

VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2004.

Intelectuales expertos y políticas económicas hacia el final de la convertibilidad. Algunas hipótesis en torno al campo de producción de políticas públicas.

Antonio Camou.

Cita:

Antonio Camou (2004). *Intelectuales expertos y políticas económicas hacia el final de la convertibilidad. Algunas hipótesis en torno al campo de producción de políticas públicas. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/683>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

INTELECTUALES EXPERTOS Y POLÍTICAS ECONÓMICAS HACIA EL FINAL DE LA CONVERTIBILIDAD. Algunas hipótesis en torno al campo de producción de políticas públicas,

Antonio Camou,

Departamento de Sociología, UNLP, acamou@netverk.com.arⁱ

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

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

En el progresivo avance hacia una sociedad completamente planificada, los alemanes, y todos los pueblos que están imitando su ejemplo, no hacen más que seguir la ruta que unos pensadores del siglo XIX... prepararon con tal fin. La historia intelectual de los últimos

sesenta u ochenta años es ciertamente ilustración perfecta de una verdad: que en la evolución social nada es inevitable, a no ser que resulte así por así creerlo.

Friedrich A. von Hayek, *Camino de Servidumbre*, 1943.

Son los intereses..., no las ideas, los que dominan inmediatamente la acción de los hombres. Pero las *imágenes del mundo* creadas por las *ideas* han determinado con gran frecuencia, como guardagujas, los rieles en los que la acción se ve empujada por la dinámica de los intereses.

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

PRESENTACION

No es una curiosidad menor el hecho de que buena parte de los científicos sociales, quienes se supone que invierten una porción importante de su tiempo en producir y

discutir ideas, le otorguen a las mismas un escaso papel explicativo en el estudio de la sociedad y la política. Más proclives a creer en la influencia de las estructuras económicas o en el papel de las elecciones estratégicas basadas en el cálculo de autointerés, el rol de las ideas en la explicación del cambio social ha ocupado un lugar marginal, cuando no sospechado de insanable ingenuidad o de malicia. La paradoja se hace aún más desconcertante si pensamos que los economistas, quienes fundamentan sus modelos analíticos en la maximización racional del interés individual, le dan a las ideas económicas una importancia mucho más significativa que otros profesionales de las ciencias sociales. La insistencia -de Keynes a Friedman, de Hayek a Krugmann- en que las buenas ideas favorecen la conformación de "diagnósticos adecuados" y de "políticas correctas" es un núcleo constitutivo de la disciplina económica que muchos intelectuales tienden a mirar con recelo, o con la desdeñosa suficiencia de los que tienen claro que "los otros" (casi siempre son los otros) están enfermos de "ideología".

En este trabajo, sin embargo, me he tomado en serio las afirmaciones de Keynes o Hayek, y le he sumado la renovada atención que en los últimos años un amplio conjunto de investigadores han puesto en la incidencia de los saberes especializados en la elaboración de políticas. Parto de la obvia premisa según la cual *las ideas tienen consecuencias*, y de que podemos aprender mucho (aunque no todo) acerca del proceso de elaboración de políticas públicas en particular, y de la política en general, siguiendo el siempre sinuoso itinerario que va de las ideas a las decisiones. Como hace ochenta años fuera señalado por Max Weber, y ciertamente no creo que se haya avanzado mucho desde entonces, parece claro que son los "intereses" –cualquier cosa que ello sean- los que dominan inmediatamente la acción de las personas y las

sociedades, pero esos intereses discurren por los "rieles" que le trazan las ideas, y es precisamente este problema, el de la configuración e influencia de los rieles, al que quisiera ponerle especial atención.

Dicho de manera un poco más específica, el objetivo básico de la línea de investigación en la que trabajo es analizar la relación entre las redes de expertos económicos (vistos como productores, difusores y operadores de ideas) y el proceso de elaboración de políticas económicas en la Argentina democrática. Si bien el estudio está acotado a tres coyunturas críticas (la elaboración del Plan Austral hacia 1985, el lanzamiento del Plan de Convertibilidad en 1991 y la crisis terminal de ese esquema a finales de 2001), se busca elaborar una visión de conjunto sobre el período, presentando algunas hipótesis de índole más general. Dichas hipótesis, centradas en el examen de la compleja relación entre la producción del conocimiento especializado y los procesos de tomas de decisiones en el ámbito del Estado, podrán eventualmente ser aplicadas *–mutatis mutandis–* a otros campos de elaboración de políticas públicas, y quizá también a otras geografías.

