
HERNÁN RAMÍREZ

Profesor y licenciado en Historia y magister en Partidos Políticos por la Universidad Nacional de Córdoba. Doctor en Historia por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Posdoctorado en el Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Profesor y editor de la revista *Antíteses* de la Universidade Estadual de Londrina. Ha dado clases en la Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Empresarial Siglo 21 y Universidade Estadual de Maringá. Entre sus trabajos más importantes se destacan los libros *Corporaciones en el poder. Institutos económicos y acción política en Brasil y Argentina: IPÉS, FIEL y Fundación Mediterránea*, y *La Fundación Mediterránea y de cómo construir poder. La génesis de un proyecto hegemónico*.

Resumen

Nos proponemos seguir, analizando al Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas y la Fundación Mediterránea, algunos caminos recorridos por precursores de las políticas implementadas en Brasil y Argentina como pertenecientes al “Consenso de Washington”, que han sido consecuencia de un lento proceso estructural abierto con la crisis del modelo desarrollista y del fordismo, lo que llevó al quiebre del Estado y a una mayor concentración económica que demandaban respuestas de un arsenal teórico y técnico diferente, ahora procuradas por grupos empresariales y cuadros técnicos que concomitantemente a su enraizamiento local se insertarían en redes internacionales, en su mayoría alentados y supervisados por instituciones estadounidenses y multilaterales, y que encontraron en los gobiernos autoritarios un medio de eliminar sus antiguos o potenciales competidores, permitiendo que un cuerpo común de ideas surgiese, hiciese pie y conquistase legitimidad.

Palabras clave: Consenso de Washington, Brasil, Argentina, IPÊS, FIEL, Fundación Mediterránea.

Abstract

We intend to continue, analyzing the Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, the Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas and the Fundación Mediterránea, some paths itineraries by precursors of the policies implemented in Brazil and Argentina as belonging to the “Washington Consensus”, which have been the result of a slow open section with the crisis of the developmental model and Fordism, which led to the breakdown of the state and greater economic, demanding answers from a different theoretical and technical arsenal, now procured by groups business and technical executives who concomitantly to its local roots in international networks would be inserted, mostly encouraged and monitored by North-American institutions and multilateral agencies, and they found in authoritarian governments to eliminate half its former or potential competitors, allowing a common body of ideas arise, would make walking and conquer legitimacy.

Key words: Washington Consensus, Brazil, Argentina, IPÊS, FIEL, Fundación Mediterránea.

Fecha de recepción: octubre de 2008

Fecha de aceptación: mayo de 2009

PRECURSORES DEL “CONSENSO”: ITINERARIOS DE ALGUNAS IDEAS EN BRASIL Y ARGENTINA, 1961-1991

Hernán Ramírez

Habitualmente asociamos la ola neoliberal que asoló a América Latina con las ingratas décadas de 1980 y, fundamentalmente, de 1990, como fruto amargo impuesto desde Washington. No obstante, consideramos que ella no fue origen, sino, en esencia, consecuencia de un lento proceso que ocurrió tiempo antes, no sólo exógeno, y que hizo sentir sus efectos a largo plazo. En él actores sociales e instituciones provocaron y fueron transformados por cambios profundos que permitieron que esas ideas prosperasen y conquistaran legitimidad posteriormente.

Es en ese momento previo que las condiciones surgieron o se construyeron. Por un lado, los grupos que impulsarían tales ideas se conformaron o fortalecieron; por otro, opciones teóricas, políticas y sociales contrarias que se les oponían o podrían oponer fueron limitadas, enflaquecidas o silenciadas, contando para ello muchas veces con el auxilio de soluciones autoritarias así como con los cambios operados en el mundo contemporáneo referentes a la formulación e implementación de políticas públicas, que demandaban profundas adecuaciones o nuevas matrices para su diseño.

Por ello, con la intención de aproximarnos a sus huellas más lejanas hemos realizado un amplio rastreo, cuasi arqueológico, tomando tres estudios de casos sobre los cuales disponemos de evidencias empíricas más abundantes. Me refiero concretamente al brasileño Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais (IPÊS)¹ y las argentinas Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) y Fundación Mediterránea, que

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

pueden ser considerados ejemplos paradigmáticos del cambio operado en la formulación de políticas que imbrican intereses diversos, fundamentalmente, pero no sólo, económicos y político-ideológicos,² que imponiéndose sobre otros grupos instaurarían el predominio, en algunos breves pasajes de forma hegemónica, de varias de las ideas que posteriormente John Willianson enunciaría como pertenecientes al Consenso de Washington y que encaramados en el poder las ejecutarían, ya que muchos de sus integrantes ocuparían los más altos escalones al frente de ministerios, bancos y empresas estatales, entre otros organismos.

A pesar de concentrarnos en un número limitado de casos, reconocemos que el camino para su formulación fue un proceso amplio que obviamente no tuvo su epicentro en los dos países tratados, englobando otras experiencias cuyos desarrollos, temporalidades y resultados difieren a veces un poco de los casos aquí abordados, como la de Chile, por ejemplo, que ha sido objeto de varios trabajos y que constituye una variante en primera instancia diferente.³

De todas formas, el desafío de trabajar comparativamente de forma limitada, como aconsejaba Charles Tilly, nos brindó una perspectiva amplia, con realidades nacionales que, a la par de poseer similitudes, algunas veces aparentes, registran profundas diferencias en sus matrices económicas, corporativas y estatales, algunas de las cuales arrancan desde muy lejos y otras que se potenciaron en el último tercio del siglo pasado y en los comienzos del actual. Muchas de ellas ya han sido abordadas en trabajos propios así como por otros autores, de los que apenas hacemos mención a los que llevaron a cabo estudios comparativos en sentido estricto,⁴ que nos ayudaron a desentrañar las características del desarrollo, en sentido amplio, de los dos países objeto de análisis y, en especial, parte de su intrincado entramado de intereses, que concibió tales ideas, la amalgamó y sustentó, literal y figuradamente, no sólo dentro del círculo dominante sino entre amplios sectores sociales.

Así, desde la óptica escogida, asociamos la gestación e implantación de ese corpus teórico a una multiplicidad de factores que en varias esferas se entrelazan y condicionan de maneras diversas, tanto en el orden local como en el internacional, sin que podamos establecer un origen causal

² Para otros casos brasileños la investigación más amplia corresponde a la obra de Loureiro, *Economistas*, 1994; para el Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) véanse Toledo, "ISEB", 1973, y los Institutos Liberais, Gros, *Institutos*, 2003. Para diversos casos argentinos véanse Heredia, "Economistas", 2004, y "Proceso", 2004, y en el caso del Instituto Di Tella, Plotkin y Neiburg, "Elites", 2003.

³ Markoff y Montecinos, "Irresistible", 1994.

⁴ Sikkink, "Capacidades", 1993, y Jáuregui, *Brasil*, 2004.

único ni determinaciones claras, por lo cual nuestro intento explicativo trató de considerar todos ellos, o al menos la mayor parte, y colocó el largo plazo como perspectiva para desentrañarlas.

EL CAMINO HACIA WASHINGTON, D. C.

