras más ortodoxas, borrando muchos de los límites que la distanciaban de FIEL, camino que no era mero gatopardismo sino que ilustra perfectamente el proceso que hemos analizado.

Bibliografía

- Acevedo, Manuel; Basualdo, Eduardo; y Khavisse, Miguel. *¿Quién es quién? Los dueños del poder económico en la Argentina*. Buenos Aires: Editora 12, 1991.
- Belini, Claudio y Rougier, Marcelo. *El Estado Empresario en la Industria Argentina. Conformación y Crisis*. Buenos Aires: Manantial, 2008.
- Bocco, Arnaldo y Minsburg, Naum. *Privatizaciones y reestructuración del Estado y la sociedad (del plan Pinedo a los Alzogaray)*. Buenos Aires: Ediciones Letra Buena, 1991.
- Boissard, Stéphane. “Le modèle économique chilien: du mythe a la réalité”, *Pensamiento Crítico*, Santiago de Chile, n° 4, 1-21, 2004. Disponible en:
http://www.pensamientocritico.cl/attachments/098_s-boisard-num-4.pdf.
- Bourdieu, Pierre. *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: EUDEBA, 2000.
- Canelo, Paula. “La política contra a economía: los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el proceso

de Reorganización Nacional (1976-1981)” in *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, editado por Alfredo Pucciarelli, Buenos Aires: Sigo XXI, 2004, 219-312.

Camou, Antonio. *De como las ideas tienen consecuencias. Analistas simbólicos y usinas de pensamiento en la elaboración de la política económica argentina (1983-1985)*. Tesis doctoral, Mexico, 1997.

Campins, Alicia Mónica y Pfeiffer, Ana Teresa. “Mercado, Estado y empresarios farmacéuticos”. Ponencia presentada en las *XVII Jornadas de Historia Económica*, Tucumán, Universidad Nacional del Tucumán, septiembre, 1999.

Corvalán, María Alejandra. *El Banco Mundial. Intevención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*. Buenos Aires: Biblos, 2002.

De Pablo, Juan Carlos. *Apuntes a mitad de camino (economía sin corbata)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1995.

Dreifuss, René Armand. *1964: A conquista do Estado. Ação Política, Poder e Golpe de Classe*. Petrópolis: Editorial Vozes, 1981.

Elster, Jon. *Ulises y las Sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*. México: FCE, 1984.

Fico, Carlos y Araujo, Maria Paula. *40 Anos do Golpe de 1964: ditadura militar e resistêcia no Brasil*. Rio de Janeiro: 7 Letras/ Faperj, 2004.

Fico, Carlos; Ferreira, Marieta de Moraes; Araújo, Maria Paula y Quadrat, Samantha Viz, (Org.). *Ditadura e Democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

Gros, Denise Barbosa. *Institutos Liberais e neoliberalismo no Brasil da Nova República*. Teses FEE, nº 6, Porto Alegre, Septiembre 2003.

Heredia, Mariana. “Economistas de partido, heterodoxos e ortodoxos, las controversias sobre la política económica durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989)”. Ponencia presentada en las *XIX Jornadas de Historia Económica*, San Martín de los Andes, Universidad Nacional del Comahue, septiembre, 2004.

---. “El proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA” in *Empresarios,*

- tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, editado por Alfredo Pucciarelli, 313-382. Buenos Aires: Sigo XXI, 2004.
- Jáuregui, Aníbal. *Brasil-Argentina. Los empresarios industriales, 1920-1955*. Buenos Aires: Imago Mundi, 2004.
- Kirchkeimer, Otto. “El camino hacia el partido de todo el mundo” in *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, 246-328, editado por Kurt Lenk y Franz Neumann. Barcelona: Anagrama, 1980.
- Lechner, Norbert. “Poder y orden. ‘La estrategia de la minoría consistente’” In *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986.
- Linz, Juan. “Una interpretación de los regímenes autoritarios”. *Papers* (Revista de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona) 8, Barcelona, Ediciones Península, 1981.
- Loureiro, Maria Rita. *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 1994.
- Markoff, John y Montecinos, Verónica. “El irresistible ascenso de los economistas”, *Desarrollo Económico* 34, 133 (Abril-Junio), 1994.
- Meynaud, Jean. *Los grupos de presión*. Buenos Aires: EUDEBA, 1963.
- Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano, (Org.). *Intelectuales y Expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós, 2004.
- Offe, Claus. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial, 1990.
- Plotkin, Mariano y Neiburg, Federico. “Elites intelectuales y ciencias sociales en la Argentina de los años 60. El Instituto Torcuato Di Tella y la Nueva Economía”. *E.I.A.L. Estudios Interdisciplinarios de America Latina y el Caribe*, Tel Aviv University, Vol. 14, 1, Enero-Junio, 2003.
- Pucciarelli, Alfredo, (Coord.). *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Buenos Aires: Sigo XXI, 2004.
- Ramírez, Hernán. “Arranjos empresariais, tecnocráticos e militares na política. Perspectivas comparativas entre Brasil e Argentina,

1960-1990”, *Ponto de Vista*, 5, 1-30, maio, 2009. Disponible en: http://neic.iuperj.br/pontodevista/pdf/Ponto_de_vista_mai2009.pdf.

---. *Corporaciones en el poder. Institutos económicos y acción política en Brasil y Argentina: IPÊS, FIEL y Fundación Mediterránea*. Buenos Aires: Lenguaje claro Editora, 2007.

---. *La Fundación Mediterránea y de cómo construir poder. La génesis de un proyecto hegemónico*. Córdoba: Ferreyra Editor, 1999.

Reis, Aarão Daniel Filho; Ridenti, Marcelo y Motta, Rodrigo Patto Sá. *O golpe e a ditadura militar. 40 anos depois (1964-2004)*. Bauru: EDUSC, 2004.

Rougier, Marcelo y Schvarzer, Jorge. *Las grandes empresas no mueren de pie. El (o) caso de SIAM*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2006.

Sachs, Jeffrey. *The End of Poverty; Economic Possibilities for Our Time*. New York: Penguin, 2005.

Schvarzer, Jorge. *Martínez de Hoz: la lógica política de la política económica*. Buenos Aires: CISEA, 1983.

Sidicaro, Ricardo. “Coaliciones golpistas y dictaduras militares: el ‘proceso’ en perspectiva comparada” en *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Editado por Alfredo Pucciarelli. Buenos Aires: Siglo XXI, 2004, 53-96.

Sikkink, Kathryn. “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista”. *Desarrollo Económico* 128, 1993.

Tcach, César y Quiroga, Hugo. *A Veinte Años del Golpe. Con Memoria Democrática*. Homo Sapiens: Rosario, 1996.

Therborn, Göran. *La ideología del poder y el poder de la ideología*. Mexico: Siglo XXI, 1998.

Tilly, Charles. *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Alianza, 1991.

Toledo, Caio Navarro de, “ISEB: fábrica de ideologías: análise de uma instituição”, Tesis doctoral, Assis, 1973.

Williamson, John. “Una estrategia de desarrollo para América Latina en la década de 1990” in *El legado de Prebisch*, editado por Enrique Enrique, 175-185. Washington DC: BID, 1993.

_____, "Policy Reform in Latin America in the 1980s". Comunicación presentada a la Conferencia *Structural Adjustment: Retrospect and Prospect*, Washington DC, American University, Marzo, 1991.