En tal sentido, la ponencia aquí presentada es apenas un fragmento, preliminar e inconcluso, de ese proyecto más general. En la primera sección desarrollo brevemente las líneas básicas de mi argumentación; seguidamente presento algunos resultados que surgieron de revisar las intervenciones de un conjunto de expertos en la prensa económica especializada a lo largo del año 2001 (Suplementos Económicos de *Clarín*, *La Nación* y *Página 12*); finalmente se ofrecen algunas reflexiones finales.

EL ARGUMENTO GENERAL

Reducido a su mínima expresión, el argumento empírico central que quiero defender es que la dinámica institucional de las ideas y los saberes económicos especializados no sólo *ha contribuido* a cambiar, a partir de sus “contenidos”, el rumbo general de un conjunto de políticas económicas durante la Argentina democrática, sino que también, y *especialmente*, a partir de la “forma” de producción, circulación y validación del conocimiento especializado, ha introducido cambios estructurales en el proceso mismo de elaboración de políticas. Cada uno de estos cambios se ubican a distintos niveles y responden a dinámicas diferenciadas. El cambio en la “forma” nos lleva a examinar las modalidades específicas de articulación en nuestro medio entre saberes y toma de decisiones públicas, prestando atención a los peculiares canales de comunicación e intercambio que se recortan sobre el telón de fondo de un proceso más general y de más larga data, el que supone la cada vez mayor “tecnificación” del proceso de toma de decisiones de política pública por la incorporación creciente del conocimiento experto. El cambio de los “contenidos generales”, por su parte, supone el ascenso de una matriz de pensamiento económico, ligada a la generalización de los enfoques de “elección racional” a partir de la segunda posguerra, en diversos ámbitos de estudios sociales orientados a la elaboración de políticas (este proceso tiene como correlato la desarticulación de la teoría social contemporánea que debería alimentar al “resto” de las ciencias sociales). Y finalmente, los cambios en ciertos “contenidos específicos” de las políticas económicas que son los que están más directamente relacionados con el auge del pensamiento neoliberal; por lo mismo, este auge del pensamiento ortodoxo es apenas una parte acotada de fenómenos que considero más vastos y lejanos, y creo también de consecuencias más duraderas.

En cuanto a los contenidos específicos, podría decirse que —en líneas generales- las políticas económicas seguidas desde mediados de los años ochenta en adelante han tendido a lograr un ajuste estructural de la economía argentina a las nuevas condiciones de funcionamiento del capitalismo globalizado. Ciertamente ha habido algunas diferencias significativas en las políticas, y también distintas visiones acerca de cómo repartir los costos sociales de ese ajuste, pero la direccionalidad del cambio parece más o menos inequívoca, y hasta donde alcanzo a ver, ineludible. No obstante esto, también debería quedar claro que los contenidos no fueron definidos de una vez y para siempre en una especie de planificación providencial (cosa en la que se equivocaban los hagiógrafos del modelo cuando señalaban que “ahora se estaba haciendo definitivamente lo correcto”, como los críticos que ven conspiraciones perfectas del capitalismo internacional y de sus instrumentos locales); más bien, es necesario entender estos cambios como parte de un proceso conflictivo, cambiante, acomodaticio, plagado de rupturas y de callejones muertos, de negociaciones, de intercambios, de aprendizaje por ensayo y error de las propias políticas y de algunos de sus eventuales impactos.

Y algo análogo se dio en cuanto a la “forma” de vinculación entre el conocimiento especializado y los procesos de toma de decisiones. En este caso, los canales de comunicación fueron variados e inestables, aunque en conjunto han apuntado a establecer cambios sobre una línea de tendencia: el uso cada vez más intensivo del conocimiento experto como insumo para la elaboración de políticas públicas, o dicho en otros términos, la mayor “tecnificación” del proceso de elaboración de políticas, en general, y de las políticas económicas, en particular (lo cual no quiere decir que esto se haya traducido, mecánicamente, en una mejora en la calidad de las políticas). Otra

