

# CUANDO LOS ECONOMISTAS ALCANZARON EL PODER

(o cómo se gestó la confianza en los expertos)

mariana heredia

## 4. El laboratorio y las metamorfosis de la representación

### LA REPRESENTACIÓN COMO PROBLEMA DE FRONTERA

Si bien muchos juzgaron que a fines del siglo XX la Argentina había logrado estabilizar su economía y consolidar el régimen democrático, otros pudieron interpretar el avance de la tecnocracia como una potencial amenaza. En la medida en que los regímenes democráticos se definen como aquellos fundados en la soberanía y la participación del pueblo, cuya misión es profundizar el bienestar de las mayorías, resultó perturbador que el poder se concentrara en las manos de un Ejecutivo fuerte, y que este asentara su ejercicio en funcionarios ajenos a la militancia partidaria. Tanta más inquietud generó que estos elencos adoptaran medidas contrarias a las promesas electorales y que, en el mediano plazo, provocaran la agudización de las desigualdades y la degradación de las condiciones de vida de las mayorías.

No sorprende entonces que los análisis políticos se bifurcaran entre dos interpretaciones diferentes sobre la calidad de la democracia argentina. Para algunos, el régimen político y sus protagonistas habían logrado sortear con éxito la dramática prueba planteada por las crisis "económicas", consolidando la "governabilidad" (Novaro, 1994). Para otros, se constataba la emergencia de un "régimen delegativo", incapaz de garantizar el cumplimiento de los preceptos constitucionales, caracterizado por instituciones "de baja intensidad" (O'Donnell, 1992). Entre estas dos perspectivas, la mayor parte de los estudios políticos se dedicaron a considerar la compatibilidad entre la consolidación de la democracia y la adopción de las políticas neoliberales como si se tratara de dos procesos paralelos e independientes.

Para quienes no aceptaban esta división del trabajo entre politólogos y economistas, varias preguntas quedaban sin respuesta. Si la globalización establecía nuevas fronteras entre la política y la economía, entre el reino de lo público y lo privado, ¿seguía siendo pertinente replicar los mismos análisis sobre el gobierno nacional si sus instituciones se torna-

ban relativamente secundarias? ¿Las decisiones de gran impacto público que desbordan por arriba y por abajo la autoridad de los Estados nación habían dejado de ser cuestiones políticas de interés? ¿Qué sentido tenía ocuparse de los parlamentos, los gabinetes ministeriales, las campañas electorales si su incidencia sobre la vida de los ciudadanos declinaba?

Ante estos interrogantes, la mirada histórica nos ofrece algunas pistas. Por empezar, las atribuciones de los Estados nunca han sido precisas y constituyen una sedimentación cambiante. La jurisdicción legítima del gobierno, aquello que corresponde como derecho y deber al arbitrio de las autoridades públicas y lo que se deja a la libertad de los particulares, se ha ido modificando a lo largo del tiempo. En la Edad Media, por ejemplo, el derecho de pernada constituía un privilegio señorial, al tiempo que esas mismas autoridades eran incapaces de garantizar una circulación relativamente segura de los hombres y las mercancías a lo largo de "su" comarca. Como demostró Elías (1994 [1977]), en los regímenes modernos el respeto de la intimidad de los subordinados se ha convertido en ley, al tiempo que la integración del territorio se transformó en uno de los indicios más claros de consolidación estatal.

Además, vale la pena recordarlo: el poder social nunca se dividió entre las potestades de la autoridad política y aquellas reservadas a un conjunto desagregado y equivalente de ciudadanos. Desde siempre, otras autoridades (jefes militares, referentes religiosos, grandes empresarios, representantes sociales, intelectuales) participaron del ejercicio del poder, movilizándolo recursos capaces de fortalecer o desafiar la voluntad del soberano. Si lo que interesa es el impacto de las grandes decisiones en la vida de las personas, la política difícilmente pueda limitarse a la consideración de las constituciones, los sistemas políticos y los eventuales ocupantes de las altas posiciones gubernamentales. Cada época configura una forma de ejercicio de la dominación en la que se entretienen ciertos desafíos, determinado tipo de representantes, un conjunto específico de tecnologías de gobierno. ¿Qué hubiera sido de la Revolución francesa sin los intelectuales y la imprenta? ¿Qué del poderío británico sin los piratas y sus barcos? ¿Qué de la hegemonía estadounidense sin las grandes multinacionales y las bombas atómicas?

Es por eso que más que preguntarnos por la calidad de la democracia o el carácter ineluctable de las políticas implementadas, la intención de este capítulo es reflexionar, a través de la experiencia de los economistas argentinos, sobre el régimen de representación que acompañó la construcción de las sociedades como laboratorio de sus experiencias. Por su contacto con los grandes hombres de negocios y por la autoridad obtenida

en los claustros universitarios, los economistas se afirmaron como grandes protagonistas de la estructuración de nuestra existencia. La pregunta es ahora de qué manera los discursos, los especialistas y los dispositivos que acompañaron sus experimentos contribuyeron a perpetuar o a transformar ciertas formas de organización vigentes en la Argentina durante la segunda posguerra.

Algunas continuidades se ven con claridad a la luz de determinados aspectos señalados por los estudiosos de la política argentina. La continuidad puede ubicarse primero en aquello que De Ípola y De Riz (1982) denominaron la "ideología argentina". Según estos autores, esta ideología se asienta en dos grandes mitos compartidos por los principales protagonistas de la vida política nacional: uno que sostiene que la Argentina es una tierra superdotada de riquezas naturales, dilecta por la Providencia; y otro que establece que se trata de una comunidad "decidible" en el plano político, capaz de ser organizada desde arriba por una voluntad lo suficientemente lúcida y audaz para hacerlo. La delegación recurrente del poder público y político en liderazgos fuertes renovó, una y otra vez, la esperanza de que se resolviera en forma definitiva, de un golpe y para siempre, el proceso de decadencia que suele atribuirse al país.

La segunda continuidad se manifiesta en lo que O'Donnell (1972) y Smulovitz (1986) definieron como el desajuste entre el sistema formal y el sistema real de representación. Lejos de cerrarse sobre sí mismo, el régimen político argentino ha sido particularmente permeable a la intervención de una multiplicidad de actores provenientes de organizaciones ajenas a los partidos. Ante la indefinición ideológica de las principales formaciones políticas, las corporaciones (patronales y sindicales), las Fuerzas Armadas, los ideólogos carentes de estructuras propias tuvieron una influencia destacada, reforzando la convicción de que los conflictos podían resolverse recurriendo a figuras ubicadas por sobre y por fuera de las diferencias que los argentinos expresaban en las urnas. Así, como señaló Neiburg (2007), la autoridad delegada a los expertos en economía se fue inscribiendo en una cultura política proclive a atribuir a ciertos hombres, ajenos a la contienda electoral, la capacidad de superar las diferencias entre los argentinos y de refundar desde arriba el orden social.

Ahora bien, aun cuando la impugnación de los partidos y, en cierta medida, de la intervención estatal tenía en la Argentina una historia de larga data, con el flagelo persistente y luego dramático de la inflación el discurso antipolítico adquirió una fuerza de la que había carecido por décadas. Hasta los años setenta, las dimensiones económicas, políticas

y sociales se hallaban inextricablemente ligadas bajo la égida del Estado central. Los diagnósticos y las reformas de mercado contribuyeron a desagregar estas asociaciones. Tanto en la Argentina como en el mundo, la influencia de los expertos en economía se correspondió con una distinción mucho más precisa entre economía y política, entre el funcionamiento de los mercados y la integración social, entre los imperativos de la globalización y los intereses de los ciudadanos.

Pero las reformas también produjeron nuevos acercamientos. Mientras que las dimensiones económicas, sociales y políticas se diferenciaban, los discursos, los dirigentes y los mecanismos de integración y coordinación que enlazan a la ciencia y la política se fortalecían. Los economistas y sus "modelos" ilustran bien estas figuras híbridas en la intersección entre la ciencia, la técnica y la política. Con la globalización económica, se hizo mucho más difícil distinguir la naturaleza científica o política de los gurús de Wall Street, de los *think tanks* y sus consultores, de los sistemas de notación o de las propias tasas de inflación.

Como señala Raymond Williams (1997 [1977]: 143-149), todo análisis histórico debería considerar, además de las configuraciones dominantes, las residuales y las emergentes. Por lo tanto, sería abusivo afirmar que este capítulo retrata al régimen tecnopolítico de representación que substituyó al régimen sociopolítico precedente. Tanto los marcos ideológicos como las elites y los dispositivos de regulación instaurados en los años cuarenta continuaron existiendo, interpelando y estructurando las identidades y las prácticas de muchos argentinos. En lugar de un análisis histórico exhaustivo, este capítulo busca estilizar dos modos de representación para evidenciar su contraste. De esta manera, si la consolidación del neoliberalismo se manifestó en ciertos rasgos hegemónicos, vale aclarar que ni reemplazó completamente el régimen de representación anterior ni ahogó otras expresiones que vinieron luego a erosionarlo.

Con el fin de contraponer ambos regímenes, el predominante durante la segunda posguerra y el que acompañó la consolidación neoliberal, este capítulo se organiza en tres apartados. En primer lugar, se describen dos formas de concebir la sociedad argentina: una socializada y normativa que declinó poco a poco ante otra que enfatizaba la dificultad de poner de acuerdo a los argentinos, entendiéndolos como un conjunto de individuos egoístas e ingobernables. Esta contraposición se corresponde con dos modalidades de demarcación de los voceros y dirigentes de la vida nacional: ante la lucha persistente y descarnada entre las elites que intentaron dar forma y sentido a los grupos sociales durante la segunda posguerra (los representantes de la cultura, el pueblo y la nación) fue

emergiendo un conjunto de organizaciones técnico-políticas que se consolidaron como portavoces de una razón neutra e independiente. Por último, más que pensar en términos de más o menos Estado, la última sección indaga las distintas formas de la configuración estatal. Mientras que en la segunda posguerra la concertación entre los grandes actores sociales y la planificación del desarrollo se desplegaron en un marco de alta conflictividad e inestabilidad, la integración del país al mercado mundial y el anclaje de la moneda local al dólar acompañaron nuevas formas de organización e incertidumbre.

### LAS DOS ALMAS DE LA SOCIEDAD ARGENTINA

#### MARCOS IDEOLÓGICOS Y POLÉMICAS PÚBLICAS

##### EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

En las sociedades democráticas, la legitimidad del régimen político se funda en la soberanía del pueblo. Pero es en la representación del pueblo donde radica una de las tensiones permanentes de los regímenes democráticos. Según Rosanvallon (1998), dos concepciones se oponen desde los orígenes mismos del ideal democrático: por un lado, una concepción "político-jurídica" que subraya la igualdad y la autonomía de los ciudadanos, y es hostil a todo principio que pretenda "encadenar a los hombres a una naturaleza determinada"; y, por otro, una concepción "sociológica", que enfatiza las diferencias entre los grupos que componen la sociedad.

Según el autor francés, a lo largo del siglo XX los cuerpos intermedios y los grandes sistemas de identificación contribuyeron a encontrar un equilibrio entre la "ley del número" y las desigualdades entre los ciudadanos. Las sociedades occidentales adoptaron como imagen predominante la unidad y la superioridad de la nación, que se consolidó como sinónimo de comunidad política. De manera más o menos explícita, estas comunidades fueron admitiendo sus tensiones, sobre todo aquellas que, fundadas en la división del trabajo social, oponían los valores e intereses entre el capital y el trabajo.

En la Argentina, el liberalismo, el peronismo-populismo y el desarrollismo se afirmaron, a mediados del siglo XX, como los principales marcos ideológicos. Los tres buscaron visibilizar un conjunto de experiencias comunes, estructurando colectivos y tejiendo lazos de solidaridad y de oposición entre ellos. Las elites tradicionales de costumbres

compartidas eran señaladas como partidarias prototípicas del liberalismo: a los lazos familiares o económicos con las actividades agropecuarias soñaba corresponderse la posesión de diplomas universitarios en carreras consagradas, la residencia en un barrio elegante de Buenos Aires, la asidua lectura de *La Nación* o *La Prensa*, la pertenencia a asociaciones distinguidas como el Jockey Club, el Círculo de Armas o la Sociedad Rural. Todas estas experiencias estructuraban un *habitus* homologable a lo que tan bien describió Bourdieu (1979) al caracterizar a la gran burguesía francesa. En sus antípodas, se afirmaba el trabajador peronista, con bajos niveles de escolarización, residente de los barrios obreros de las grandes metrópolis, afiliado a un sindicato que le permitía agregar a la vida pautada por el ritmo de la fábrica, el acceso a los centros recreativos, a la obra social y a las publicaciones gremiales que reafirmaban su adhesión al peronismo. Otro tanto podría decirse de la capacidad del desarrollismo de interpelar a los miembros más modernizadores de las clases medias urbanas. Las expresiones culturales del centro Di Tella, el éxito de las colecciones de Eudeba, los contenidos de la revista *Primera Plana* dan cuenta de estos grupos conectados al mundo que confiaban en el despegue planificado de las grandes naciones latinoamericanas.