Antes de entrar de lleno en lo económico tenemos que considerar particularmente las crisis locales de los modelos sustitutivos de fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, así como la del sistema capitalista en su variante fordista, desencadenada en nivel internacional con el choque petrolero de la década de los setenta, que provocaría profundas modificaciones en vistas de reestructurar las matrices de las economías locales y mundial, para lo cual algunas figuras, como David Rockefeller y Samuel P. Huntington, ya estaban preparándose, por lo menos desde inicios de los años sesenta.

En ese sentido, el efecto institucional más importante que se produjo fue el fuerte papel que adquirieron los organismos internacionales de financiamiento, en especial el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BIRF), que pasaron a actuar como guardianes de la economía, con el propósito de someter a una férrea disciplina los gobiernos locales⁵ y el papel que varias universidades estadounidenses tendrían en la propagación de determinadas ideas, en particular, pero no de modo solitario, la escuela de Chicago, que con la obtención del Premio Nobel por parte de Milton Friedman en 1976 fue catapultada como la Meca neoliberal.

Respecto al continente, es singularmente relevante observar la efervescencia institucional que se operó durante la primera mitad de esa década. Bien en sus inicios, en 1961 más 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) para dar origen al Council of the Americans, que mudó más tarde su nombre, tornándose en el Council for Latin América (CLA), siempre bajo los auspicios de Rockefeller.⁶

Tales instituciones fueron muy activas en el patrocinio de acciones favorables a Estados Unidos y sus aliados locales, como lo demuestran las dos reuniones de grupos empresariales realizadas entre 1962 y 1963 en la paradisíaca Nassau, que por el número de asistentes y países representados

⁵ Corvalán, *Banco*, 2002.

⁶ *Ibid.*

manifiestan el tamaño de esa preocupación, entre los cuales registramos dos integrantes del IPÊS.

El sistema político también sufrió mutaciones sustanciales. Las experiencias populistas de gobierno, volcadas hacia el pragmatismo económico o la heterodoxia, fueron liquidadas por golpes de Estado que colocaron en el poder a prolongados gobiernos autoritarios y técnicos ortodoxos. Los mismos fueron gestados y conducidos por heterogéneas alianzas cívico-militares, que incluían a militares, empresarios y tecnócratas como agentes más importantes, los que contaban 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.⁷

A pesar del carácter nacionalista que asumieron muchas de las facciones que articularon esos golpes de Estado, que llegaron inclusive a conducir por algunos periodos pasajes de los gobiernos autoritarios o duras refriegas intestinas,⁸ el peso del Estado fue disminuyendo prácticamente en la mayoría de los países, operándose una reprivatización, que fue gradual y por etapas, las que en general iban inicialmente de la periferia, como las que se operaron en los primeros años de esas administraciones, hasta llegar a su centro, de acuerdo con lo que aconteció con el verdadero vendaval privatizador de los noventa, que lo haría con casi todos los sectores estratégicos en Argentina⁹ y que, aunque menos virulenta, en Brasil redujo en mucho el papel del Estado.

No obstante, debemos indicar que, a pesar de las características generales que revistió ese proceso, existieron diferencias notables entre los dos países, en parte originadas por el tipo de desarrollo histórico de las matrices estatales en Brasil y Argentina que mostraban una más robusta burocracia en el primero¹⁰ y, aunque con pocos estudios al respecto, alianzas diferentes entre sectores burgueses y de las Fuerzas Armadas, en las que primaban acuerdos de empresarios de orientación ortodoxa, de la derecha tradicional, con señores de la guerra, militares con comando de tropa –según la clasificación de Canelo–¹¹ en el caso argentino y con burócratas, que realizaban carrera en las estructuras y empresas estatales, en el brasileño, entroncamiento potenciado por la creación de la Escola Supe-

⁷ Los trabajos organizados por Tcach y Quiroga, *Veinte*, 1996; Reis, Ridenti y Motta, *Golpe*, 2004; Fico y Araújo, *40*, 2004; Pucciarelli, *Empresarios*, 2004, y Fico *et al.*, *Ditadura*, 2008, son las referencias más importantes en ese sentido.

⁸ Canelo, “Política”, 2004.

⁹ Bocco y Minsburg, *Privatizaciones*, 1991.

¹⁰ Sikkink, “Capacidades”, 1993.

¹¹ Canelo, “Política”, 2004.

rior de Guerra (ESG), fundada en 1949 bajo el slogan “Segurança Nacional e Desenvolvimento”, en la que podían ingresar uniformados y civiles, lo que era alentado con ese propósito.

Por otro lado, también los partidos políticos entrarían en crisis identitarias fuertes, no sólo en Latinoamérica sino prácticamente en todo el mundo por las cuales, a la par de perder legitimidad, fueron dejando de lado características ideológicas más definidas para convertirse cada vez más en meras máquinas electorales, con pocas diferencias entre ellos, que debían procurar por fuera de sus filas a los técnicos y recetas con las cuales gobernar, una vez conquistado el poder.¹²

Las relaciones internacionales también se estremecieron en el ámbito latinoamericano cuando Cuba abrazó el socialismo y se convirtió en impulsora de la rebelión en un continente donde imperaba la paz hemisférica impuesta por Estados Unidos, que se debió enfascar ahora con más ahínco para restablecer la hegemonía frente al aumento de los conflictos internos y las “amenazas” externas, alentando y sosteniendo con mayor fuerza posiciones más conservadoras, las cuales comprendían inclusive la instalación de gobiernos autoritarios, para contrarrestar las fuerzas opositoras y, en algunos casos, desarticular el tejido social que les daba base, recurriendo al exilio, la desaparición y la muerte de muchos miembros de una generación, entre los cuales intelectuales y dirigentes populares serían los más golpeados.

Si bien muchos de los actores sociales e instituciones se retrajeron en ese escenario, en compensación nuevos agentes ganarían peso. En ese sentido debemos destacar a los grupos económicos,¹³ fuertemente concentrados e internacionalizados, que tuvieron un crecimiento vertiginoso, y a la emergencia de una tecnoburocracia casi independiente de las estructuras partidarias, que se reproducía de forma diferente a la burocracia tradicional y que ostentaba otras credenciales como capital, entre las cuales la pertenencia a redes internacionales y al dominio del discurso económico, en especial su vertiente econométrica, pasarían a ser esenciales.¹⁴

Con el aumento de la competencia y de los conflictos entre clases y dentro de estas, así como las dificultades que los empresarios y los intereses estadounidenses presentaban para utilizar estructuras partidarias de derecha,

¹² Kirchheimer, “Camino”, 1980, y Offe, *Contradicciones*, 1990.

¹³ La bibliografía sobre esta temática es inmensa, Acevedo, Basualdo y Khavisse, *Quién*, 1991, fueron los que sistematizaron empíricamente la mayor cantidad de información para los argentinos. En Brasil no existe una obra consolidada sobre ese punto, no obstante los estudios de caso de Ary César Minella y Armando dalla Costa son claros exponentes en ese sentido.