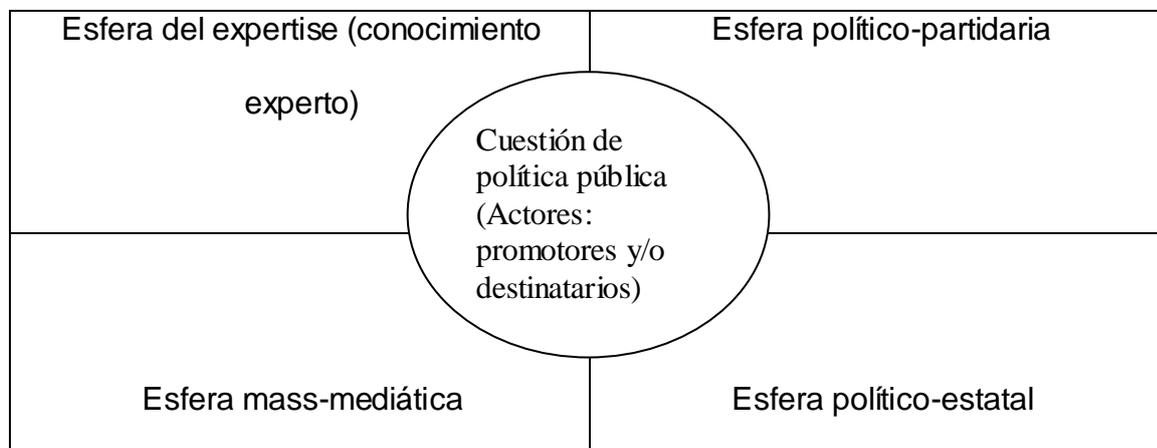
vez, aquí también se vislumbra una cierta tendencia, pero esa tendencia no es tanto el fruto de la visión de futuro de una dirigencia, sino que se nos aparece más como el desenlace de un choque de fuerzas que terminan por dibujar una resultante, la cristalización de una direccionalidad que es producto tanto de la iniciativa de algunos actores más o menos organizados, como de la intersección de procesos institucionales y disciplinares con lógicas y temporalidades propiasⁱⁱ.

Por lo que se viene diciendo, ha de quedar claro que me distancio de dos visiones extremas para explicar la marcha de esas tendencias. Por un lado, descreo de aquellas lecturas que interpretan las soluciones económicas como respuestas puramente técnicas, neutrales o apolíticas. Por otro, tampoco me atraen las visiones que tienden a explicar, “en última instancia”, la influencia del saber económico en las políticas en base a relaciones dominantes de poder, esto es, visiones que enfatizan el carácter instrumental de los economistas, ya sea como representantes más o menos directos de los intereses del capital, ya sea como agentes de un pensamiento único apoyado en poderes fácticos pro-mercado y pro-globalización (la ideología “neoliberal”). Esto último, en el mejor de los casos, explicará parcialmente las opciones de algunos economistas, pero es un molde muy limitado para pensar los cambios estructurales en la relación entre saberes especializados y la elaboración de políticas. Ciertamente, estos cambios se han dado en el marco de un contexto histórico de profunda transformación de las relaciones estructurales entre Estado, mercado y sociedad civil a escala global, lo cual ha impactado de manera diferencial en las instituciones, los contenidos y las formas de hacer política, pero esos impactos están lejos de moldear directamente las diferentes respuestas a cuestiones de políticas económicas (o de cualquiera otra política).

En tal sentido, la visión que defiende trata de combinar dos niveles argumentales: por un lado, una manera de entender el proceso de elaboración de políticas (que para adosarle alguna etiqueta simplificadora podríamos llamar “sistémica” o de pluralismo “crítico”, e interaccionista”) donde se destaca la articulación conflictiva entre diferentes esferas con sus respectivas lógicas de acción, por otro, una visión moderadamente “internalista” de la elaboración del conocimiento científico, pensada a partir de las relaciones, no menos conflictivas y asincrónicas, entre un nivel epistémico, un nivel político-institucional y un nivel socioprofesional.

En el primer nivel, sostengo que la dinámica del ciclo de políticas públicas en la Argentina actual, y por efectos de un complejo proceso de diferenciación institucional, ha de ser comprendido, en cada una de sus fases (estructuración de la agenda, formulación de alternativas, adopción de decisiones, implementación y evaluación), a partir de la articulación de cuatro esferas interconectadas en torno a una cuestión (issue). Estas **esferas** definen un espacio de mediación entre el carácter específico de una **cuestión**, impulsada por actores con visiones, valores, intereses y recursos propios, y un espacio sociopolítico más amplio, una **matriz** de relaciones caracterizada por rasgos estructurales que enmarcan los límites y las posibilidades de las políticas públicas (Gráfico 1).