Aunque de manera menos visible que hoy, las ciencias sociales y sus aplicaciones técnicas no permanecieron ajenas a estas disputas y a la construcción y estabilización de grupos sociales. Alejados aún de los escenarios mediáticos, no sólo los economistas, sino también los sociólogos, demógrafos, abogados, antropólogos, sanitarios se incorporaron a distintas reparticiones estatales de planificación y regulación o a agencias privadas de recursos humanos o marketing. Desde estos espacios, jugaron un papel de importancia en la concepción de las estadísticas públicas y privadas, y en la elaboración de ciertas políticas de integración y asistencia. Los especialistas solían intervenir en un marco "holista" que atribuía a la autoridad pública la prerrogativa y la responsabilidad de velar y decidir en función del interés general (como algo diferente y superior a la sumatoria de los intereses particulares). En este sentido, ciudadanos, trabajadores y empresarios eran considerados seres sociales, para quienes los derechos y las obligaciones se articulaban en términos de responsabilidades y solidaridades colectivas. Los lazos con la comunidad no eran juzgados como automáticos, sino que tenían que ser respaldados por un sistema de roles y poderes, supervisados por las grandes burocracias públicas.

Aunque vehiculizaban imágenes sobre la sociedad y buscaban conducir sus aspiraciones y estrategias, estos marcos ideológicos no se ex-

presaban puntualmente en el sistema de representación "político", ni constituían un clivaje que separara con claridad a los dirigentes civiles de los militares. Era posible encontrar dirigentes radicales de orientación liberal, desarrollista o populista, y algo semejante podía ocurrir dentro de las elites castrenses. Si bien la coherencia parecería ser mayor entre liberales y peronistas, lo cierto es que dirigentes de ambas tendencias dieron muestras de gran eclecticismo. Las expresiones más depuradas de estas concepciones se ubican más bien en los grandes periódicos nacionales y algunos intelectuales, quienes, más allá de sus filiaciones partidarias, garantizaron la vitalidad de estas perspectivas en el examen de coyunturas diversas. Mientras *La Prensa* y *La Nación* expresaron al pensamiento liberal-conservador, el diario *Clarín* fue dirigido durante décadas por los principales referentes del desarrollismo. Excluido de los grandes matutinos, el peronismo encontraba en los comunicados del líder, pero sobre todo en las declaraciones sindicales y las plumas nacionalistas, un modo de participar de las polémicas públicas.

Un repaso por las principales decisiones que clasificaríamos hoy como "económicas" revela que, en la prensa de los años cincuenta y setenta, estas temáticas no concentraban el foco de la atención mediática. Los eventos internacionales o los temas de sociedad ocupaban un lugar tanto o más destacado que los sucesos políticos y, entre ellos, apenas se mencionaban aquellos vinculados al tesoro, la planificación del desarrollo, la política cambiaria... Basta mencionar que decisiones como la Ley de Inversiones Extranjeras (1953), la creación de la Conade (1961), la Ley de Hidrocarburos (1967) o el pacto social (1973) no merecieron mayor atención en la prensa nacional. En aquellos casos en los que se detallaban declaraciones especializadas, la palabra de los funcionarios detentaba una importancia mayúscula, seguida muy de lejos por las declaraciones de dirigentes diversos (políticos, militares, empresarios, sindicalistas, ideólogos) presentados como portavoces de sus organizaciones de pertenencia (partidos, Fuerzas Armadas, empresas, asociaciones gremiales). Eran sobre todo los sindicatos y las patronales, las llamadas "fuerzas vivas", las que se manifestaban con mayor vehemencia, comandando, eventualmente, acciones colectivas de protesta ante las decisiones gubernamentales.

Cuando lograban conquistar cierto interés, las discusiones sobre el "proyecto de país" contaban con las interpretaciones de liberales, desarrollistas y populistas. Aun en regímenes bajo tutela militar, estas concepciones jugaron un rol importante en la discusión de las políticas públicas, organizando las polémicas sobre la orientación que debía em-

prender el país. La noción de polémica "pública" puede ser entendida, como tal, en la triple acepción del término identificada por Rabotnikof (1997: 16-20). Primero, estas concepciones y sus disputas se presentaban como "vinculadas al interés general", en la medida en que procuraban plantear las dificultades y aspiraciones que enfrentaba la comunidad. Segundo, eran relativamente "visibles", difundidas por los medios gráficos y retomadas por distintos analistas de la vida nacional. Por último, eran "accesibles" en tanto que no sólo eran comprensibles para un ciudadano medianamente instruido, sino que estaban más o menos abiertas a la intervención de un número variado de participantes.

Estas polémicas, activas en los años setenta y ochenta, dejaron lugar a otro tipo de enunciación. Mientras que el análisis de los editoriales de *La Nación* y *La Prensa* durante la gestión peronista de 1973-1976 revela la virulencia de las críticas y la defensa del liberalismo contra el avance del "colectivismo", los editoriales de *Clarín* tras el golpe dan cuenta de la vitalidad e insistencia del discurso desarrollista. En paralelo a la violencia política y la escalada de los precios, otros discursos se fueron afirmando.

#### LA SOCIEDAD DE INDIVIDUOS INGOVERNABLES Y LA COMPARTIMENTALIZACIÓN NEOLIBERAL

En la Argentina, como en gran parte de Occidente, la representación de la sociedad como colectivo organizado por grupos socioeconómicos distintos (con intereses y valores contrapuestos) cedió paso a una concepción cada vez más "desocializada". Renovando los ideales modernos de igualdad y autonomía entre los individuos, ciertos discursos comenzaron a reclamar que las instituciones políticas no sólo arbitraran en el conflicto entre el capital y el trabajo, definieran y condujeran el progreso colectivo, sino que se comprometieran en el respeto y despliegue de las libertades individuales.

Los afluentes de estos nuevos discursos e identidades fueron diversos y hasta contradictorios. Ya en los tempranos años sesenta, en Europa, los Estados Unidos, Asia y América Latina, diversos movimientos artísticos y políticos denunciaron la "opresión" que imputaban al modelo de posguerra. Las primeras críticas contra las identidades colectivas y sus representantes provinieron originariamente de la "nueva izquierda", que llamaba a la liberalización de las costumbres, la tolerancia hacia las minorías, la humanización de los procesos productivos y la exaltación de las elecciones individuales. Para autores como Boltanski y Chiapello

(1999), gran parte de la reorganización capitalista de las últimas décadas se explica por el modo en que las agrupaciones políticas y económicas respondieron a este movimiento de liberalización, incorporando y neutralizando sus reclamos. Al mismo tiempo que las identidades sexuales, las familias y las opciones profesionales se hacían más diversas y complejas, las grandes organizaciones alentaron una creciente flexibilización de los modos de contratación y producción.

Este proceso de individuación tuvo aspectos particulares en la Argentina y en aquellos países que atravesaron graves crisis. En estos casos, la reafirmación del individualismo no se inscribió en cierta continuidad con los logros alcanzados por el Estado de bienestar. Se afirmó, en cambio, como reacción virulenta contra estos. En muchos países, la exaltación de las libertades individuales acompañó el despliegue de los movimientos sociales y cierta democratización de las instituciones. De esta manera se asentó y profundizó el ensanchamiento de las clases medias, el avance de las conquistas sociales y políticas, la masificación de la cultura y del ocio. En la Argentina, como en varios países de América Latina, la movilización cultural y política de los años sesenta y setenta desembocó en regímenes autoritarios de singular violencia, que propiciaron la degradación de la equidad social y el retroceso de muchos de los derechos alcanzados por las mayorías. Mientras en otros países la exaltación de la autonomía individual se sostuvo en los reclamos de una sociedad movilizadora que insistía en la multiplicación de las opciones disponibles, en la Argentina derivó en un esfuerzo de restauración del orden que circunscribía las libertades a aspectos más estrechos, limitados a lo económico.

En este proceso, la inflación operó como un mediador determinante, introduciendo prácticas y discursos en tensión con los anteriores. La experiencia generalizada de imprevisibilidad y desorden que inicialmente reforzó la solidaridad de clase y nutrió las protestas defensivas de trabajadores y empresarios terminó carcomiendo el sistema de identificación basado en los marcos ideológicos predominantes en la segunda posguerra. Mientras que, hasta entonces, la inflación era objeto de juicio y movilización por parte de los representantes sectoriales, a partir de los años setenta se afirmó un discurso económico "depurado" de otras dimensiones de la realidad y de toda referencia al bien común. A diferencia de las proclamas de los intelectuales liberales, asentadas en una filosofía integral del hombre y en valores trascendentes, y de los dirigentes gremiales que reclamaban por el ajuste de sus precios y salarios, los expertos que comenzaron a tomar la palabra en público contribuyeron a definir la economía como un dominio autónomo, independiente de toda ideo-

logía y moral, que se encontraba en el país particularmente trastocado. Al tiempo que se subrayaba el modo en que la inflación socavaba los principales contratos, se reafirmaba que ciertas pulsiones "elementales" incitaban a "los" argentinos a buscar el propio lucro aunque sus actos individuales, agregados, provocaran grandes perjuicios a la comunidad. Para estos nuevos portavoces del liberalismo, el desafío de las autoridades no era reprimir estas conductas, sino ajustar el sistema de incentivos para guiarlas en forma adecuada.

No fueron, por lo tanto, los grandes intelectuales quienes lideraron esta nueva manera de concebir a la sociedad argentina, sino un conjunto de analistas y consejeros que se afirmaron ante la persistente espiral de los precios y la escalada del dólar y la tasa de interés. Su intención no era tanto desmenuzar las implicancias para el país y los distintos grupos sociales de las decisiones gubernamentales, como instruir a los argentinos sobre el modo de protegerse y, llegado el caso, sacar ventaja de las situaciones críticas. Mucho más que interpelar grupos sociales con intereses afines, estos discursos apelaban a una acción individualizada. No invitaban a tomar consciencia de los grandes procesos históricos ni llamaban a un compromiso personal en torno de una gran causa. Con trayectorias menos distinguidas y recursos retóricos más modestos, estos consejeros se proponían (in)formar la racionalidad de los sujetos implicados, convencidos de que la alta inflación abría una oportunidad "excepcional" y "urgente" que justificaba conductas especulativas "constreñidas por las circunstancias".

Esta nueva pedagogía fue un campo propicio para la proliferación de consultoras económicas. En respuesta al incremento generalizado de los precios, pero también a las políticas novedosas ensayadas para conjurarlo, se consolidó una nueva salida profesional para contadores y economistas. A pedido de un número creciente de clientes, las primeras consultoras se propusieron aconsejar a empresas e inversores en un contexto cada vez menos previsible. Este servicio privado despertó pronto el interés de los medios de comunicación. Sigal y Kessler constatan la aparición de "comentaristas financieros", *vedettes* indiscutibles de los noticieros televisivos. Sus intervenciones

comenzaban por una descripción detallada de los movimientos financieros de la jornada, que ellos vinculaban luego con los acontecimientos políticos y económicos recientes, culminando con un "pronóstico" para los días siguientes (1996-1997: 48).

Según los autores, determinadas investigaciones mostraban que, en los años ochenta, estas crónicas eran particularmente atendidas, incluso por personas de extracción socioeconómica muy modesta.