¹⁴ Camou, “Ideas”, 1997; Heredia “Economistas”, 2004, y “Proceso”, 2004.

que nunca pudieron afirmarse como opción en Brasil y Argentina,¹⁵ las elites tuvieron que organizarse mejor y encarar nuevas tareas para enfrentar los desafíos que las nuevas circunstancias les presentaban. Estos actores, y otros con menor potencial de presión individual, se encontraron con la necesidad de estructurarse más fuertemente para compensar la pérdida de poder ante los gobernantes en turno, habitualmente tildados de populistas; reposicionamiento que llevó a otros sectores, incluidos aquellos que recibían un trato preferente por parte del Estado, a organizarse de manera más sólida para enfrentarlos.

Por ese motivo, algunos sectores de la clase dominante participaron directamente en la lucha política e ideológica, inclusive tomando parte de la administración estatal. En ese sentido, tanto en Brasil como en Argentina, la colonización de los aparatos de Estado fue bastante visible. Para ello, precisaron consolidar, dar mayor flexibilidad o crear nuevas estructuras organizacionales, con las cuales poder intervenir más convenientemente en ese embate, las cuales pasaron a tener como pilares distintivos un reclutamiento más homogéneo, una fuerte construcción discursiva y un nuevo repertorio de acciones.

Conjuntamente, para reforzar algunas de las organizaciones corporativas de viejo cuño, como era el caso de las corporaciones empresariales, los empresarios crearían otras nuevas con estructuras más apropiadas para la lucha ideológica, ya que aquellas demostraban cierta rigidez y les era difícil adaptarse para alcanzar los nuevos objetivos. Como frutos de esas preocupaciones fueron creados el IPÊS en Brasil y FIEL y la Fundación Mediterránea en Argentina, entre otras entidades, casos en los cuales centraremos nuestro análisis.

A pesar de que el Instituto dejó de existir mucho antes de que las ideas del Consenso fueran implantadas totalmente, su actuación es relevante, y muchos de sus miembros se reacomodaron en otras instituciones con apariencia más neutra, como lo hizo, entre otros, Jorge de Oscar de Mello Flores al incorporarse a la Fundação Getúlio Vargas (FGV), al mismo tiempo que marca una clara distinción con los casos argentinos, que no consiguieron realizar una transición semejante.

Además de ser una respuesta al aumento de los conflictos sociales en el ámbito de la sociedad civil y con el Estado, estas organizaciones también venían a llenar un vacío dejado por las entidades corporativas de matriz tradicional, que tenían una mayor exposición pública y una menor cohesión ideológica, derivada, en parte, del hecho de congregarse, o pretender, hacerlo a la totalidad del sector, de sus divisiones internas y de la alta in-

¹⁵ Linz, "Interpretación", 1981.

tromisión por parte del Estado, visible en el caso brasileño desde la época de Getúlio Vargas, que a veces era subsanada con la organización de un sistema doble de representación¹⁶ 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).

Paralelamente, esos agentes, en su confrontación con otros actores sociales, utilizaron como estrategia de lucha el vaciamiento o eliminación de instituciones, tanto estatales como privadas, que pudiesen contrariar sus intereses, ya fuesen aquellas que servían para la acción política concreta u otras que pudiesen elaborar políticas económicas alternativas, lo que se tornaría vital para que las ideas del Consenso de Washington se afirmasen y fructificasen en estas latitudes, ya que, de esa forma, encontrarían el camino expedito, o bastante liberado, de alternativas con poder real para enfrentarlas.

En esa dirección fueron desmontados importantes centros como el Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) en Brasil, el Instituto de Estudios Económicos y Financieros (IEEF) de la CGE y, de cierta forma, el Instituto Di Tella, ante la negativa de rescate del grupo sostenedor,¹⁷ y los cepalistas en general, entre otros, fueron duramente combatidos en Argentina.

Así, las políticas públicas y prácticas implementadas por los gobiernos autoritarios y los democráticos que los sucedieron no surgieron con ellos, aunque las potenciaron. La mayor parte se originan antes, partiendo de grupos empresariales y técnicos, que contaban eventualmente con la colaboración castrense, preocupados con la coyuntura de sus países y las exigencias que demandaba la elaboración de las políticas públicas en ese nuevo contexto,¹⁸ los que se aglutinaban en institutos de investigaciones para formularlas o darles legitimidad y que veían en los militares un auxilio fundamental para conseguir ese objetivo, silenciar o eliminar a los competidores ideológicos, esencialmente a sectores desarrollistas en general, en caso de que los frutos de lo primero no fuesen suficientes, y colonizar los aparatos de Estado por partidarios de posiciones más ortodoxas posteriormente.

¹⁶ Diniz y Boschi, *Empresariado*, 1978; Leopoldi, *Política*, 2000, y Jáuregui, *Brasil*, 2004.

¹⁷ Rougier y Schvarzer, *Grandes*, 2006.

¹⁸ De una claridad meridiana sobre ese punto es la entrevista otorgada por Alfredo Concepción, ex ministro de Industria y Comercio durante el gobierno del presidente Arturo Humberto Illia, a Luís 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 y 1973).

EL CONSENSO EN SU FRAGUA

A través de los casos escogidos es posible percibir 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 entrelazado de una red de intereses que le daría sustento para tornarse en decisiones estatales.

Sucintamente podemos señalar que el IPÊS fue fundado por importantes líderes empresariales y militares brasileños en 1961. En sus inicios, con sede en São Paulo, sería creada casi simultáneamente una sección en Rio de Janeiro, así como entidades congéneres en los estados más importantes, como Minas Gerais, Paraná y Rio Grande do Sul. Esta institución tuvo gran participación en la desestabilización del gobierno de João Goulart, en el golpe de Estado de 1964 y en la consolidación del régimen autoritario; cerró sus actividades en 1971 tras un periodo de decadencia iniciado en 1967. En él se congregaron fundamentalmente 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, casi en su totalidad pertenecientes al ala sorbonnista.¹⁹

La FIEL fue creada en 1964 por cuatro entidades corporativas de cúpula de la burguesía argentina: la UIA, la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Cámara Argentina de Comercio (CAC) y la Bolsa de Comercio de Buenos Aires (BCBA). Posteriormente serían incorporadas otras empresas como patrocinadoras y 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 a englobar todas las fracciones de la gran burguesía. Esa característica sería potenciada al profesar posturas ortodoxas, en sintonía con el Movimiento Industrial Argentino (MIA) y el Consejo Empresario Argentino (CEA), otros dos conspicuos reductos del empresariado tradicional argentino.

La Fundación Mediterránea nació en 1977, conjuntamente con el Instituto de Estudios de la Economía Latinoamericana (IEERAL)²⁰ que opera bajo su patrocinio. Ella tenía como antecedente la Comisión de Estudios

¹⁹ El término hace referencia a una de las principales facciones dentro de las Fuerzas Armadas brasileñas, que se dividían básicamente entre los miembros de la “lincha-dura”, militares de posiciones tradicionales formados a la vieja usanza, y otra cuyos componentes habían estudiado en la ESG, los que tenían un carácter más académico, por la que ganaron el mote en alusión a la casa de estudios francesa.

²⁰ En 1996 el IEERAL mudó su nombre a Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL).