GRAFICO 1. Esferas en interacción en cada fase del procesos de elaboración de políticas



En lo que se refiere a ese espacio sociopolítico más amplio, y para retomar algunas ideas claves presentadas por Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell hace casi tres décadas, o más cercanamente por Carlos H. Acuña, podemos decir que abarca al menos tres niveles: en primer lugar, el proceso histórico-social tejido en torno del eje "cuestión/política estatal" (actores, reglas, recursos, etc); en segundo término, la ubicación de la cuestión específica en relación a la "agenda" completa de cuestiones políticas pendientes; y finalmente, la estructura social en su conjunto, entendiendo por tal, "un trazado de la estructura productiva, del régimen político, de la estructura de clases y del grado de movilización y organización de clases existentes en un momento dado"ⁱⁱⁱ.

El sustrato analítico de este enfoque puede encontrarse en dos corrientes teóricas que, con los años, han ido acercando posiciones. De un lado, encontramos la corriente de la "dependencia estructural" del Estado respecto del capital (Adam Przeworski,

Inmanuel Wallerstein, Fred Block, etc.). Esta visión comprende dos postulados: en primer lugar, en un sistema de economía de mercado, las empresas toman decisiones estratégicas que NO someten a consideración pública o gubernamental (ahorro, inversión, desarrollo tecnológico, despidos, cierre de plantas, etc.); y en segundo término, como el gobierno necesita de la economía para tener éxito, y la marcha de la economía depende de las decisiones de las empresas: el gobierno tiene límites estructurales que no puede rebasar, y que vienen definidos por los márgenes de libertad que establecen las necesidades de las empresas (nacionales y/o internacionales).

La versión más amigable, o más resignada, respecto del capitalismo la encontramos del lado del llamado neo pluralismo o pluralismo crítico (Patrick Dunleavy, Brendan O'Leary, Theodore Lowi, Charles E. Lindblom). Esta visión, si bien enfatiza el poder de las grandes empresas y el mundo de los negocios sobre las decisiones políticas, reconoce la superioridad del capitalismo como asignador eficiente de recursos, y trata de establecer límites y regulaciones en su funcionamiento. Sus tres postulados básicos serían: en primer término, en un sistema de economía de mercado, las empresas toman decisiones estratégicas que NO someten a consideración pública o gubernamental (ahorro, inversión, desarrollo tecnológico, despidos, cierre de plantas, etc.); en segundo lugar, las decisiones empresariales privadas (no estatales) se fundamentan en principios de eficiencia asignativa en mercados competitivos (y eventualmente se legitiman por la mayor productividad para el conjunto); y finalmente, como el gobierno necesita de la economía para tener éxito, y la marcha de la economía depende de las decisiones de las empresas: el gobierno debe -en un grado significativo- satisfacer las necesidades de las empresas.

Por su parte, en lo que hace a la conformación de las esferas de elaboración de políticas, pueden ser analizadas como el fruto de un largo proceso de diferenciación funcional interna^{iv} del espacio público-político, a partir del cual emergen cuatro ámbitos con fronteras borrosas pero reconocibles, a saber: la **esfera político-institucional**, esto es, el ámbito “tradicional” donde se elaboran las políticas públicas, expresadas como decisiones jurídicamente vinculantes (esto incluye las arenas del Congreso, los niveles decisorios del ejecutivo, la línea administrativa, etc); la **esfera político-partidaria**, la que corresponde a las estructuras territoriales de configuración del poder, las arenas internas de decisión de las organizaciones políticas, la conformación de liderazgos y cuadros, etc; la **esfera massmediática**, donde se gesta la viabilidad pública de las políticas, y que está sometida, como ha sido varias veces señalado en los últimos años, a la lógica empresarial de producción y circulación de los mensajes en los medios masivos de comunicación; y la **esfera del expertise**, donde se elaboran los estudios técnicos y se entreteje una tupida red de ideas e intereses entre actores nacionales y extranjeros, universidades, consultoras, tanques de pensamiento, organismos multilaterales, y otros actores similares que le otorgan, cuando le otorgan, viabilidad (o legitimidad) técnica a cursos de acción específicos. La configuración de estas cuatro esferas relativamente diferenciadas en los últimos años es especialmente claro en lo que respecta a la elaboración de la política económica, aunque es posible rastrear itinerarios de diferenciación semejantes en otras áreas sensibles de la política pública.