Esta nueva forma de representación de la sociedad argentina encontró en *Ámbito Financiero*, fundado en 1977, su expresión más acabada. La posición de su director, Julio Ramos, era explícitamente contraria a *Clarín* y se manifestaba en términos más prácticos que ideales. Según el director de *Ámbito*, *Clarín* ilustraba la colusión a la que tarde o temprano llegaba todo Estado interventor con los grandes empresarios nacionales.<sup>86</sup> En oposición a estas actitudes, el nuevo matutino exaltaba la "audacia", la "creatividad", la "rapidez", la "versatilidad" y el "profesionalismo" de los miembros de su redacción, en la que se requerían conocimientos en economía e incluso estudios universitarios (*Ámbito Financiero*, 13/12/82: 3). Pero Ramos no reclamaba superioridad moral alguna. A contramano del discurso normativo de los diarios centenarios, *Ámbito* ensalzaba un "pragmatismo" llamado a reemplazar las consideraciones éticas por el culto del éxito. Para el director y sus colaboradores más cercanos, el interés de los lectores y las conquistas comerciales del matutino eran las únicas pruebas válidas de calidad editorial;<sup>87</sup> poco importaba que se los acusara de falta de ética periodística. De hecho, el *staff* de *Ámbito* menospreciaría una y otra vez la "inocencia" o la "hipocresía" de todo criterio normativo.<sup>88</sup>

El contrato de este medio con sus lectores se proponía brindar información indispensable para conducirse en un mundo definido exclusivamente como "económico". En un número aniversario, bajo el título "Cuando un diario hace opinión", el periódico resumía de este modo su contribución:

86 Ramos escribió, en 1993, un libro contra *Clarín* intitolado *Los cerrojos de la prensa*, en él afirmaba que ese medio controlaba el 70% del mercado editorial y denunciaba irregularidades en el manejo de Papel Prensa.

87 En la celebración de sus aniversarios, el diario insistía sobre el "centimetrage acumulado mensual de publicidad", que superaba los de otros periódicos de la ciudad de Buenos Aires (*Ámbito Financiero*, 13/12/82: 3), el tiraje que no paraba de aumentar (*Ámbito Financiero*, 19/12/83: 3) o "los lectores que han sido y son la base de su éxito" (*Ámbito Financiero*, 16/12/85: 3).

88 Ruiz (2005: 15) se refiere a numerosas entrevistas en las que Julio Ramos y otros periodistas del medio se rieron públicamente de toda crítica formulada desde la ética profesional. En mi entrevista con el director de redacción, este afirmó que sólo un "idiota" podía creer en la posibilidad de cierta autonomía de los periodistas frente al poder político y económico (entrevista con la autora, 6 y 21/3/03).

Desde explicar el "call", mostrar las diferencias de tasas y de opciones de inversión al público; desde inventar terminología, como "tasa testigo" a "costo del dinero", hasta audacias como llamar "libre", sin eufemismos, al dólar del mercado realmente libre, hay en estos años toda una trayectoria de haber sido esencialmente útil a la sociedad y al país. [Este diario ha sido pionero en la Argentina y América Latina] en la manera de hacer periodismo, de simplificar la información económico-financiera al público. Hacérsela accesible, acostumbrarlo a conocerla, a asombrarse, a alarmarse o, cuando menos, a meditar (*Ámbito Financiero*, 16/12/85: 3).

Frente a los grandes marcos ideológicos de posguerra, *Ámbito* proponía otras categorías de identificación y otro modo de movilizarlas. El diario se destinaba a los "inversores", incluso cuando se limitaran a la compra y venta de dólares. Según sus páginas, en la medida en que los fondos eran retirados del circuito bancario, pero no se destinaban al intercambio ilegal de divisas, las ganancias financieras eran por completo legítimas. Ahora bien, para permanecer en el circuito oficial, el inversor necesitaba ser seducido: "si no se ve atraído por la tasa de interés, se orientará necesariamente a la especulación" (*Ámbito Financiero*, 15/12/76: 1). Otra figura evocada con insistencia era la de los "consumidores". No se trataba sólo de interpelar a los argentinos perplejos ante la crisis inflacionaria, sino de recordarles, a partir de 1978, cuánto habían apreciado las ventajas de un mercado abierto a los productos extranjeros. El derecho de los consumidores a comprar productos de buena calidad y a bajo precio se oponía con insistencia a la voluntad de trabajadores y empresarios (sobre todo del sector industrial) de sobrevivir gracias a la protección estatal.

La batalla ideológica de *Ámbito* se libró principalmente en el período 1978-1979 (asociado a la "plata dulce"), pero estos argumentos se replicaron a lo largo de las dos décadas siguientes. Del mismo modo que el entonces ministro Martínez de Hoz, *Ámbito* subrayaba la importancia de ciertas experiencias que le permitían augurar la emergencia de un nuevo grupo social cuyo signo característico sería el amor por la "libertad económica":

Ese amor, ese descubrir libertad económica a toda una generación joven de argentinos, algún día será más útil como arma política para no "saltar al vacío" o enfrentar al dirigista de turno que todos los estatutos y regulaciones que quiera imponer aho-

ra, con el desgaste de seis años, este Proceso Militar (21/12/81, cit. por Ruiz, 2005: 82).<sup>89</sup>

Publicaciones de la época identificaban ya este cambio en las costumbres. Desde las páginas de la revista de *La Nación*, Magdalená Ruiz Guñazú contraponía la monotonía agobiante y sacrificada de su generación al derroche consumista de productos extranjeros propiciado por los viajes y el flujo de importaciones. Esta actitud voraz y desenfrenada de los consumidores se le presentaba como un nuevo rasgo característico de los argentinos:

*Somos ubicables en cualquier ciudad, avenida o aeropuerto del mundo. No sólo por un tipo físico muy claramente delineado (ni europeos ni latinoamericanos), sino por una forma muy particular de vestir, de armonizar (o no) accesorios y adornos, de ex-tasiarnos frente a las cosas, de hablar muy fuerte, de llamarnos por diminutivos que generalmente se refieren a una característica física (gordo, flaquita, negro, pelado, etc.) y, finalmente, por quererlo todo para comprarlo todo. Quizá nunca como en este 1980 los argentinos nos hemos lanzado con pantagruélico impulso a atiborrarnos de cosas (revista La Nación, n° 565, 4/5/80: 22; énfasis en el original).*

Estas nuevas categorías —consumidores e inversionistas— se oponían a otras dos que, según *Ámbito*, estaban en el origen de la crisis argentina: los sindicalistas y los funcionarios públicos. Tanto en el diario del sector financiero como en otros espacios que promovían las reformas de mercado, los portavoces del cambio se encarnizaron muy especialmente con los representantes de los trabajadores, replicando muchas de las críticas empleadas por la juventud radicalizada durante la primera mitad de los años setenta. Tanto en las páginas de *Ámbito* como en el discurso de la mayor parte de los expertos en economía que comenzaron a tomar la palabra de manera pública, los sindicalistas aparecían siempre asociados

<sup>89</sup> En los años noventa, Martínez de Hoz afirmaría que su mérito más importante había sido provocar un cambio en la mentalidad de los argentinos: "Quizás a nosotros nos tocó romper el hielo y la resistencia inicial sin alcanzar plenamente nuestros objetivos. Pero el cambio de mentalidad que predicamos se fue produciendo de manera inexorable" (Martínez de Hoz, 1991: 9, cit. por Ruiz, 2005: 82).

a los métodos autoritarios, la corrupción, la traición a los trabajadores, la mafia. Los funcionarios de la administración pública, llamados en forma peyorativa "burócratas", no detentaban una imagen más positiva: se los acusaba de rigidez, ineficacia, parasitismo.

Ciertamente, ante estos nuevos discursos que acentuaban la indiferenciación de los argentinos, la universalidad de las prácticas especulativas y la exclusiva responsabilidad del Estado en el desorden reinante, los portavoces de los marcos ideológicos aludidos intentaron proponer otro tipo de interpretaciones. En los años setenta y ochenta, se denunciaba a la "patria financiera" o a los "especuladores", criticando a aquellos que se enriquecían a costa de las desventuras del país. Sin embargo, concluyen Sigal y Kessler (1996-1997: 67), "ningún discurso social importante capaz de designar responsables logró constituirse: el desenfreno inflacionario volvía a la economía ininteligible".

La experiencia de la hiperinflación llevó al extremo estas formas de atribución de sentido. Según las opiniones recogidas por estos autores, entre argentinos de distintas extracciones sociales, dos elementos revelaban la dilución de los marcos ideológicos de posguerra: la autodenigración nacional y el individualismo indiferenciado. A la luz del caos inflacionario, se argumentaba, la acción de la autoridad pública se había revelado "profanadora" e "incorregible". Las expresiones citadas por Sigal y Kessler (1996-1997: 60-61) están cargadas de dramatismo: "la Argentina no va más", "este país es inviable". En esta interpretación, los culpables eran siempre "los" argentinos, naturalmente "ávidos" y "egoístas". Las fracturas socioeconómicas evocadas durante la segunda posguerra (trabajadores y patrones, pueblo e imperialismo) dejaban lugar a la imagen de una "patria en peligro pero sin adversarios", compuesta por individuos en lucha y sin ley, los unos contra los otros.

Estos discursos arraigaban en lo transmitido por los medios. Al insistir sobre el carácter universal e irreprimible de las prácticas "económicas", los analistas especializados habían contribuido a separarlas de otras prácticas sociales (donde los juicios de valor sí seguían siendo enunciables), eximiendo de toda responsabilidad a quienes realizaban cuantiosas ganancias. Dado que, en última instancia, cada uno seguía su interés personal, que remitía exclusiva y legítimamente a la acumulación de riqueza, no había nada que reprochar a quienes sacaban ventaja de una situación que les era favorable. Sin cuestionar la identificación entre "patria financiera" y bancos comerciales, uno de los representantes de los bancos privados nacionales reconocía la prosperidad de las actividades especulativas y justificaba de este modo los beneficios:

Cuando a alguien le brindan la posibilidad de hacer diferencias económicas considerables con escaso riesgo es mucho pedirle a ese alguien que no disfrute de la operación con el argumento de que haciéndolo le hace un mal al país, al transformarse en un parásito especulador. [...] los "demonios" especuladores no hacen sino aprovechar lo que les brindan en bandeja las políticas equivocadas. [...] Es indispensable, entonces, y ya lo ha dicho reiteradamente el gobierno actual, terminar de una vez por todas con el desequilibrio fiscal. De esta manera habremos terminado, también, con la patria financiera (Roberto Bullrich, *La Nación*, 24/3/90: 12).

Claro está, la pedagogía económica estaba lejos de ser un género exclusivamente argentino. Se trató más bien de una de las transformaciones que caracterizaron a los grandes matutinos de Occidente desde los años setenta (Duval, 2000). En la medida en que los gobiernos fueron abriendo a particulares un conjunto de decisiones adoptadas antes por la autoridad pública, proliferaron, en los medios de comunicación, recursos para orientar esas decisiones. A la separación de la sección dedicada a política y economía en los diarios, se sumó la creciente importancia de los números públicos y de los consejeros económicos.

El desplazamiento de las discusiones ideológicas de la posguerra a favor del florecimiento de la pedagogía económica es evidente al analizar históricamente a la prensa. A principios de los años ochenta, *Clarín* se alejó de los intelectuales desarrollistas que definían su posición editorial. Algo semejante se observa en *La Prensa* y *La Nación*, que se desvincularon de los ideólogos que habían orientado sus análisis "económicos". *El Cronista Comercial* y *Ámbito Financiero* innovaron el mercado periodístico con la contratación de columnistas especializados en economía. Su ejemplo fue seguido por los otros medios, a punto tal que los directores de las secciones económicas, ahora profesionalizados, lograron desempeñarse en periódicos con orientaciones ideológicas anteriormente contrapuestas.<sup>90</sup> La televisión no permaneció ajena a estos cambios. Alentados por la inflación y las fluctuaciones en las tasas de cambio y de interés, los cronistas financieros no sólo difundían cifras; cual pronosticadores me-

90 El responsable de la sección económica de *Clarín*, por ejemplo, había trabajado antes en la revista *Mercado* y en el diario *La Opinión*. Su par de *La Nación* comenzó su carrera en un diario de provincia, luego se desempeñó en la agencia Diarios y Noticias e incluso en el periódico *InfoBAE*.

teorológicos, describían el pulso de la jornada y proponían proyecciones para el futuro (Sigal y Kessler, 1996-1997).