Económicos y Sociales (CEES), creada en 1969 por el mismo grupo fundador que actuaba en la Asociación de Industriales de Córdoba (ADIC), filial local de la UIA, razón por la cual la consideramos como una continuidad de esta. Aglutinaba, en primera instancia, los medios y grandes empresarios de la provincia de Córdoba y, posteriormente, los medios y grandes empresarios del interior argentino, en su mayoría vinculados al Movimiento Industrial Nacional (MIN), que actuaba como corriente interna de la UIA en oposición al MIA. Ese proceso de metamorfosis tendría sus puntos de inflexión en 1982 con la creación de la filial Buenos Aires y la incorporación de poderosos asociados, y la fuerte expansión territorial experimentada a partir de 1989, que abarcaría todas las zonas neurálgicas del ámbito económico de Argentina.²¹

En otros trabajos hemos estudiado la forma como esos institutos cooperaron a sus miembros, se estructuraron y actuaron como grupos de presión fundamentales para alentar 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 fueron prosperando bajo su amparo y les dieron sustento, la mayor parte de las cuales integrarían el decálogo de Washington, y que serían impuestas como políticas económicas por los gobiernos autoritarios y posteriormente por los democráticos.

Para que nos sirva de referencia en el futuro, recordamos que el mismo 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, desregulación y derechos de propiedad,²² que, como veremos, ya estaban en discusión en Brasil y Argentina desde mucho tiempo antes de ser enunciado.

Pasando a nuestro primer estudio de caso y aunque sea recordado más por su militancia anticomunista y en la gestación del golpe de Estado de 1964, constatamos que el IPÊS desarrolló, entre 1962 y 1963, análisis sobre una amplia gama de asuntos fundamentales para la reforma integral de Brasil, con el propósito de participar en el debate político de la época y constituirse en un contrapeso a las propuestas provenientes de otros sectores, habitualmente englobados bajo el adjetivo progresista y en la época tildados como populistas, capitaneados por el presidente Goulart, que habían emprendido un desafío similar. En esa tarea entró en acuerdos

²¹ Ramírez, *Fundación*, 1999, y *Corporaciones*, 2007.

²² Williamson, "Policy", 1991, y "Estrategia", 1993.

con otros institutos de investigación, como el Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) y la FGV.

Tales estudios comenzaron como propuestas para actualizar la legislación empresarial vigente, procurando una modernización en el sector que permitiese 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”,²³ “Habitação popular” y el de “Venda aos interesses privados das ações do governo em empresas estatais”.

A grandes trazos, esas leyes buscaban la exoneración del capital, especialmente en el envío de lucros al exterior y otras trabas burocráticas, la privatización de empresas no estratégicas y la subdivisión del sistema de jubilaciones en estatal y privado, ofreciendo para los beneficiarios de este último compensaciones por las pérdidas que acarreaba, en particular a través de la implantación del Fundo por Garantia de Tempo de Serviço (FGTS).

La reestructuración institucional igualmente entró en pauta. Para ello fue realizado un estudio sobre “Reforma constitucional” en el que se introducían elementos de la ideología de seguridad nacional donde incorporaron como propuestas aquellas que contemplaban la visión de la ESG respecto al asunto, y se pretendía eliminar algunos puntos considerados “obsoletos” y “desajustados”, entre los cuales se destacaban el planeamiento, el derecho de huelga de los trabajadores, la movilización política y el aumento de poderes en beneficio del poder ejecutivo y del gobierno federal.

Esas propuestas no quedaban sólo en el ámbito general, también fueron realizados estudios específicos sobre cada poder en los trabajos “Reforma do legislativo e da administração pública” y “Reforma judiciária” e inclusive entró en análisis otro sobre “Reforma eleitoral”, lo que demuestra el carácter integral de esa iniciativa.

El proyecto de “Reforma agrária”, concebido en conjunto con el IBAD, fue clave en el frente político. No obstante, el asunto provocó algunos roces entre la sección del IPES de Rio con la de São Paulo, ya que si bien la característica impresa en la iniciativa por los líderes políticos cariocas satisfacía a los sectores agroindustriales, parecía demasiado drástico para los intereses de los paulistas, propietarios de tierras, que conformaban par-

²³ Ello alude al aguinaldo, o salario extra, que generalmente es pagado como inductor de consumo.

te de esa sección local del Instituto, lo que puede explicar en parte las razones para que fuese la administración autoritaria quien sancionara el Estatuto do Trabalhador Rural.

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

Esa enumeración hace más que evidentes los nexos entre estas preocupaciones y las formuladas por el Consenso. Los trabajos fueron realizados por un grupo de cuadros técnicos, políticos y líderes empresariales bastante amplio y calificado, 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 ocuparon cargos importantes durante el gobierno autoritario, lo que les dio la valiosa oportunidad de influir en el curso de la administración y convertir muchas de sus propuestas en políticas públicas. Por ejemplo, como ministro de Planeamiento, Roberto de Oliveira Campos, también vinculado, se rodeó de un equipo de asesores, casi todos del IPÊS, 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 transformó en un importante centro de formulación de directrices políticas, teniendo al mismísimo Campos como secretario ejecutivo, y varios miembros del Instituto ingresarían en su seno.

Con carácter específico y restringido a los casos que mejor ilustran esa imbricación, por ser un artículo, el IPÊS propuso una profunda reforma bancaria, que incluía la creación de un banco central, debido a que el Banco do Brasil, que operaba como banco minorista y del gobierno, estaba fuera de sintonía con las prácticas usuales desde hacía largo tiempo imperantes en otros países. El artífice de la misma fue Chagas Nogueira, que se convertiría en su primer presidente y que, como vimos, había llevado adelante ese estudio anteriormente.

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 un contador de nombre Balduino, burócrata cuya presencia fue mantenida en el anonimato.

El grupo que trató la “Remessa de lucros”, que interesaba profundamente al capital extranjero, incluía también a Mário Henrique Simonsen en carácter de coordinador y relator, así como una extensa lista de personalidades del IPÊS, entre ellos José Garrido Torres, Dênio 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, quienes contaron con la participación *ad hoc* y anónima de otros, calificados en las fuentes 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 Hacienda, primero, y de Planeamiento, 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, vehementemente reclamada por las empresas y clave para la reestructuración productiva. La estabilidad en el empleo, garantizada constitucionalmente por la Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), fue sustituida por el flamante FGTS, propuesto por el Instituto. Esta especie de seguro de desempleo incluyó la ventaja de poder ser utilizado para la construcción de la casa propia, jugosa alternativa que vino acompañada de la creación del Banco Nacional de Habitação (BNH) que comenzó a administrar ingentes recursos, lo que interesaba sobremanera a la industria de la construcción civil, con muchas empresas que daban sustento al IPÊS. También fueron unificados los entes de jubilaciones y pensiones en el Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), colocado posteriormente bajo responsabilidad del Ministério da Previdência Social, preocupaciones que integrarían la cartilla de Washington más adelante.

Por último, el caso de la reforma agraria es otra muestra clara. La misma había sido tratada por un gran número de miembros del Instituto, dándole a Paulo de Assis Ribeiro y José Arthur Rios una mención especial, lo que redundó posteriormente en la participación de varios de ellos en cargos claves al frente de diversos órganos referentes al asunto.