Ahora bien, y éste es el segundo nivel argumental, como nuestro interés está en explorar el vector explicativo que va de la esfera del expertise (ideas y saberes especializados) hacia las decisiones económicas, y sin perjuicio de las relaciones de

causalidad “cruzadas” entre las otras esferas entre sí, o entre esas esferas “hacia” el mundo del expertise, prestaremos especial atención a un fenómeno que nos ayuda a explicar los cambios en las “formas” y contenidos” observados en las políticas económicas del período bajo análisis. Ese fenómeno es el que ha sido graficado por varios autores como el del “ascenso de los economistas”. Un punto clave a destacar es que, para explicar la preponderancia de cierta matriz de pensamiento económico en diversos campos de políticas (sociales, educativas, judiciales, etc), es preciso complementar, y en algunos puntos distanciarse, de las miradas habituales que tienden a explicarla exclusivamente sobre la base de relaciones dominantes de poder político-económico en términos de una oleada “neoliberal”. Por el contrario, la explicación de la primacía que los saberes económicos, y los economistas, han venido teniendo en el mundo de los asuntos públicos en los últimos años ha de ser explicada a partir de un marco más amplio, un marco que incluya un análisis de los cambios operados al nivel de la constitución del conocimiento especializado en una triple dimensión: epistémica, institucional y socioprofesional.

En el fondo, estos cambios ponen en un primer plano el papel de los intelectuales-expertos y de las organizaciones encargadas de producir conocimientos especializados en el proceso político contemporáneo. Desde la educación a la salud, desde la seguridad a las políticas de derechos humanos, desde la políticas sociales a las relaciones exteriores, las *redes de expertise* llegaron para quedarse como nuevos actores y nuevos espacios de producción y legitimación de las decisiones públicas. Y nótese que no hablamos de estos intelectuales como meros “portavoces” de otros intereses, ni como intelectuales “orgánicos” subordinados a una lógica de clase, más bien hay que tratar de captarlos en un espacio de autonomía relativa, como actores

capaces de poner en juego sus propias visiones, valores, intereses y recursos, interactuando conflictivamente en el espacio social con otros actores, y siendo en algunos casos notorios empresarios de sí mismos y de sus propuestas de políticas.

No quiero complicar inútilmente al improbable lector de estas páginas, pero me veo obligado a combinar diferentes tipos de hipótesis para explicar (para tratar de explicar) lo que creo que son diferentes tipos de hechos. En este sentido, asumo que hay *tres tendencias estructurales de cambio* en la relación entre saberes especializados y elaboración de políticas económicas (tanto al nivel del “contenido” de las políticas como al nivel de la “forma” de elaborarlas) que merecen alguna explicación. Esas tres tendencias –que van de lo más general a lo más particular- son las siguientes:

(i) El ascenso del papel de los intelectuales-expertos (una de cuyas categorías son los que llamaremos tecnopolíticos), en general, en los procesos de elaboración de políticas (por oposición al más limitado espacio que en la actualidad detentan los cargos de extracción puramente política o sindical).

(ii) El ascenso de los economistas profesionales dentro del grupo más amplio de los intelectuales expertos y tecnopolíticos (por oposición al más limitado papel que vienen teniendo los expertos de otras extracciones profesionales).

(iii) El ascenso de los economistas profesionales de orientación “ortodoxa” (por oposición al más limitado margen de maniobra que han tenido los economistas heterodoxos, en particular en los años '90)^v.