De este modo, los estudios universitarios, los contactos con especialistas, pero también la documentación producida por funcionarios y agencias "económicas" fueron reemplazando, en la formación de los periodistas, el lugar que ocupaban antes la ideología y la identificación con ciertos grupos de opinión. Cuando les preguntamos a los directores editoriales dónde habían adquirido sus conocimientos en economía, la mayoría de ellos aludió a las mismas fuentes. Según el responsable de la sección Economía de uno de los principales diarios:

*Te diría que me formé en contacto con los funcionarios. En el equipo de Cavallo había muchas personas con vocación por enseñar. El secretario de Hacienda, el de Presupuesto. Además, iba a los seminarios de Adeba, leía los documentos del Fondo, de algunos economistas como Paul Krugman. Cuando llegué, a Erman era más fácil hacerlo trastabillar. Cavallo, en cambio, te humillaba en público, eran las 19 hs., con la sala llena de periodistas y si le hacías una pregunta mal formulada, te humillaba delante de todos (entrevista con la autora, 30/10/02).*

A esta recomposición de los medios de comunicación se sumaron numerosas iniciativas editoriales en las cuales la dimensión económica era tratada de manera independiente. En los años noventa se crearon el diario *InfoBAE* y las revistas *Negocios*, *Fortuna*, *Gestión* y *Apertura*,<sup>91</sup> que permitieron instaurar un lazo regular entre la producción de los profesionales de la economía (en especial consultores y hombres de negocios) y la acción de particulares y empresas. Aunque después de 1991 las estrategias para enfrentar la inflación dejaron de ser el centro de las preocupaciones y los consejos, la pedagogía económica se afirmó como uno de los principales objetivos de estas publicaciones.

La especialización del discurso económico y el interés casi excluyente prestado a la coyuntura volvieron más compleja la naturaleza "pública" de las controversias. Ciertamente, la pedagogía económica, desarrollada en los medios gráficos y audiovisuales, daba cuenta de cierta democratización

91 En el año 2000, las revistas económicas (las cuatro que hemos mencionado, así como la revista *Mercado*) alcanzaban una tirada de setenta mil ejemplares por año. En 2003, esta cifra descendió a siete mil ejemplares, según los datos del Instituto Verificador de Circulaciones (IVC).

de la información económica. Sin embargo, esta democratización no suponía una mayor preocupación por los grandes desafíos enfrentados por el país y sus ciudadanos. Del mismo modo, aunque suscitaban descontento, las reacciones frente a la evolución del mercado cambiario o la tasa de interés no comprometían por igual a todos los ciudadanos. Algunos argentinos podían protegerse más que otros, y hasta aprovechar las oportunidades abiertas por el desorden reinante. Así, aunque fueran más visibles, las polémicas económicas se fueron alejando de una reflexión sobre el bien común, volviéndose menos inteligibles y manejables para los grupos con menos recursos.

### LA RECOMPOSICIÓN DE LOS REPRESENTANTES

LOS REPRESENTANTES DEL PUEBLO, LA CULTURA Y LA NACIÓN:  
LA CONCILIACIÓN IMPOSIBLE

El pasado no es sólo, como indicara Pareto, un "cementerio de elites". Más allá de las personas directamente involucradas, los distintos ciclos históricos habilitan a ciertos personajes a tomar la palabra en la escena pública, privilegian ciertas formas de expresión, establecen, siempre de manera selectiva, quiénes estarán autorizados a participar de las grandes decisiones. A lo largo de la historia, los militares y los jefes religiosos fueron pasando a un segundo lugar en su capacidad de incidir en la vida de sus contemporáneos mientras se fortalecían los grandes empresarios, los representantes de los trabajadores y, sobre todo, los profesionales de la política (Elías, 1987).

Del mismo modo que otras sociedades tradicionales o en vías de modernización, la Argentina conoció, a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, cierta concordancia entre las minorías ubicadas en la cima de la jerarquía social. Los intelectuales, políticos y militares asociados a la generación del ochenta solían pertenecer a las capas más acaudaladas de la sociedad y compartir una experiencia social y una perspectiva ideológica relativamente convergentes. El predominio del Partido Autonomista Nacional, la centralidad del Senado en la construcción de acuerdos federales y la promoción de instituciones públicas y privadas inspiradas en el ejemplo europeo y norteamericano marcaron el pulso del régimen conservador y acompañaron varias décadas de relativo orden y prosperidad.

El acceso de otros grupos a posiciones de poder, así como el cuestionamiento de ciertos elementos del marco ideológico original, se revela-

ron particularmente traumáticos en la Argentina. En Europa occidental y en los Estados Unidos, desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta las revueltas sindicales y estudiantiles de fines de los años sesenta, los "treinta gloriosos" delimitaron tanto un ciclo de crecimiento económico y de democratización del bienestar como de relativa estabilidad política. En la Argentina, en cambio, la modernización tuvo efectos muy disruptivos para las instituciones políticas. Mientras que el país se volvía más vertebrado y complejo, con esferas de acción más diferenciadas, se profundizaron los conflictos entre las dirigencias y se fragilizaron algunas instituciones. Una y otra vez, desde las primeras décadas del siglo XX, diversos grupos pusieron sus intereses sectoriales por encima de la preservación de reglas y objetivos comunes, revelando la incapacidad del Estado nacional para sostener acuerdos durables.

En consonancia con la representación socializada predominante durante la segunda posguerra, en la mayoría de los países se observa un doble canal de reclutamiento de los dirigentes: el electoral, dominado por los partidos políticos; y el sindical, hegemonizado por los portavoces del capital y el trabajo. Asimismo, las universidades y agencias del Estado, espacios de desarrollo del saber, autorizaron a determinados intelectuales y especialistas a participar de las discusiones públicas. En países más inestables, las Fuerzas Armadas lograron retener o conquistar una capacidad privilegiada para condicionar a los poderes públicos y eventualmente competir con ellos en el acceso al gobierno. En estos casos, esa prerrogativa extraordinaria se asentaba en la crítica a los políticos y en la pretensión de representar, mejor que ellos, los intereses superiores de la nación.

En la Argentina, los partidos políticos, las corporaciones del capital y el trabajo, las universidades, las organizaciones culturales y las Fuerzas Armadas se convirtieron en espacios de agregación de las energías colectivas y de movilización de voluntades contrapuestas. En nombre de la legitimidad de las mayorías (el pueblo), del saber (la cultura) o del interés general (la nación), dirigentes de distinto signo se disputaron el control de diversas organizaciones y se enfrentaron entre sí, en ocasiones de manera encarnizada, por la dirección del Estado. Más allá de sus profundas disidencias, para todos era difícil separar las dimensiones que referían a la economía, a la política o a la sociedad. La tarea de estos diversos representantes era intervenir en función de un determinado proyecto de país.

Uno de los primeros signos de resquebrajamiento de la unidad de las elites patricias fue el florecimiento de las universidades nacionales y el

conflicto que las opuso por décadas al Poder Ejecutivo nacional.<sup>92</sup> Desde la Reforma de 1918, el peso de la matrícula hizo de las universidades públicas argentinas un espacio central de expresión de la juventud en la vida política nacional. De honda influencia en la identidad de los universitarios, la Reforma provocó, desde el principio, una reacción adversa de la mayor parte de las autoridades de estas altas casas de estudio y del país, que veían en ellas una latente amenaza.

Las tensiones se agravaron con los golpes de Estado de 1930 y 1943, que se encarnizaron tanto con las universidades como con los partidos políticos (Barbero y Devoto, 1983; Navarro, 1968). Las Fuerzas Armadas desalojaron a gran parte de las nuevas dirigencias políticas, vinculándose con las universidades de un modo paradójico. Mientras denostaban la autonomía universitaria y fragilizaban el estatus de los profesores, ofrecían a los especialistas un rol central en las flamantes agencias de intervención estatal. Llamados a abandonar la libertad de cátedra y de expresión, los expertos más ambiciosos eran invitados a participar de la administración pública y de la toma de las grandes decisiones. La situación se agravó con los gobiernos de Perón (1945-1955), en gran medida porque la relación del primer peronismo con las universidades no fue mejor que con los partidos de oposición. Aun cuando antes y después del peronismo existieran experiencias traumáticas en la relación entre gobierno y universidad, los representantes de la cultura y del pueblo se opusieron durante años.

Las purgas sucesivas contribuyeron a establecer un modo de funcionamiento que caracterizó desde entonces al mundo universitario argentino, y sobre todo el de las ciencias sociales y humanas. Las actividades "parauniversitarias" adquirieron particular centralidad en la vida cultural de las grandes metrópolis, y muchas revistas y centros de estudio catalizaron las reflexiones y debates que no podían tener lugar en los espacios institucionalizados (Mangone y Warley, 1984: 45). El dinamismo de la industria editorial dio cuenta del inmenso interés por saberes que no necesariamente se concentraban en las organizaciones formales.<sup>93</sup> Ante la debilidad de las instancias públicas de producción y de regulación de los

92 El análisis de las relaciones entre universidades y gobierno adolece de la falta de datos y de apreciaciones contradictorias. A excepción de Buchbinder (2005), sólo contamos con estudios centrados en períodos históricos más breves.

93 En los años cuarenta, Buenos Aires se había convertido en un centro editorial más importante que Madrid o Barcelona (Bottaro, 1964).

conocimientos, otros criterios de consagración se fueron desarrollando. El dinamismo de ciertos círculos intelectuales, el interés suscitado en el gran público, la relación con las autoridades y el reconocimiento internacional permitieron fundar ciertos prestigios a pesar de la inexistencia, en el país, de comunidades institucionalizadas de pares. Sin embargo, a diferencia de la temprana privatización de las artes y las ciencias en los Estados Unidos, en la Argentina el carácter "privado" de las actividades culturales era considerado una situación extraordinaria y transitoria, que se explicaba por la beligerancia estudiantil y, sobre todo, por el autoritarismo gubernamental.

El período posperonista recompensó a universitarios y políticos marginados, pero fue incapaz de sellar una reconciliación durable. Como la administración pública y las Fuerzas Armadas, las universidades atravesaron un proceso de "desperonización". Así se inició, para muchos testigos y analistas, la época de oro de las universidades argentinas. Tanto la Revolución Libertadora como el gobierno de Frondizi (1958-1962) y el de Illia (1963-1966) atribuyeron a las universidades una libertad y unos recursos de los que nunca antes habían gozado.<sup>94</sup> La creación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) instituyó asimismo la posibilidad de que muchos científicos se dedicaran tiempo completo a la investigación. Pero la convergencia entre universitarios y dirigentes antiperonistas fue breve. En la medida en que las sucesivas administraciones no lograban estabilizar un nuevo orden e integrar al peronismo, universitarios y políticos se encontraron ante una situación paradójica: resultaba cada vez más difícil justificar la proscripción del partido mayoritario y la tutela militar en nombre de una sociedad moderna y democrática.

La nueva confluencia entre representantes de la cultura y del pueblo fue, en cierta medida, alentada por las Fuerzas Armadas. El golpe de 1966 se ensañó una vez más con universitarios y políticos, y poco importaba si se trataba de peronistas o antiperonistas. A la vez, los partidos fueron proscriptos y acusados de obstaculizar el desarrollo del país. Inicialmente aliados de Onganía, también los sindicatos sufrieron la intransigencia de las nuevas autoridades. Así, la Revolución Argentina logró congregarse en

<sup>94</sup> El número de profesores de dedicación exclusiva en la UBA pasó de dos en 1955 a más de ciento sesenta en 1962 (Halperin Donghi, 1962: 212). La docencia y la investigación universitaria se profesionalizaron y la UBA otorgó cientos de becas para financiar los estudios superiores en el país y en el exterior (Sigal, 1991: 88).

su contra a estudiantes, dirigentes políticos y representantes de los trabajadores. Según los discursos más críticos, lejos de representar los intereses superiores de la nación, las Fuerzas Armadas se habían convertido en tropas de ocupación al servicio del orden neocolonial.

El retorno del peronismo al poder hizo converger a distintos grupos, cada vez más identificados con los ideales del "socialismo nacional", pero a poco de andar los dirigentes universitarios, políticos y sindicales volvieron a oponerse, y de manera particularmente violenta. Tras la desgarrada oposición entre la juventud movilizada y los dirigentes gremiales, las Fuerzas Armadas volvieron a intervenir argumentando que se enfrentaban a la virtual desintegración de la nación. En este caso, no se ahorraron recursos para disciplinar a los representantes del pueblo y la cultura. Ningún control ni límite se ejerció contra las fuerzas del orden, e intelectuales y dirigentes políticos de distinta filiación fueron igualmente víctimas del terrorismo estatal.