La estructura del Estado en el sector pasó por transformaciones durante el periodo autoritario. Así, la Superintendência da Reforma Agrária (SUPRA) fue sustituida por el Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) y 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, quien era secundado en sus consejos directivos por otros encumbrados 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 incluyó a muchos de sus integrantes.

Debemos resaltar que, a diferencia de los casos argentinos, 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 al mismo, por lo cual el Instituto realizó escasas acciones en pro de su perfeccionamiento, al no 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 incluyeron acciones directas.

Pasando 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 y que sintetizan sus principales líneas de pensamiento fueron elaboradas en una etapa posterior y están compuestas esencialmente por los trabajos: *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*, todos ellos editados entre 1985 y 1990.

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*, que procuraban analizar y divulgar políticas consideradas saludables por el liberalismo económico ortodoxo, para ser aplicadas en el país, con las cuales los miembros de la entidad participarían del debate político y en la agenda de reformas durante fines de la década de los ochenta y en la de los noventa.

En una gran síntesis, las mismas buscaban la reducción del Estado, tanto en su función de actor económico como de regulador, la liberación del sector privado, tanto de cargas fiscales como laborales, y el abaratamiento de la mano de obra, en especial a través de la creación de un sistema de jubilaciones privado, con el que concomitantemente se pretendía impulsar el mercado de capitales y, tal vez, compensar a los bancos por la importante pérdida que significaba operar en un contexto de convertibilidad.

Resulta importante señalar que la mayor parte de esos trabajos fue llevada adelante o supervisada por miembros que habían realizado estudios de posgrado en el exterior, particularmente en Estados Unidos y más específicamente en la Escuela de Chicago, financiados por la propia FIEL, que a su vez recibía recursos de otras instituciones para ese fin, en especial de la Fundación Ford, en una primera instancia, y, posteriormente, del

CEA, aristocrático club de la ortodoxia empresarial argentina vinculada a intereses extranjeros.

En este sentido, poco después del alumbramiento institucional fue firmado un convenio entre las dos fundaciones por el cual la estadounidense ayudaba con 75% de las despesas en 1964 y se establecía un cronograma decreciente de colaboraciones hasta 1968, cuando FIEL debía ganar teóricamente la independencia financiera. Ese estatus de madurez fue difícil de conseguir, ya que el gobierno peronista, principalmente su ministro de Economía José Ber Gelbart, cortó los convenios que la Fundación argentina tenía con órganos estatales, y para suplantarlos debió pedir socorro del CEA, que comenzó a patrocinar varios estudios.

Los aportes de la Fundación Ford fueron vitales para enviar a muchos miembros de la Fundación argentina a prestigiosas universidades estadounidenses con el objetivo de realizar estudios de posgrado. Ese tránsito superaría con holgura la mera transmisión de ciertas competencias y la obtención de un determinado diploma, que por sí solo otorga un aura de prestigio a quien lo ostenta.²⁴ Ese pasaje se tornaba esencial para la incorporación de sus miembros a redes internacionales que serían fundamentales para su futuro como cuadros técnicos, ya sea en el ámbito privado o público,²⁵ generando un espíritu de camaradería que sería reaprovechado cuando aquellos se volvieran a reencontrar con muchos de sus antiguos profesores y colegas, ocupando lugares de privilegio en instituciones internacionales de financiamiento, órganos federales estadounidenses, fundaciones de fomento a la investigación y poderosas empresas o bancos privados.

Por otro lado, desde el punto de vista propuesto no resulta anecdótica la cooptación de ex miembros del Instituto Di Tella que FIEL realizó, ni las vicisitudes que los mismos atravesaron una vez en él, como nos muestra el amargo relato de Juan Carlos de Pablo.²⁶

A pesar de sus incuestionables credenciales académicas y después de pasar por un riguroso proceso de selección, José María Dagnino Pastore tuvo que aceptar, en el ejercicio de su cargo de director de Investigaciones de la Fundación, la supervisión de Juan Alemann, a quien se le encargaron las funciones de asesor general, ya que al parecer el postulante no tenía la venia total de los directivos de la entidad, que lo habían aceptado ante las pocas alternativas restantes después de las “desistencias” de José Alfredo Martínez de Hoz, hijo, Roberto Alemann y Guillermo Walter Klein, hijo, candidatos considerados “naturales” y de comprobada prosapia liberal.

²⁴ Plotkin y Neiburg, “Elites”, 2003.

²⁵ Corvalán, *Banco*, 2002, y Sachs, *End*, 2005.

²⁶ Pablo, *Apuntes*, 1995.

La figura de Juan Alemann y su modo de operar en la rigurosa tarea de supervisar subalternos fue crudamente expuesto por De Pablo,²⁷ quien se retiraría de FIEL en 1975, con lo que hace evidentes ciertos temores y algunas dificultades que tenían los grupos dominantes para controlar cuadros técnicos cuyos orígenes sociales eran diferentes y hasta cierto punto distantes, dilema menos perceptible en la Fundación Mediterránea, donde la relación entre los dos segmentos fue mucho más horizontal.

Más adelante, otro ejemplo nos ilustra acerca de nuevas tensiones y la forma como las ideas eran condicionadas por determinados intereses. Nos referimos al conflicto entre teorías y evidencias empíricas que enfrentaron 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*, una obra considerada clave en el pensamiento de FIEL, elaborados casi al mismo tiempo.

El primero es un estudio que estuvo a cargo de Mónica Panadeiros y fue coordinado por Enrique Szewach. Fue publicado en julio de 1990 y generó grandes controversias, inclusive dentro de la entidad, dado que apuntaba para Argentina la ventaja de continuar manteniendo su condición de país *free rider*, posición que entraba en colisión con la otra publicación que llegaba a la conclusión opuesta y que, como marcamos, 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, aun dentro de una misma corriente de pensamiento. No obstante, creemos que tales incongruencias internas podrían ser explicadas, al menos parcialmente, no sólo por cuestiones teóricas sino en relación con los intereses concretos de los asociados a la institución.

Dentro de FIEL, el universo de miembros vinculados al área farmacéutica era significativo, ya que congregaba a 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), la UIA y la Fundación Mediterránea, principal concurrente de FIEL; con esto se ofrecen 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 gran poder de *lobby*, encabezado nada menos que por el gobierno estadounidense que presionaba para que fuese adoptado un régimen que respetase las patentes medicinales; por el otro,

²⁷ *Ibid.*

laboratorios nacionales mucho más débiles, no obstante numerosos, generalmente liderados por Sebastián Bagó, para los cuales sería difícil competir en el caso de tener que respetar esos “derechos”.

La decisión era problemática en el ámbito sectorial y no sólo técnicamente. Los intereses particulares involucrados eran ampliamente divergentes y, debido al potencial de presión que los dos sectores tenían, en particular el peso del tamaño del capital extranjero y el número en el caso de los nacionales, era difícil adoptar una medida, cualquiera que ella fuese, sin cargar con un alto perjuicio político. Por lo cual no resulta extraño que este haya sido uno de los mandamientos del Consenso que pecaminosamente dejamos de cumplir ante Washington, circunstancia por la que éramos regularmente condenados.

Por último, a pesar de que la Fundación Mediterránea contribuiría con carácter central en el debate más tardíamente, lo haría con muchas ideas que reconocían raíces más lejanas en lo temporal. No obstante, no pretendemos seguir aquí todas ellas y sí apenas dos que revelaron ser los 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 una novedad en el ámbito económico.²⁸

Es importante destacar que esas reflexiones nacieron antes que la propia Fundación, ya con la CEES, a partir de 1969. La primera surge 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, que acarreaban mayores costos de producción para las regiones perjudicadas.

Tal constatación fue analizada posteriormente por Aldo Dadone en su tesis doctoral, titulada “Un análisis dinámico del equilibrio general de la concentración regional”, defendida en 1975 en Stanford, momento en que es acuñada tal expresión que servirá de base para la instrumentación del MERCOSUR y que sería empleada por Domingo Cavallo, ya como ministro, en su primer discurso en ese cargo ante los socios de la Fundación Mediterránea.

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

²⁸ Para un minucioso rastreo de tal idea véase Camou, “Ideas”, 1997, pp. 235-240.

Así, la convertibilidad, como otras políticas, no fueron invenciones extraídas de la manga como por arte de magia en un momento cualquiera y sí un proceso de elaboración de ideas más complejo, en el cual intervenirían individuos e instituciones, tanto locales como internacionales, que entrelazaban sus intereses de forma bastante profunda y duradera.

Estos dos economistas –Aldo Dadone y Cavallo– habían arribado a 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 que revela la punta de un trabajo importante para sostener el esfuerzo de jóvenes graduados enviándolos al exterior con el objetivo de continuar su formación académica, tal como observamos también para FIEL.

A pesar de que aún estaban en procesos formativos, esos reclutas pertenecían ya a una sólida red local que les daba amparo pero que también de alguna forma los condicionaba, y se imbricarían de ese modo en 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 tener éxito en el momento de implementarlas.

Para ilustrar esos lazos resulta más que suficiente mencionar que entre los profesores de Cavallo en la Universidad de Harvard encontramos a Paul Samuelson, Stanley Fisher, Khumeth Arrow y Martin Felstein, que él mismo trabajó con Richard Musgrave, Rudiger Dornbusch y Yair Mundlak, y tuvo trato personal, al punto de vacacionar juntos, con David Mulford, quien ocupó, entre otros cargos, la presidencia del BIRF y la subsecretaría de Asuntos Internacionales del Tesoro de Estados Unidos y era accionista principal del Credit Suisse First Boston, banco que comandaba el club de acreedores con los cuales Argentina tenía las mayores deudas.

De todas formas, no debemos tomarlas como relaciones totalmente asimétricas. Por ejemplo, Arnold Harberger, profesor en la Universidad de Chicago de 30 ministros de economía y quince presidentes de bancos centrales de América Latina, no ahorró adjetivos en “Secrets of Success: a Handful of Heroes”²⁹ para demostrar su admiración ante el éxito conseguido por Domingo Cavallo, así como Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards³⁰ se enfrascaron en el análisis latinoamericano procurando una fórmula de entendimiento entre el populismo que no podían derrotar y el liberalismo que no se alcanzaba a afirmar, que seguramente se inspiraba y le pudo ser útil al líder del IEERAL.

²⁹ Harberger, “Secrets”, 1993.

³⁰ Dornbusch y Edwards, “Macroeconomía”, 1990.

De ese modo, el éxito de la convertibilidad y su vigencia por una década no se debía únicamente a la fuerza de esa idea, sino que la misma se sustentaba de forma concreta 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.

EL EMBATE DE IDEAS E INTERESES

Esas organizaciones colocaron la lucha ideológica en un lugar central de la confrontación social y política, autotitulándose baluartes de la salud económica. Tal necesidad era consecuencia de varios factores, en especial de la dimensión que alcanza en el capitalismo la legitimidad en ese ámbito, las dificultades que tienen los empresarios para realizar por sí mismos una tarea de ese tipo, la competencia con posiciones ideológicas contrarias y la inadecuación de las entidades corporativas tradicionales y partidarias para ese fin, ya que se encontraban presas de los 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 tornaba poco ágiles o ineficientes al momento de articular posiciones más homogéneas y resultaban demasiado evidentes al justificar sus intereses, aun cuando para ello fuesen cubiertos por el manto de la neutralidad científica.

Otro de los problemas enfrentados por esas organizaciones era la complejidad para producir conocimiento en los niveles exigidos por los nuevos parámetros científicos e internacionales, ya que el mismo se especializó a tal grado que demandaba la participación de personal específico, con un prolongado y costoso periodo de formación, para lo cual era necesario movilizar recursos de forma constante, que requerían inclusive la ayuda de instituciones extranjeras, no sólo para realizar aportes monetarios sino 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 hasta de ciertas prácticas políticas cotidianas, no únicamente en el ámbito económico sino que el mismo se extendía a muchos otros sectores que adoptaron una mecánica parecida. El especialista se convirtió así en un elemento clave que fue sustituyendo paulatinamente al burócrata tradicional, porque aquel estaba más capacitado para traducir los intereses y deseos de los empresarios como enunciados científicamente aceptados y, de ese modo, le otorgaba un mar-

co de legitimidad ante otros agentes sociales, así como que podía asumir, en caso necesario, su implementación.

Ello fue posible ya que, si bien la exhortación tecnocrática es un llamado al consenso y este es permanentemente dinámico, aquellos que a él 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 determinar la realidad implica también tener la iniciativa a la hora de definirlo,³¹ no obstante que en la negociación pueda concederse a gran parte de los excluidos, como estrategia de cooptación, la graciosa posibilidad de participar en su formulación mediante un agregado en el discurso, nunca a través de su cambio.³²

De esa forma, en la década de los ochenta y, con mayor fuerza, en la de los noventa, el lenguaje de los economistas ganó sustento propio, prescindiendo de otros discursos que lo legitimasen, tendencia que no era sólo latinoamericana sino mundial, y que colocó en el centro de la escena teorías monetaristas con elaborados modelos matemáticos que requerían economistas, particularmente especializados en econometría, para interpretarlos adecuadamente.³³

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 elites tecnocráticas eran sometidos a exhaustivos monitoreos y tácticas de disciplinamiento para ingresar o mantenerse en determinados programas, desempeñando un papel importante en ese proceso las agencias gubernamentales y fundaciones privadas de Estados Unidos, que en muchos casos actuaban en sintonía con las primeras.³⁴

El tránsito rutinario de cuadros técnicos por universidades extranjeras, en particular estadounidenses, pasó a desempeñar una función semejante, de forma clara a partir de la década de los setenta. En ellas, además de incorporar y/o perfeccionar ideas, los mismos se entrelazaban con una red que sería fundamental para su inserción y éxitos futuros, la cual demandaba algunas contrapartidas para ello.

Si bien tales lazos en muchos casos eran 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 la posibilidad que sus orígenes sociales e intereses fuesen diferentes de los de la clase dominante,

³¹ Lechner, “Poder”, 1986.

³² Therborn, *Ideología*, 1998, p. 99.

³³ Markoff y Montecinos, “Irresistible”, 1994; Heredia “Economistas”, 2004, y “Proceso”, 2004.