La dilución de la especificidad de la ciencia y la cultura en el ámbito estatal no era nueva en la Argentina. Tampoco lo era la existencia de espacios y redes parauniversitarios de agrupamiento y discusión política e intelectual. La novedad de los años setenta sería el nivel de degradación que alcanzaron las universidades y las burocracias públicas, así como la violencia con la que se castigó a los disidentes. En consonancia con lo que ocurría en otras partes del mundo, este marco resultó propicio para la creación de nuevas organizaciones, un poco más estables, financiadas por fondos privados e internacionales y ubicadas desde entonces en la intersección entre la ciencia y la política.

#### LA RAZÓN FUERA DEL ESTADO: LAS NUEVAS ELITES TECNOLÓGICAS

Del mismo modo que en otras latitudes, a partir de los años setenta la repartición de tareas entre políticos, sindicalistas, funcionarios públicos e intelectuales comenzó a cambiar. Entre estas figuras típicas de la vida pública y política, se fue afirmando una nueva posición: la del experto. Si bien los nuevos especialistas también se presentaban armados de procedimientos y retóricas inspirados en distintas tradiciones y disciplinas científicas, comprometidos con la investigación, la producción y la difusión de análisis sobre problemáticas de interés público, su ejercicio profesional no podía ya circunscribirse a las universidades o las burocracias estatales.

Aunque la visibilidad de los expertos se vinculó originariamente con el ascenso individual de ciertos personajes carismáticos y de singular

presencia mediática, su fortalecimiento se hizo evidente con la creación y consolidación de organizaciones específicas. En la intersección entre círculos académicos, organizaciones partidarias, agencias de la administración pública, medios masivos de comunicación, corporaciones empresarias y organismos internacionales, los centros de *expertise* se consolidaron como un "punto de pasaje" en la orientación del debate y las políticas públicas.

El modo de denominar a estas nuevas organizaciones es diverso, y generó desde el principio una persistente ambigüedad. Fundaciones políticas, centros privados de investigación, consultoras, organizaciones no gubernamentales y *think tanks* comenzaron a compartir espacios de interacción y temáticas de interés. Lejos de ser una debilidad, la vaguedad institucional se fue convirtiendo en una fortaleza. Por un lado, las fuentes de financiamiento de estas organizaciones serían variadas e imprecisas.<sup>95</sup> Por otro lado, estos centros aunaron desde el principio una doble identidad: a la vez centros de estudio y organismos militantes.

Alternando entre la producción de información y las actividades de sensibilización y propaganda, los *think tanks* supieron ubicarse en ciertos intersticios y relacionarse con actores heterogéneos. Gracias a ellos, grupos que antes se ignoraban se descubrían de pronto interesados en problemas comunes y en la búsqueda conjunta de estrategias para superarlos. Como afirma Medvetz (2009: 92),

más que considerar a los *think tanks* como un tipo de institución distintiva, es más juicioso definirlos como engarces de un nuevo nicho institucional... dentro del cual agentes híbridos se reúnen, y asocian formas de poder provenientes de instituciones universitarias, políticas, económicas y mediáticas.

Parte de las expectativas depositadas en estas nuevas organizaciones remitía a su capacidad de revitalizar el debate público y político en sociedades donde los avances técnicos adquirirían cada vez más importancia. Las entidades vinculadas a las ciencias de la naturaleza concretizaron lo que Bruno Latour (1999) dio en llamar el "parlamento de las cosas": una instancia en la cual los especialistas se vuelven portavoces de seres no hu-

95 Según la coyuntura, suelen combinarse aportes de organizaciones internacionales y de mecenas desinteresados con contratos de consultoría ofrecidos a organizaciones del sector público y privado.

manos –los ríos, los animales, las montañas– reclamando atención sobre su suerte en las sociedades industrializadas. Dentro de estas y otras especialidades, los centros contribuyeron también a crear lo que Callon, Lascoumes y Barthe (2001) denominaron "foros híbridos": espacios abiertos a especialistas y legos donde se discuten decisiones técnicas complejas, pero que tienen profundo impacto para la comunidad. Así, en algunos casos, estas organizaciones permitían llamar la atención sobre problemas o grupos desatendidos por los actores políticos tradicionales. En otros, visibilizaban puntos de vista hasta entonces ignorados. En otros, iluminaban vacancias, insuficiencias o efectos perversos de las políticas públicas. En suma, se les atribuyó la capacidad de fundar o apuntalar decisiones gubernamentales más reflexivas y consensuadas.<sup>96</sup>

Ahora bien, en la Argentina, como en América Latina y Europa del Este, mucho más que la militancia y los recursos locales fueron las iniciativas tecnocráticas y el financiamiento extranjero los que estuvieron en el origen de los primeros *think tanks*. Las fundaciones neoliberales y neoconservadoras son las más conocidas y las que alentaron las mayores controversias. Sin embargo, estas constituyen sólo un capítulo de la expansión de los centros privados de investigación. Para las fundaciones internacionales, en contextos de censura generalizada, el sostén a las humanidades y las ciencias sociales equivalía a apoyar al pensamiento democrático e independiente en un sentido amplio.

Muchos protagonistas de estas experiencias esperaban que, con el restablecimiento del régimen democrático, la investigación volviera a las universidades y los centros públicos. En la Argentina se dieron algunos pasos en ese sentido. El gobierno de Alfonsín contribuyó a la normalización de las instituciones de educación superior y del Conicet. Las altas casas de estudio acogieron el retorno de profesores exiliados e inauguraron un ciclo de inédito pluralismo. Asimismo, los dirigentes radicales y peronistas apreciaron muy especialmente la contribución de estos centros privados y se acercaron a ellos para apuntalar la recuperación de las instituciones públicas y políticas tras los años de plomo.

Pero, contra estos pronósticos, ni las universidades públicas ni las agencias estatales tuvieron capacidad para reabsorber de manera sosteni-

96 Las organizaciones que analizan y militan por la igualdad de género, la protección de ciertas especies, el acceso a la justicia, la defensa del medio ambiente o la seguridad vial ilustran cómo estos centros pueden favorecer a la vez la toma de conciencia ciudadana, el control y el mejoramiento de las acciones públicas.

da a estos especialistas y sus equipos.<sup>97</sup> Al menos en la capital y en lo que respecta a las ciencias sociales, gran parte de quienes se habían refugiado en los centros privados de investigación prefirieron preservar la independencia de estos espacios, rechazando la posibilidad de fusionarse en los renacientes claustros públicos. Lejos de desaparecer después de 1983, estos centros se revelaron tan útiles que se crearon otros semejantes, con áreas diversas de incumbencia.

Si la experiencia de inestabilidad institucional fue el primer argumento para preservar la independencia, la prioridad otorgada por las dirigencias universitarias a la expansión de la matrícula y las actividades docentes (Levy, 1996: 71) contribuyó a consolidar un divorcio entre los espacios de producción y de transmisión de conocimientos. La penuria presupuestaria de los años ochenta hizo el resto. La singular licuación de los salarios públicos impidió que, más allá de lo invocado formalmente en los contratos, la docencia y la investigación en el Estado proveyeran ingresos suficientes para que quienes desarrollaban estas actividades lo hicieran con dedicación exclusiva.

Las restricciones financieras y la degradación de la infraestructura, pero también los conflictos políticos y la falta de criterios de excelencia, siguieron siendo, a lo largo de los años noventa, una razón de peso para mantener un vínculo de relativa externalidad con las universidades nacionales. Para la mayor parte de los economistas que dictaban o habían dictado clases en la UBA, las agrupaciones que se han sucedido en la conducción de la facultad no se comprometieron con ninguna política académica de largo plazo. La metáfora de un economista es contundente:

*La facultad es una chica que la quiere todo el mundo, pero la quiere con malas intenciones, nadie la quiere para casarse y formar una familia, todo el mundo quiere tener una noche de amor con la universidad pública, es terrible, cada uno va y saca lo que puede (investigador del Cedes, entrevista con la autora, 9/5/03).*

La evolución de la función pública suscitó el mismo desencanto. Tras las primeras tentativas de crear mecanismos de reclutamiento, formación y

<sup>97</sup> Según Calderón y Provoste (1992: 42), el caso argentino ilustra que el retorno a la democracia no está necesariamente asociado ni a una absorción clara de la investigación científica en ciencias sociales en las universidades, ni a un período de progreso y consolidación de estas disciplinas.

jerarquización de los funcionarios públicos,<sup>98</sup> la posición de los cuadros burocráticos no fue ni más estable ni más meritocrática que la de los universitarios. Por un lado, los puestos se vieron sujetos a programas de reducción de efectivos y a la degradación persistente de las remuneraciones. Por otro lado, las designaciones se tornaron más y más dependientes de los contactos políticos. Según Orlansky (1997: 195), con el congelamiento de los contratos en planta, el Estado se convirtió en un empleador precario sin obligación de concurso alguno.

Así, incluso cuando la amenaza de ruptura institucional fue disipándose, muchos especialistas preservaron una relativa externalidad con respecto a las instituciones estatales, profundizando el acercamiento entre las prácticas científicas y políticas. Es que, además de la negativa a reincorporarse a universidades y agencias estatales poco propicias a recompensar saberes específicos, se había consolidado una nueva forma de militancia y un nuevo mercado de *expertise*, mucho más rentable en términos económicos y políticos. Los centros privados de investigación cumplieron (y seguirían cumpliendo) "funciones otrora ubicadas en el seno del sector público y que este último no desea o no puede ya asumir" (Levy, 1996: 258).

Por un lado, los miembros de estos centros siguieron compartiendo esta doble intención de conocer la realidad local e influir sobre ella. Este argumento predomina entre muchos jóvenes universitarios que, como señala Torre (2003: 17), se sintieron más atraídos por la participación en fundaciones de carácter técnico que por la posibilidad de integrarse a un partido político. Los organismos de derechos humanos, de combate a la corrupción, de promoción de la igualdad de género ilustran estos espacios híbridos a la vez de estudio y militancia, de producción de información y de movilización de activistas, que fueron seducidos intermitentemente por autoridades de diverso color político.

Por otro lado, estas organizaciones siguieron teniendo como principal destinatario al Estado, consolidándose como un buen trampolín para acceder a él. Aunque distintas fracciones partidarias crearon centros "propios" de duración errática, tendieron cada vez más a congregarse "expertos afines" para encargarles la elaboración, "llave en mano", de políticas diversas. La administración estatal y sobre todo las provinciales, a su vez,

<sup>98</sup> Alfonsín instituyó un cuerpo de Administradores Gubernamentales (AG) inspirado en la Escuela Nacional de Administración (ENA) francesa. Esta iniciativa careció de continuidad. Cavallo se propondría más tarde la creación de una "Escuela de Economistas de Gobierno" que no corrió mejor suerte.

solían solicitar estudios específicos a través de convocatorias abiertas o de asignaciones discrecionales. De este modo, estos centros se consolidaron como semilleros, espacios de reclutamiento y estacionamiento de cuadros estatales de recambio.

Entrados los años noventa, el financiamiento internacional siguió promoviendo estas organizaciones, aunque estructuró una agenda de investigación más acotada. Muchas veces las temáticas y orientaciones definidas globalmente no eran más que etiquetas a las que los investigadores locales simulaban adherir. Varios economistas nos comentaron cómo travestían sus preocupaciones para que resultaran afines a las prioridades de los fondos extranjeros. Más allá de estas estrategias, cuando se compara la agenda de los organismos internacionales y la de los centros privados, la sincronía es notable.<sup>99</sup> Los documentos de las organizaciones internacionales servían de brújula para precisar problemas y adelantar soluciones. Refrendado por recursos, este temario guiaba la atención de la investigación aplicada y de la acción estatal.

La relación entre organismos internacionales, administración pública y centros privados de *expertise* expresó tanto el modo en que se construyó la agenda de prioridades como la manera en que se financiaron muchas reformas en los años noventa.<sup>100</sup> La mayor parte de los programas innovadores aplicados por el Estado fueron sustentados por préstamos provenientes del exterior. Antes, durante y después de estas reformas, se invirtieron importantes sumas de dinero en estudios específicos. El interés otorgado internacionalmente a determinados temas contribuía no sólo a jerarquizar a ciertos especialistas, sino también a agencias estatales a las que se les ofrecía la oportunidad de contar con diagnósticos, personal calificado y recursos extraordinarios que eran vedados a otras.