³⁴ Corvalán, *Banco*, 2002.

tornándose necesaria la construcción de vínculos que asegurasen la fidelidad de esos nuevos agentes e impidiesen que los mismos ganasen libertad o demasiada autonomía. En principio, los golpes de Estado, por el uso o la amenaza del uso de la fuerza, alejaron esa posibilidad. No obstante, la reconstitución del consenso a largo plazo requería de nuevas formas de nexos que generasen compromisos duraderos y sutiles, para los cuales colaboraban los salarios que recibían como investigadores de las instituciones, evidentemente, así como su inserción en redes locales e internacionales, que además de ofrecer oportunidades, comprometían socialmente a sus componentes.

De ese modo, las respuestas a esas tensiones y transformaciones, después de traducidas ideológicamente por estos institutos y sus cuadros, 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, que podían asumir la forma de una verdadera colonización. Ahí podemos incluir cargos de ministros y funcionarios de relevancia en las carteras del área económica y asientos en los directorios de las principales empresas y bancos públicos y, en menor medida, la participación directa en la lucha electoral y la utilización del Parlamento cuando funcionaba.

Resulta paradigmático notar también que las tres entidades analizadas mantuvieron fuertes relaciones con el sector militar, inclusive antes de producidos los golpes de Estado, aunque debemos señalar que de forma diferente en los casos nacionales, e inclusive entre ellos, lo que denota algunas características particulares de las Fuerzas Armadas y de la propia burguesía en cada uno de los países, así como de las matrices de relación de esos segmentos, ya que en el caso brasileño fue más fuerte y contó con una mayor racionalidad explícita.

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 sostenidas por esos institutos, como hemos demostrado con el hecho de que muchos centros opositores fueron desarticulados por esas administraciones y que varios profesores fueron expulsados de las universidades u obligados a marchar al exilio.

Con esa inestimable ayuda, el área económica del gobierno brasileño bajo la gestión autoritaria fue ocupada íntegramente por miembros del IPÊS y en el caso argentino lo fue casi por completo por posiciones ortodoxas, escapando apenas la presidencia del general Roberto Levingston, durante la cual primaron posturas desarrollistas.

No obstante esa relación, es importante señalar que, aunque apoyasen invariablemente los golpes de Estado y muchos de sus miembros estuviesen vinculados a ellos, esos centros de investigación no eran necesariamente contrarios a los regímenes democráticos y su oposición se centraba en las variantes populistas a las que consideraban como una degeneración del sistema democrático, el cual era defendido y hasta alentado 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 resulta más evidente en el caso brasileño, que montó una fachada con cierto barniz democrático al permitir bajo su control el funcionamiento del Parlamento y la realización de elecciones.

Por otra parte, la apuesta a gobiernos no democráticos tenía el riesgo de que el poder cayese en manos de vertientes más nacionalistas, autoritarias y/o intervencionistas, que fuesen menos permeables o refractarias a los intereses de la burguesía, lo que también se podía convertir en un problema mayúsculo, en especial debido a las características adoptadas por algunos de esos gobiernos y facciones dentro de las Fuerzas Armadas.³⁵

En contra de aventurarse en alternativas democráticas a largo plazo se encontraba la dificultad histórica que los partidos de derecha tenían para afirmarse en el panorama político local, a pesar de que muchas veces utilizaron el generoso aporte dispensado por el empresariado y la estructura estatal a su favor para alcanzarlo, y siempre terminaron perdiendo en las grandes disputas contra partidos tildados como populistas o de izquierda.

No obstante, si bien durante la redemocratización los partidos de vertiente democrática alcanzaron resonantes 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 las llevaron a sumergirse en agudas crisis económicas, sociales y políticas que condujeron varios gobiernos a un caótico y dramático fin. Tal problema radicaba fundamentalmente en la característica que estos partidos y el sistema político habían adquirido en la época, que los había convertido en meras máquinas electorales que dirigían sus fuerzas al embate interno y externo, y no daban merecida atención a la formulación de verdaderos programas de gobierno, que procuraban ávidamente en el mercado si por ventura ganaban las elecciones.

Una de las consecuencias más importantes de la acción de los institutos y sus cuadros técnicos fue la colonización de diversos aparatos de Estado, fundamentalmente en el área económica, donde se produjo, casi literalmente, una "privatización" de las instituciones estatales. De esta for-

³⁵ Canelo, "Política", 2004.

ma, el bloque de poder, liderado por alguno de estos centros de estudios, reorganizaba o intentaba 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, permitiendo que otras facciones obtuviesen el control de partes de los aparatos estatales, que como verdaderos caballos de Troya podían poner en riesgo las políticas implementadas por otros grupos o las posiciones de estos, comportamiento más visible y duradero en el caso argentino.

Con el transcurso del tiempo y en la medida en que las tensiones enunciadas disminuían y las fuerzas antagónicas perdían sustento y legitimidad, las actividades de las clases dominantes “convertidas en Estado” pasaban nuevamente a estar encubiertas, disimuladas y transfiguradas, asegurando la transustanciación 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.³⁶

Esto era plausible debido a que se había establecido cierto consenso sobre el curso a seguir, y las fuerzas contrarias no tenían el poder suficiente para desviarlo. Así, el control de los aparatos de Estado tendía a realizarse de manera indirecta, retornando su comando a manos de políticos profesionales o burócratas con vínculos menos evidentes, y los empresarios canalizaban nuevamente su acción por la vía de las organizaciones corporativas, tendencia que fue interrumpida varias veces en el caso argentino.

Tal característica en ese país obedecía posiblemente a las dificultades que tenían sus fracciones burguesas 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 el protagonismo que alcanzó la FGV, de la cual Jorge Oscar de Mello Flores, que había sido secretario del IPÊS, sería vice y presidente, y la creación del IPEA, que tuvo en Mario Henrique Simonsen a su precursor, entre otros. Diferencias que, como marcamos, se debían indudablemente a las peculiaridades históricas del desarrollo de sus estructuras estatales, económicas y corporativas.

CONSIDERACIONES FINALES

Podemos inferir que el proceso de elaboración de políticas públicas englobadas como productos del Consenso de Washington no fue impuesto sólo desde el exterior en una coyuntura particular como habitualmente se

³⁶ Bourdieu, *Intelectuales*, 2000.

piensa, sino que recorrió un extenso camino en el cual diversos institutos económicos entrelazaron férreamente los intereses de una nueva tecnoburocracia a los de grupos empresariales y fuerzas internacionales, sean ellas privadas o gubernamentales, que las emprenderían y sin las cuales no hubieran sido factibles.

A partir de la década de los setenta, bajo el amparo de gobiernos autoritarios, los dos países fueron transformándose, no sólo económicamente, invirtiendo algunas tendencias. Sus tejidos sociales e ideológicos experimentaron cambios significativos. Determinados actores, sus ideas y prácticas fueron desplazados, y muchas veces violentamente, por otros.

Los institutos y fundaciones analizados fueron fundamentales para preparar el terreno, así como silenciar 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, sean estatales o partidarias, que fuesen capaces de generar ideas, en número y grado, que se les opusiesen.