Aunque de modo diferente al que caracterizaba a las universidades y burocracias públicas, la relación con el Estado y el gobierno siguió resultando crucial para la supervivencia de estos centros. De hecho, el ascendente político de estas organizaciones retroalimentaba el interés

99 Los análisis de los años ochenta estuvieron concentrados en las políticas anti-inflacionarias y las reformas estructurales; la producción de los años noventa, en las "reformas de segunda generación" (la regulación de la educación superior, la reforma de la justicia, la educación y las instituciones políticas en general). Desde los años dos mil, ha vuelto el interés por la cuestión social entendida como desempleo, pobreza y desigualdad.

100 Según Lardone y Donadi (2006), estos mecanismos de influencia completan la presión coercitiva que imponen los organismos internacionales a través de la condicionalidad de sus préstamos.

de empresarios y organismos internacionales y era determinante para obtener el apoyo de los donantes privados. Quienes (desde posiciones ideológicas bien distintas) participaron de entidades que apoñaron cuadros al Ministerio de Economía en los años ochenta y noventa coincidieron en afirmar que sus centros recibieron tanto más aportes cuanto más "sonaban" sus miembros como candidatos a puestos de importancia. La suerte de la Fundación Mediterránea después de 2001 es una ilustración a la inversa de este mismo fenómeno. Frente al eclipse de la figura de Cavallo, este centro enfrentó dificultades para sobrevivir.

De este modo, aunque los diagnósticos y programas elaborados por estos centros tendieran a apelar a las competencias, los procedimientos y la retórica científica, al justificarse por su utilidad en la búsqueda de soluciones técnicas, se enfrentaron a pruebas que les eran específicas. A diferencia de lo establecido por los organismos públicos de investigación, las condiciones de producción de la información y su uso eran materia de negociación con los mecenas. El modo de elaborar las preguntas y de buscar responderlas, los plazos acordados para la elaboración de resultados, los géneros discursivos utilizados, la publicidad de los hallazgos, las formas de validación de las hipótesis, el sentido de las conclusiones representaban desafíos propios que se ajustaban a nuevas condiciones de producción de propuestas susceptibles de traducirse en decisiones prácticas. Los *think tanks* fueron desarrollando, como señala Medvetz (2009: 83), "un repertorio completo de producción de saberes".

Si bien todo lo dicho cabe a distintas especialidades y áreas de intervención estatal, no hay dudas de que este nuevo mercado recompensó sobre todo a los economistas y contribuyó a reafirmar en ellos un doble movimiento. Por un lado, la consolidación de centros privados de investigación los alejó de las universidades y las agencias públicas "generalistas", escindiendo sus problemáticas y metodologías de las privilegiadas por otros especialistas. Por el otro, la integración de los economistas a las redes técnicas internacionalizadas hizo de la participación en las discusiones de coyuntura y la cercanía al poder político el principal criterio local de distinción entre pares.

Es además "el" conocimiento económico el que más se identificó con "la" razón, compitiendo tanto con otras ciencias y otros saberes como con las destrezas y conocimientos detentados por las autoridades políticas. No sorprende entonces que sea, en esta especialidad, donde los centros de *expertise* adquirieron, mucho más que en otras áreas, el estatuto de asociaciones "en lucha por el poder". Aunque estas organizaciones no se ligaron más que excepcional e intermitentemente con los partidos

políticos, lograron casi monopolizar la elaboración de programas económicos en las campañas electorales, la producción de opiniones en las discusiones públicas, el acceso a los puestos más altos del ministerio y los bancos públicos.

Mientras en otras reparticiones se observaban profesionales de diversa formación y las autoridades públicas se reservaban el nombramiento de distintos colaboradores, los altos funcionarios económicos lograron, desde el retorno de la democracia, controlar la dirección de las principales agencias económicas y gran parte de las designaciones. A partir de 1995, el Banco Central obtuvo autonomía jurídica, entre otras cosas, para la designación de sus empleados.<sup>101</sup>

Las estrategias de reclutamiento de los jóvenes entrevistados ilustran el modo en que el Estado argentino concedió a esta disciplina y a profesionales ajenos a las organizaciones públicas un reconocimiento que no se observa en ninguna otra área de gobierno. La juventud de los funcionarios económicos los distingue de pares de otras áreas que tuvieron que empeñar gran parte de sus vidas en alcanzar ciertas posiciones. De hecho, todos los economistas con los que hablamos, que accedieron a la función pública en los años ochenta y noventa, lo hicieron a través de contactos establecidos con funcionarios de rango superior, tejidos, en la mayoría de los casos, en formaciones públicas y, sobre todo, privadas de posgrado. Llamados a participar del ministerio económico o el Banco Central, los profesores-funcionarios reclutaron a sus colaboradores entre sus estudiantes o jóvenes colegas. Incluso en los casos en los que se requería cierta validación ulterior, los lazos personales resultaron determinantes.

La separación entre el sendero de acceso al ministerio y a la presidencia se consolidó de tal modo que, hacia fines del siglo XX, medios periodísticos y profesionales se permitían apostar sobre las próximas autoridades económicas, abstrayéndose de cualquier mención a los resultados de las elecciones y/o a las preferencias de los dirigentes políticos. A fines de los años noventa, por ejemplo, los diarios *Clarín* y *La Nación* apostaban a Federico Sturzenegger o a Guillermo Mondino como probables

101 Dalbosco (2003) concluye que, entre 1983 y 1999, el Ministerio de Economía concentraba la mayor proporción de nuevos nombramientos, y esto tanto durante el gobierno de Alfonsín como del de Menem (21% y 23% respectivamente; Dalbosco, 2003: 35). Gran parte de estos funcionarios (55,6%) no tenía filiación partidaria alguna (2003: 63), pero había obtenido un diploma de posgrado, en muchos casos, en los Estados Unidos.

ocupantes de la dirección del ministerio. En las jornadas de la AAEP de 2002, Víctor Elías, un destacado profesor de la Universidad de Tucumán, mencionaba a tres economistas (entre ellos, Sturzenegger y Mondino) "imbatibles", desde su punto de vista, para ocupar el ministerio. En todos ellos se repetían los criterios de valoración que, sedimentados en el espacio profesional, se proyectaban sobre el reclutamiento de los más altos funcionarios públicos.

Un corredor paralelo, con una autoridad y una legitimidad propias, pareció definirse para esta cartera en el marco de la inflación, el endeudamiento estatal y la globalización de los mercados. Tenuemente en los años setenta y ochenta, y de manera diáfana entre 1991 y 2001, la Argentina evidenció administraciones bicéfalas, con el ministro de Economía y el presidente con ascendentes semejantes y hasta, en ocasiones, rivales. La posesión de diplomas de posgrado en el exterior, la pertenencia a una comunidad internacionalizada de especialistas, la participación en foros técnicos y académicos de discusión de diagnósticos y políticas, y los vínculos con los organismos internacionales delimitaron un *cursus honorum* (paraestatal) hacia Yrigoyen 250.

Pero esta razón, en cierto modo ajena a la dinámica política, no logró independizarse de los dirigentes tradicionales. Por cierto, varios ministros de economía se lanzaron abiertamente a la competencia electoral y se disputaron un electorado que siempre se había encolumnado detrás de las diversas candidaturas de Alvaro Alsogaray. Domingo Cavallo creó, poco después de abandonar el gobierno de Menem, el partido Acción por la República. Tras permitirle el acceso a un escaño como diputado nacional en 1997, este partido se consolidó como tercera fuerza en el Congreso algunos años más tarde. También Ricardo López Murphy, de FIEL, que ocupó durante un breve período el Ministerio de Economía en 2001, se lanzó a la conquista del electorado a través de Recrear para el Crecimiento. Este partido alcanzó también el tercer lugar en las elecciones presidenciales de 2003. Más allá de estas conquistas, los partidos liderados por economistas no lograron superar el 10% de los votos en las legislativas, un límite histórico de las formaciones de centroderecha. Es que si los presidentes civiles atribuyeron una importancia creciente a esta *intelligentzia* independiente en la definición de sus programas de gobierno y adoptaron muchas de sus propuestas en situaciones de urgencia, siguieron requiriendo funciones bien definidas por parte de sus estructuras partidarias: la acumulación de votos y la neutralización del conflicto social.

## LOS DISPOSITIVOS DE REGULACIÓN SOCIAL

## LA MAGNITUD, LA INCONSISTENCIA Y LA CONFLICTIVIDAD DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL

Según Rosanvallon (1999 [1979]: 34 ss.), desde la Revolución francesa las sociedades modernas se debaten entre dos modalidades de integración. Según la primera, asociada a la regulación política, voluntades distintas negocian sus aspiraciones y diferencias y fundan un principio de acuerdo. En este marco, el contrato social requiere una decisión centralizada, consciente y explícita, que constriñe a los participantes a someter sus intereses a la ley, instituida desde entonces en expresión del interés general. El mercado, por su parte, supone que la sociedad constituye un orden en sí mismo que, como la naturaleza, detenta reglas inmanentes, inscriptas en sus partículas más elementales. Desde la perspectiva mercantil, los intereses individuales confluyen de manera automática en un orden virtuoso y próspero, siempre y cuando se los deje actuar en libertad.

Guiados por estos dos fundamentos filosóficos del orden, la mayor parte de los regímenes políticos modernos expresan equilibrios cambiantes entre la intervención reguladora del Estado y las prácticas libradas al arbitrio de los individuos. En cada etapa histórica se observa la sedimentación de un conjunto de dispositivos que permiten automatizar ciertas conductas, reducir la incertidumbre, perpetuar en el tiempo principios concretos de regulación. Cuando son instituidos por decisiones políticas, estos arreglos institucionales suelen guiarse por ideales determinados, que buscan fijar relaciones y procedimientos. Los sistemas impositivos, los contratos de trabajo, las infraestructuras públicas, la distribución geográfica de los establecimientos educativos, entre otros, traducen las prioridades de la acción pública y buscan orientar la acción de los particulares.

Como mencionan Lascoumes y Le Galès (2004), gracias a estos dispositivos los regímenes de representación cristalizan un conjunto de compromisos que intentan reproducir a lo largo del tiempo y el espacio. Nacidos de desafíos, luchas y decisiones más o menos circunstanciales, estos dispositivos definen su validez en su capacidad de perpetuar ciertas prácticas: las declaraciones impositivas, el respeto del derecho de los trabajadores, el desplazamiento de la población, la asistencia de los niños a la escuela. Incluso si estructuran relaciones sociales y muchas veces relaciones de poder, son tanto más eficaces cuanto más invisibles y automáticos, actúan con más fuerza cuando los actores los toman como datos evidentes, naturales y necesarios de la realidad.

El período que sigue a las grandes conflagraciones mundiales es rico en la proliferación de dispositivos de integración y regulación bajo la iniciativa y la autoridad de los Estados nacionales. Con el propósito de desarrollar y distribuir de modo más progresivo la riqueza, las autoridades políticas de los grandes países occidentales se permitieron intervenir en el control y el pilotaje de la libertad de empresa y de intercambio. Mientras en los países socialistas la abolición de la propiedad privada otorgó a los responsables políticos la dirección y la gestión de los procesos productivos, en las naciones capitalistas se combinaron de modos muy diversos la intervención pública y las iniciativas privadas. De esta manera, aun en países capitalistas, la lógica exclusivamente mercantil quedó excluida de algunas áreas —como la moneda o la energía— o enmarcada por regulaciones específicas —como la tierra o el crédito—.

En consonancia con lo ocurrido contemporáneamente en otras latitudes, el Estado argentino emprendió, a partir de los años treinta, una creciente expansión. En principio transitorias, estas medidas de intervención estatal poco a poco adquirieron permanencia y legitimidad, al ser reclamadas como indispensables, primero para la autarquía nacional (en los años cuarenta) y luego para la modernización y el desarrollo (en los años cincuenta y sesenta). En todos los casos, el poder del Estado fue movilizado para adaptar la organización de la sociedad a objetivos definidos por las autoridades centrales.

Estas iniciativas contribuyeron a reforzar las fronteras de la nación, así como a instituir un nuevo vínculo entre los sectores socioeconómicos. Al tiempo que el sector rural perdía la centralidad y el dinamismo que lo habían caracterizado en el período anterior, se lo inscribía en un conjunto de dispositivos institucionales —los impuestos a las exportaciones, el congelamiento de los arrendamientos, los precios máximos— que buscaban tanto incrementar su productividad como transferir parte de sus ganancias hacia el Estado y, de este, a las empresas industriales y las poblaciones urbanas (Lattuada, 1996: 124). Foco de los programas de redistribución, la industria local fue beneficiaria de la mayor parte de las políticas de planificación, cuyo objetivo era sustituir progresivamente las importaciones y alentar la expansión del empleo. El Estado argentino comprometió sus esfuerzos en el desarrollo de industrias de base<sup>102</sup> y fijó un conjunto de incentivos crediticios e impositivos para

102 En los años cuarenta y cincuenta se crearon sociedades siderúrgicas (Somisa), químicas (Atanor) y eléctricas (Segba) y se invirtió en industrias

favorecer la expansión del tejido industrial. Pero es en la legislación social y laboral donde el Estado argentino se consolidó como el ejemplo latinoamericano más desarrollado del Estado de bienestar. Junto con las políticas educativas y sanitarias de corte universalista, los trabajadores accedieron al sistema público de jubilaciones y pensiones, al aguinaldo, a las cuarenta y cinco horas de trabajo mensual, a leyes que los protegían ante la enfermedad y la invalidez.

Esta descripción a grandes trazos, que podría homologarse a lo ocurrido en otras naciones occidentales, resulta extremadamente insuficiente si no se tiene en cuenta el marco de improvisación e intensos conflictos que acompañaron este avance de la intervención estatal en la Argentina. El reconocimiento de la nación como instancia superior, capaz de actuar sobre sí misma para alcanzar cierta autarquía o desarrollo y superar los conflictos entre los distintos sectores socioeconómicos, no se acompañó de un nuevo contrato social que trascendiera los diversos regímenes y sirviera de fundamento a la regulación estatal.

Si bien la inestabilidad de las autoridades políticas y el acceso de los dirigentes liberales al Ministerio de Economía no logró detener, más que de manera transitoria, la fuerte expansión del Estado argentino, la coherencia y la eficacia de las reformas adoptadas se vieron profundamente comprometidas. Ante la sucesión vertiginosa de distintas autoridades, la consistencia de las medidas adoptadas, la eficacia de su aplicación, la cohesión de las diversas agencias públicas, la evaluación del impacto provocado por las medidas adoptadas se hicieron muy difíciles, lo que provocó que los correctivos fueran muy inhabituales e ineficaces. A tal punto que, incluso en el sector a priori más beneficiado, Katz y Kosacoff (1989: 78) caracterizaron las iniciativas industrialistas de posguerra como "una política implícita y no sujeta al control de gestión [...] una sucesión de actos de corto plazo, carentes de una concepción estratégica de largo alcance".

Como documentaron distintos estudios, la falta de una política consecuente y la inestabilidad institucional alentaron, en los beneficiarios, la impresión de que las políticas estatales no eran sino prebendas sin ninguna contrapartida. Aun cuando los recursos transferidos por el Estado fueran determinantes para el desarrollo de las actividades privadas, la administración pública se revelaba con frecuencia incapaz de controlar

extractivas como el petróleo (YPF), el gas (Gas del Estado) y el carbón (YCF). Muchas de estas empresas estaban compuestas por capitales mixtos y dirigidas por representantes del empresariado nacional.

la prestación exigida y de evitar eventuales abusos. Se pueden citar muchos ejemplos. La política establecida a fines de los años sesenta, según la cual el Estado se comprometía a privilegiar la producción nacional en sus compras, permitió que los proveedores fijaran precios muy superiores a los de sus competidores extranjeros, e incluso a los que ellos mismos requerían a otros clientes. Las exoneraciones fiscales y los créditos preferenciales fueron también ocasión de numerosas irregularidades: las empresas falsificaban sus declaraciones para sacar ventaja de los beneficios sin control ni sanción.

Estas prácticas distaron de ser marginales o limitadas a ciertas áreas periféricas de la acción estatal. De acuerdo con Castellani (2006), las empresas más grandes de capital nacional consolidaron su posición gracias a las relaciones privilegiadas establecidas con el Estado. Datos estadísticos le permiten concluir que, entre 1966 y 1989, las empresas ligadas al Estado fueron las que incrementaron más significativamente sus niveles de facturación y sus ganancias. La indagación en profundidad de distintos casos arroja la misma conclusión: este ascenso fulgurante se explica, en gran medida, por la colusión entre empresarios y funcionarios públicos, que permitió a los primeros sacar ventaja de las debilidades administrativas y financieras estatales.

La inestabilidad institucional también se hizo sentir en relación con otros socios del Estado. Sería abusivo considerar la política salarial como resultado de la "concertación" entre los representantes sectoriales. Si bien los sindicatos y las convenciones colectivas siguieron formalmente vigentes, durante la segunda posguerra los representantes de los trabajadores fueron rara vez llamados a una negociación abierta con las autoridades y las entidades patronales. Sin dispositivos institucionales de agrupamiento, discusión ni compromiso, los dirigentes gremiales desarrollaron una estrategia de presión sobre el Estado y los empresarios a través de las huelgas nacionales (Torre, 1983). La ausencia de acuerdos explícitos alentaba a los sindicatos a perseverar en una actitud confrontativa a fin de hacerse oír en un contexto de proscripción del partido mayoritario.

Los conflictos desarrollados dentro del Estado impidieron que este se presentara como una autoridad relativamente coherente, volviéndolo cada vez más ineficaz para imponerse frente a los distintos grupos en disputa. Desprovista de mecanismos para fundar una paz civil duradera y para garantizar de manera eficaz la obediencia, la voluntad política se vio comprometida, a partir de los años sesenta, en una espiral de creciente violencia. La aguda conflictividad que acompañó el derrumbe del Estado

populista (De Riz, 2000; Halperin Donghi, 2006 [1994]; Svampa, 2003) nutrió el desencanto de muchos partidarios de la intervención estatal.

Según Bockman y Eyal (2002: 317), muchos funcionarios soviéticos contribuyeron a consolidar la idea de que la economía socialista se había tornado tan caótica e ineficiente que resultaba incorregible. Aunque esta reconversión se observa también en la Argentina, no fue el desmoronamiento de las burocracias públicas ni el consenso en el cuestionamiento de la intervención estatal lo que estuvo en el origen del cambio. Al tiempo que el juicio a la intervención estatal seguía siendo materia de polémica y conflicto entre las elites civiles y militares, la problemática de la inflación permitió establecer una distinción durable entre economía y política, propiciando la consolidación de una nueva forma de regulación.

#### LA COMUNIDAD DESDOBLADA: EL ESTADO Y EL MERCADO

Según el augurio de Michel Foucault, retomado por Gilles Deleuze (1999 [1990]), el neoliberalismo implica una transformación sociopolítica esencial: el pasaje de "sociedades disciplinarias" a "sociedades de control". En las primeras, el ejercicio de la autoridad se realiza en espacios relativamente circunscriptos, en los cuales un responsable vigila y controla las libertades individuales subsumiéndolas a imperativos colectivos. En las segundas, en cambio, el control se ejerce en espacios sin fronteras claras, motivando y orientando los deseos individuales. Como precisarían más tarde Peter Miller y Nikolaž Rose (2008: 60), las formas contemporáneas de ejercicio del poder tienden a fundarse en la premisa de "una libertad regulada que alienta a los individuos a jugar un rol activo en lo que hacen y en lo que obtienen". A diferencia de los regímenes centralizados de organización y vigilancia, para el neoliberalismo la autonomía individual, lejos de ser un obstáculo, se considera como el fundamento del equilibrio y del progreso.

Sin reemplazar a la policía y otros controles, las técnicas de gobierno inspiradas en la filosofía neoliberal suponen formas de gestión más incitativas. En lugar de supervisar a los trabajadores, se intenta motivarlos con planes de carrera personalizados; más que fijar cuotas para ciertas carreras universitarias, se subvenciona a aquellas que resultan más necesarias; en lugar de prohibir consumos dispendiosos, se multiplican los impuestos que pesan sobre ellos. Al prescindir de controles directos y hacer corresponsables a los implicados, estos dispositivos expanden un ejercicio de la autoridad menos físico, más lejano y, al menos en apariencia, más respetuoso.

Estas nuevas técnicas de gobierno no sólo implican una nueva modalidad de ejercicio de la autoridad, sino también un doble ajuste de los responsables de la regulación. Por abajo, el neoliberalismo devuelve a un conjunto de actores descentralizados prerrogativas que habían sido apropiadas por el poder central. En la medida en que muchos bienes y servicios antes definidos y provistos por el Estado se vuelven mercancías, los individuos, en tanto consumidores, tienen la posibilidad y la obligación de elegir, allí donde antes simplemente recibían lo que les era otorgado. También por arriba las prerrogativas cambian: se afirman nuevas instancias supranacionales (regionales y/o internacionales) de decisión y coordinación. La simultaneidad no es simple coincidencia. Los Estados nación alentaron el despliegue de las iniciativas privadas, incitados, e incluso constreñidos, por las organizaciones internacionales.

Allí donde las reformas neoliberales fueron graduales y moderadas, la expansión de las nuevas técnicas de gobierno presentó cierta continuidad con el período precedente. La regulación estatal no desapareció, sino que, lejos de oponerse, el derecho y las ciencias económicas se articularon en un conjunto de nuevos instrumentos destinados a gobernar los mercados. La continuidad con el período anterior también se observó en el reforzamiento de algunas organizaciones internacionales, orientadoras de políticas específicas (como la Organización Internacional del Trabajo, de la Salud, del Comercio). Al mismo tiempo, muchos Estados contemplaron una gestión menos vertical de los problemas públicos. Las autoridades centrales dejaron de ser entes aislados, monolíticos e incontestables, y llamaron a los gobiernos intermedios, a los profesionales y los usuarios implicados a participar de los temas que los concernían.

Contrariamente a estos procesos graduales de reforma, donde hubo transformaciones radicales las "leyes del mercado" se definieron como un "estado de naturaleza" a restaurar por todos los medios. En estos escenarios de urgencia, los marcos legales tendieron a ser considerados obstáculos a la libertad de elección y de empresa. Más que integrarse junto con otros expertos en agencias de regulación específicas, muchos economistas reclamaron lisa y llanamente la eliminación de todas las regulaciones. No es casual que ante la diversidad de organizaciones internacionales que actúan en la estructuración de acuerdos globales hayan sido sólo las entidades de crédito (el FMI y el Banco Mundial) las que detentaron protagonismo en los países endeudados del Sur y del Este.

En la Argentina, fue el llamado a recobrar el orden monetario el que medió en el drástico pasaje de un modo de regulación al otro. Aunque el problema de la depreciación monetaria fue la contracara de la in-

flación desde los años cuarenta, y se habían implementado ya diversos mecanismos para alentar el ahorro y la inversión en estas condiciones, fue la última dictadura militar la que instituyó una modalidad novedosa para conjurar la desconfianza en el signo monetario, avanzando en la liberalización de numerosas prácticas. En lugar de penalizar o controlar el acceso de empresas y particulares a las divisas extranjeras como estrategia para preservar el valor de sus patrimonios, las autoridades económicas se inspiraron de esta práctica e intentaron usarla a su favor en el combate antiinflacionario. Por un lado, para reducir la incertidumbre, alentaron a los argentinos a tomar la tasa de cambio entre la moneda local y el dólar como número de referencia para calcular el resto de los precios. Por otro lado, al incitar el uso del dólar, contribuyeron a que el Banco Central perdiera su capacidad de operar como "prestamista en última instancia". Ante la generalización del uso del dólar, toda crisis de confianza podría provocar una corrida contra la moneda local y las autoridades nacionales, aunque apelaran a la emisión, no serían capaces de responder con la creación de la moneda demandada (el dólar).