Sin embargo, es importante advertir que la forma como estas 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 autoatamamiento que en primera instancia despertó no pocos temores en el mundo empresarial y político, pero que después sería alabada por personalidades e instituciones internacionales, así como el cuestionamiento que algunos miembros de una de las organizaciones realizaban acerca de la defensa de los derechos de propiedad en la industria farmacéutica.

Por ello, al realizar un análisis de este tipo, nunca deben ser olvidadas o menospreciadas las realidades y especificidades locales que nos pueden explicar las diferencias en los procesos y desenlaces que tuvieron en Argentina y Brasil, ya que en este último caso la anticipación de determinadas reformas y el mayor peso específico de grupos que se verían perjudicados con su aplicación a rajatabla no llevaron al extremo tales medidas que, en el caso de su vecino, lo condujo a la desindustrialización y a la bancarrota, impactando inclusive a muchos de sus impulsores.

BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO, MANUEL, EDUARDO BASUALDO y MIGUEL KHAVISSE, *¿Quién es quién? Los dueños del poder económico en la Argentina*, Buenos Aires, Editora 12, 1991.

- BOCCO, ARNALDO y NAUM MINSBURG, *Privatizaciones y reestructuración del Estado y la sociedad (del plan Pinedo a los Alzogaray)*, Buenos Aires, Ediciones Letra Buena, 1991.
- BOURDIEU, PIERRE, *Intelectuales, política y poder*, Buenos Aires, EUDEBA, 2000.
- CAMOU, ANTONIO, “De cómo las ideas tienen consecuencias. Analistas simbólicos y usinas de pensamiento en la elaboración de la política económica argentina (1983-1985)”, tesis doctoral, México, FLACSO, agosto de 1997.
- CANELO, PAULA, “La política contra la economía: los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el proceso de reorganización nacional (1976-1981)” en ALFREDO PUCCIARELLI (coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004, pp. 219-312.
- CORVALÁN, MARÍA ALEJANDRA, *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*, Buenos Aires, Biblos, 2002.
- DINIZ, ELI y RENATO BOSCHI, *Empresariado nacional e Estado no Brasil*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1978.
- DORNBUSCH, RUDIGER y SEBASTIAN EDWARDS, “La macroeconomía del populismo en América Latina”, *El Trimestre Económico*, vol. LVII, núm. 225, enero-marzo de 1990.
- DREIFUSS, RENÉ ARMAND, *1964: A conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe*, Petrópolis, Editorial Vozes, 1981.
- FICO, CARLOS y MARIA PAULA ARAÚJO, *40 anos do golpe de 1964: ditadura militar e resistência no Brasil*, Rio de Janeiro, 7Letras/FAPERJ, 2004.
- FICO, CARLOS, MARIETA DE MORAES FERREIRA, MARIA PAULA ARAÚJO y SAMANTHA VIZ QUADRAT (orgs.), *Ditadura e democracia na América Latina*, Rio de Janeiro, FGV, 2008.
- GROS, DENISE BARBOSA, *Institutos Liberais e neoliberalismo no Brasil da Nova República*, Porto Alegre, septiembre de 2003 (Teses FEE, núm. 6).
- HARBERGER, ARNOLD, “Secrets of Success: A Handful of Heroes”, *American Economic Review*, vol. 83, núm. 2, mayo de 1993, pp. 343-350.
- HEREDIA, MARIANA, “Economistas de partido, heterodoxos y ortodoxos, las controversias sobre la política económica durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989)” en *Programa XIX Jornadas de Historia Económica*, San Martín de los Andes, Universidad Nacional del Comahue/AAHE/Educo Editorial, 2004.
- , “El proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA” en ALFREDO PUCCIARELLI (coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004, pp. 313-382.
- JÁUREGUI, ANÍBAL, *Brasil-Argentina. Los empresarios industriales, 1920-1955*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2004.

- KIRCHHEIMER, OTTO, “El camino hacia el partido de todo el mundo” en KURT LENK y FRANZ NEUMANN (eds.), *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980, pp. 246-328.
- LECHNER, NORBERT, “Poder y orden, ‘La estrategia de la minoría consistente’” en NORBERT LECHNER, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986.
- LEOPOLDI, MARIA ANTONIETA P., *Política e interesses na industrialização brasileira*, São Paulo, Paz e Terra, 2000.
- LINZ, JUAN, “Una interpretación de los regímenes autoritarios”, *Papers*, Universidad Autónoma de Barcelona/Ediciones Península, núm. 8, 1981, Barcelona.
- LOUREIRO, MARIA RITA, *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*, Rio de Janeiro, FGV, 1994.
- MARKOFF, JOHN y VERÓNICA MONTECINOS, “El irresistible ascenso de los economistas”, *Desarrollo Económico*, vol. 34, núm. 133, abril-junio de 1994.
- NEIBURG, FEDERICO y MARIANO PLOTKIN (orgs.), *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.
- PABLO, JUAN CARLOS DE, *Apuntes a mitad de camino (economía sin corbata)*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1995.
- PLOTKIN, MARIANO y FEDERICO NEIBURG, “Elites intelectuales y ciencias sociales en la Argentina de los años 60. El Instituto Torcuato Di Tella y la Nueva Economía”, *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Universidad de Tel Aviv, vol. 14, núm. 1, enero-junio de 2003.
- PUCCIARELLI, ALFREDO (coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.
- RAMÍREZ, HERNÁN, *La Fundación Mediterránea y de cómo construir poder. La génesis de un proyecto hegemónico*, Córdoba, Ferreyra Editor, 1999.
- , *Corporaciones en el poder. Institutos económicos y acción política en Brasil y Argentina: IPES, FIEL y Fundación Mediterránea*, Buenos Aires, Lenguaje Claro Editora, 2007.
- REIS, AARÃO DANIEL FILHO, MARCELO RIDENTI y RODRIGO PATTO SÁ MOTTA, *O golpe e a ditadura militar. 40 anos depois (1964-2004)*, Baurú, EDUSC, 2004.
- ROUGIER, MARCELO y JORGE SCHVARZER, *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*, Nueva York, Penguin, 2005.
- SIDICARO, RICARDO, “Coaliciones golpistas y dictaduras militares: el ‘proceso’ en perspectiva comparada” en ALFREDO PUCCIARELLI (coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004, pp. 53-96.

- SIKKINK, KATHRYN, “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista”, *Desarrollo Económico*, núm. 128, 1993.
- TCACH, CÉSAR y HUGO QUIROGA, *A veinte años del golpe. Con memoria democrática*, Rosario, Homo Sapiens, 1996.
- THERBORN, GÖRAN, *La ideología del poder y el poder de la ideología*, México, Siglo XXI, 1998.
- TOLEDO, CAIO NAVARRO DE, “ISEB: fábrica de ideologías: análise de uma instituição”, tesis de doctorado, Assis, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências, 1973.
- WILLIAMSON, JOHN, “Policy Reform in Latin America in the 1980s” en *Structural Adjustment: Retrospect and Prospect*, Washington DC, Conferencia en la American University, marzo de 1991.
- , “Una estrategia de desarrollo para América Latina en la década de 1990” en ENRIQUE IGLESIAS (ed.), *El legado de Prebisch*, Washington DC/BID, 1993, pp. 175-185.