Según los expertos implicados en las experiencias macroeconómicas estudiadas, el abandono de la soberanía monetaria no fue una opción para las autoridades, sino el corolario del desorden existente. Alentado por la desvalorización del peso, el desarrollo del mercado del dólar era percibido como un hecho ineludible, y toda tentativa de controlarlo resultaba ilusoria. Ciertamente, hacia mediados de los años 1980, las transacciones importantes ya se encontraban dolarizadas y un observador externo (Spitta, 1988: 141) se refería a la "dolarización mental" de los argentinos. Los funcionarios de economía se hicieron muchas veces portavoces de estas prácticas, justificando sus intervenciones como medios de "volver más transparente" una situación *de facto*. Así, la convertibilidad instaurada entre el dólar y el peso no se justificó como la mejor solución posible, sino como la única disponible, aquella que "ya" había sido adoptada en la práctica cotidiana por los argentinos. Para sus creadores, Domingo Cavallo y Juan José Llach, "la convertibilidad fue, de hecho, una decisión del pueblo".<sup>103</sup>

Ahora bien, merece subrayarse que los funcionarios argentinos no fueron observadores ajenos al proceso de dolarización y lo prefirieron

103 Esta cita corresponde a una frase de Juan José Llach; cit. por Coiteux (2003). Según Cavallo (*Temas*, 1998: 18), "la gente había encontrado la solución casera a la hiper, que era usar el dólar como moneda. [...] Fue la gente la que descubrió cómo enfrentar mejor la inflación, no los tecnócratas".

a otras estrategias de estabilización que juzgaban "policíacas" e "ineficaces". Aunque a veces acompañaran "formalmente" los paquetes económicos adoptados desde 1976, el control de precios y las restricciones al mercado cambiario fueron juzgados inconducentes o inviables para restaurar la confianza perdida. Expresión de la gubernamentalidad neoliberal, las políticas desplegadas desde los años setenta, en lugar de sancionar a los especuladores, insistieron en coordinarlos. Si la compra de divisas era en los inicios ilegal, y luego restringida, se volvió después una práctica corriente y libre, y desembocó en la institucionalización de la paridad dólar-peso y el establecimiento de un régimen bancario bimonetario.

En la medida en que se asentaron en el reconocimiento de la incapacidad estatal de sostener la soberanía monetaria y de disciplinar a los especuladores, las nuevas estrategias de estabilización no diluyeron las relaciones de poder, sino que consolidaron las prerrogativas de quienes, con mayor capital y liquidez, acompañaban las señales del gobierno y el mercado. En efecto, los programas de estabilización de 1978, 1985 y 1991 redefinieron la misión de las autoridades públicas como aquellas destinadas a coordinar las conductas individuales entre las ofertas del mercado bancario y el cambiario. El gobierno se dirigía a sus interlocutores solicitándoles que ejercieran su libertad defendiendo sus intereses del modo más racional y egoísta posible. Los "planes" o "paquetes" económicos, la "declaraciones" de las autoridades a la prensa, las "informaciones" de todo tipo publicadas en los diarios no tenían otro objetivo que guiar a los "agentes económicos" en la búsqueda de ganancias. Una vez que los "anuncios" del ministro detonaban la experiencia, estos "agentes" no tenían más que informarse y actuar en función de sus posibilidades y sus cálculos, permitiendo o dificultando la estabilización de los precios y la moneda. Ante estos experimentos económicos, no había más derecho a réplica que el de no responder a las incitaciones y estímulos elaborados por las autoridades.

Pero esta regulación no podía eludir la existencia de una autoridad soberana. En este sentido, como parte del sostén de la moneda, los gobernantes argentinos requerían una situación externa favorable. Según el momento, alentaron la llegada de capitales externos, renegociaron la deuda pública, promovieron las exportaciones, intentaron conquistar y retener el apoyo de las organizaciones financieras internacionales. En la medida en que el dólar se afirmaba como moneda de reemplazo, los actores extranjeros que podían proveerlo se transformaron en instituciones jerárquicas de sustitución. El desorden se profundizó cuando las

divisas provinieron, durante las últimas dos décadas del siglo, más del mercado financiero que de las exportaciones. Un conjunto de funciones, otrora privativas de las autoridades centrales, eran cumplidas ahora por los bancos comerciales extranjeros, por las autoridades del FMI y por la Reserva Federal de los Estados Unidos. El apoyo de estas últimas no fue gratuito. Aun cuando las autoridades buscaran presentarlo como un apoyo exclusivamente económico, los programas de condicionalidad del FMI definieron objetivos y monitorearon su cumplimiento.

Así, aunque siguiesen existiendo fuertes intereses corporativos que, consolidados durante la posguerra, amenazaban a la democracia, otra forma de condicionamiento fundada en el desdoblamiento entre comunidad política y mercados financieros fue afirmándose. Mientras la comunidad política compromete a priori a todos los miembros adultos del Estado nación y, a fuerza de descentralización de las funciones públicas y políticas, a todos los ciudadanos encuadrados por grupos más o menos circunscriptos territorialmente, los mercados se identifican casi con exclusividad con los movimientos financieros que superan las fronteras del país para fundirse en una dinámica impersonal de escala planetaria. En la primera, los ciudadanos comparten al menos derechos y responsabilidades constitucionales, y se los convoca a expresarse a través de las urnas. En los mercados financieros, en cambio, cada participante se diferencia de los otros en función de su capital y su liquidez, y su "opinión" se expresa, día a día, a través de las múltiples opciones disponibles. Las transformaciones de estas opciones o del contexto ponen la confianza de los inversores a prueba y sus reacciones pueden desatar crisis de singular magnitud.

Por eso, las fronteras entre estos dos colectivos se volvieron asimétricamente permeables. Por un lado, la opinión de los participantes del mercado financiero comenzó a ser tomada en cuenta para evaluar la calidad del régimen político, para fijar preferencias en las campañas electorales, para justificar una concentración del poder que garantizara un marco previsible para el despliegue de los negocios. Por el otro, la mayor parte de los ciudadanos y de sus representantes eran incapaces de comprender el funcionamiento del orden monetario y financiero, de hacer escuchar en él sus preferencias, de introducir ajustes ante sus implicancias más destructivas.

Las campañas electorales de los años ochenta y noventa son una buena ilustración de la capacidad de injerencia conquistada por los capitales financieros y de la creciente convivencia de espacios técnicos y políticos en esta nueva gobernanza global. En palabras de Santiso (2003: 142), los

candidatos y gobiernos latinoamericanos debían arbitrar entre el *local voter* (el ciudadano) y el *global voter* (el inversor). Para ello, como detalla Rousseau (2000: 132), al relatar la campaña de un candidato mexicano a la presidencia, era necesario tranquilizar a los magnates de Wall Street, a los innumerables administradores de fondos para los mercados emergentes, a los periodistas de los grandes diarios de la City, a los bancos de inversión neoyorquinos como el Goldman Sachs, Merrill Lynch y Bear Stearns, tanto como persuadir a los profesores y estudiantes de economía o finanzas de las universidades de Columbia o Nueva York.

Aun cuando estos actores internacionales resultaran cruciales en la gestión material y simbólica de la confianza de los mercados financieros, también existían portavoces locales igualmente híbridos. Como revela, por ejemplo, la nota de Vázquez (*Clarín*, 17/6/99), en las reuniones anuales de la Asociación de Bancos Argentinos (Adeba), los diarios hacían una referencia explícita al "voto del mercado" y reproducían en la prensa la opinión de los directivos de los bancos comerciales, de los "gurús de la City" y de los centros privados de investigación económica. En estos casos, era muy difícil separar los diagnósticos especializados de los reclamos sectoriales de los empresarios y banqueros convocados.

La tensión entre la legitimidad del gobierno y la confianza de los mercados no se limitaba a los grandes inversores y a las empresas multinacionales. Una vez adoptada, la convertibilidad no se fundó sólo sobre el consentimiento o la amenaza del retorno hiperinflacionario. A los malos recuerdos, el régimen bimonetario agregó otra fuente de inquietud: la preocupación de quienes, remunerados en pesos, se habían endeudado en dólares. El propio ministro Cavallo había propuesto interpretar, en 1995, el triunfo de Menem como la opción electoral que mejor defendía a los deudores hipotecarios.<sup>104</sup> Incluso para quienes sostenían activamente la política del gobierno, el poder de la amenaza era una motivación electoral inestimable. Según De Pablo, existía un nuevo partido político en la Argentina, el de los "deudores dolarizados" (De Pablo, 1994: 81). En la medida en que el caos monetario seguía siendo una amenaza constante, el espanto se volvió un cemento importante del acuerdo fundado en la convertibilidad.

104 Según Ruiz (2005: 217), *Ámbito Financiero* atribuía a Cavallo esta interpretación. Lo cierto es que otros periodistas se plegaban a ella. En palabras de uno de ellos: "¿Hay alguna duda de que la sola mención de la frase 'salir de la convertibilidad' hace correr un escalofrío por la espina dorsal de toda la clase media?" (Dattilo, *Temas*, 10/98: 47).

## CONCLUSIÓN

A partir de los años setenta, la Argentina asistió a la profundización de una crisis de larga data que tuvo a la autoridad del Estado en el ojo de la tormenta. Definido como la instancia política suprema, destinada a representar el interés general de los habitantes de un territorio determinado, el Estado es a la vez una entidad jurídica que garantiza los derechos y responsabilidades inscriptos en la Constitución y un conjunto de burocracias que respaldan el ejercicio de esa soberanía. La expansión de la democracia y de las funciones estatales no auguró en la Argentina un nuevo contrato social, sino que vio perpetuarse un período conflictivo incapaz de cristalizar un compromiso duradero. El Estado argentino penó por aglutinar una comunidad política relativamente unificada en torno a determinados valores y aspiraciones comunes, por someter a las elites rivales a la ley fundamental de la nación, por desplegar y sostener una intervención burocrática coherente y eficaz.

Cuando los conflictos políticos y sociales se volvieron sangrientos, una dimensión de la crisis del Estado —la pérdida del valor de la moneda— alentó la emergencia de nuevas experiencias, discursos, elites y dispositivos de gestión que socavaban la soberanía estatal y el anclaje socioeconómico como principio de inteligibilidad de la sociedad. Ante las experiencias puestas en evidencia por el peronismo, el desarrollismo y el liberalismo tradicional, la inflación apareció como un diluyente de las diferencias de clase, presentándose a la vez como una experiencia generalizada, cada vez más ingrata e insostenible. Se fue consolidando una nueva pedagogía que, aunque no pretendiera competir con intelectuales y estadistas, contribuyó a dar forma y a representar a nuevos sujetos. Al mismo tiempo, ante el enfrentamiento permanente de las elites políticas, militares, sindicales e intelectuales del país, los centros privados de *expertise* o los llamados *think tanks* aparecieron como un refugio y como un espacio de externalidad para la *intelligentzia* argentina. Desde estos espacios, una creciente diferenciación se estableció entre política y política económica, entre candidatos a la presidencia y al ministerio económico. Estas transformaciones en la representación tuvieron su correlato en la estabilización de nuevos dispositivos de regulación social. Ante los límites de la planificación estatal y la negociación entre representantes corporativos, las formas de regulación de la moneda instauraron un desajuste entre espacio económico y espacio político, auspiciaron la liberalización de los mercados e impulsieron tanto el repliegue como la reformulación de las antiguas funciones estatales.

De este modo, aun cuando el neoliberalismo haya retomado ciertos elementos de la tradición liberal, su éxito reposó en una compartimentalización de la realidad social inscripta en un nuevo escenario internacional. Al erigir al mercado en un espacio desterritorializado, el neoliberalismo dio sustento ideológico y fuerza material a una dimensión de lo real que se volvía a la vez incomprensible y determinante. Como señala Martuccelli (2014), si la realidad se define por aquello que resiste a nuestra experiencia, aquello que impone sus determinaciones y sus límites a la acción humana, la economía (como principio fundado en la fuerza del dinero) parece ubicarse en una larga saga en la que ha encarnado sucesivamente “la” realidad: la religión (Dios), la política (el rey) y, cada vez más en nuestros días, la ecología (la naturaleza). En este marco, los economistas conquistaron nada menos que la capacidad de presentarse como portavoces del principio último de determinación. Al tiempo que la economía se definía como un orden natural, no humano, predeterminado y determinante, la naturaleza, la sociedad y la política se volvían, por oposición, maleables, adaptables, flexibles, pero sobre todo ajenas y nefastas para el equilibrio de este orden “subyacente”.

Ahora bien, en la medida en que el sostén del orden (monetario) reposaba sobre la seguridad de los inversores, es evidente que este “juego de la confianza” (Santiso, 2003) inauguraba una nueva fuente de incertidumbre. Si la estabilidad monetaria y el crecimiento económico requirían la creencia de inversores, ahorristas, empresarios y consumidores en la continuidad del modelo, y si esta creencia se fundaba, a su vez, en las interpretaciones producidas por economistas, sus conocimientos ya no podían considerarse exteriores a los acontecimientos, ni los expertos, observadores ajenos a los agentes calculadores que habían contribuido a (in)formar.