Quisiera hacer notar que esas tres tendencias de cambio en los procesos de elaboración de políticas podrían ser fraseadas, a su vez, en *tres niveles analíticos* diferentes (que se corresponden *grosso modo* con tres niveles de realidad distintos). Siguiendo una clásica distinción utilizada, entre otros, por Immanuel Wallerstein, hablaré de un nivel *epistémico*, de un nivel *institucional* y de un nivel *socioprofesional*. Para los que hemos sido educados a la antigua, epistémico hace referencia a la relación lógica entre conceptos, a contenidos empíricos y analíticos, a la estructura de las “teorías” u otras cosas por el estilo (programas de investigación, paradigmas, etc), y lo que es más importante, a las relaciones de correspondencia entre los enunciados y los hechos; en una época donde el gatopardismo de “lo discursivo” abarca demasiadas cosas, quisiera reivindicar el sentido más restringido de uno de los tres mundos de Popper, ése donde habitan el teorema de Pitágoras, el modelo de equilibrio general, la teoría marxista de la historia o la teoría de la diferenciación funcional de Parsons. El nivel institucional, naturalmente, hace referencia a la dinámica de los espacios sociales estructurados, material y simbólicamente, definidos por reglas, roles y organizaciones en los que se producen, difunden y aplican saberes. Finalmente, el plano socioprofesional se refiere a los actores propiamente dichos, reconocibles por una identidad común, una cultura y una prácticas encarnadas en su accionar cotidiano. La “teoría de los costos de transacción”, la “Fundación Mediterránea” y el señor “Domingo Felipe Cavallo”, en ese orden, son buenos candidatos para representar el tipo de objetos con los que nos encontraremos en cada uno de esos niveles.

El atento lector habrá observado que las tres tendencias, tal como fueron enunciadas más arriba, se refieren al nivel socioprofesional, pero igualmente podrían ser

expresadas en los otros dos niveles. Por ejemplo, bastará reemplazar “tecnopolíticos”, “economistas profesionales” y “economistas ortodoxos” por “saber tecnopolítico”, “saber económico profesional” y “saber económico ortodoxo” para frasear estas tendencias al nivel epistémico; o bien hablar de “centros de investigación orientados a la elaboración de políticas”, “centros de investigación económica orientados a las políticas” y “centros de investigación económica de filiación ortodoxa orientados a las políticas” para decirlo en lenguaje institucional.

Ahora bien, no estamos aquí frente a una mera substitución de nombres o de etiquetas; debajo de eso nombres hay realidades cuyas lógicas de constitución, relaciones causales y temporalidades distan de ser simples o unívocas, más bien, lo que encontramos son tensiones y asincronías permanentes. Por ejemplo, los cambios teóricos que puedan estar produciéndose hoy, impactarán quizá mañana en la reorganización de un Plan de Estudios de Economía, y tal vez recién pasado mañana saldrán promociones enteras de economistas aplicando la buena nueva, que para entonces, me temo, será teóricamente vieja a los ojos de los intempestivos gurúes de la nueva generación. O en otro caso, puede decirse que sólo fue posible la proliferación de firmas consultoras profesionales y “tanques de pensamiento” económicos durante los años noventa, una vez que estuviera dada la disponibilidad de una masa crítica de profesionales de la economía formados, en la mayoría de los casos, en universidades públicas una o dos generaciones atrás. Otra vez, estamos ante procesos que no son homogéneos, donde operan diferentes dinámicas que se entrecruzan y a ratos se contraponen.

Pero este trabajo no tendría ningún sentido si esas tendencias se disolvieran en una mera mezcla sin concierto. De entrada, es manifiesto que en los tres casos se

respetar el mismo orden lógico de inclusión que va de tendencias definidas en un plano más general (la tendencia i) a lo más particular (la tendencia iii). Pero hay algo más importante: sostendré que –en los hechos- la tendencia “i” es más poderosa que la tendencia “ii”, porque está anclada en una más profunda configuración estructural entre saberes y decisiones, y mantendré a su vez que la tendencia “ii” es más poderosa o persistente que la tendencia del tipo “iii”. En otras palabras, y valga como experiencia falsadora, aunque se revirtiera la preponderancia de las tendencias “neoliberales”, como de hecho parcialmente está sucediendo, esto sólo revertiría *en una proporción mucho menor* la tendencia a la preponderancia de los economistas, y si a su vez ésta última se revirtiera parcialmente, esa reversión no afectaría significativamente *la más duradera y firme de las tres tendencias*, la tecnificación del proceso de elaboración de políticas. El error de algunos analistas es confundir estos distintos niveles, y sacar de allí consecuencias descaminadas.

UNA BREVE EXCURSIÓN POR LOS DATOS

En el marco de esta investigación, estamos realizando un análisis sistemático de todas las intervenciones discursivas (consultas, reportajes y notas firmadas) de expertos económicos en los Suplementos Económicos de los tres diarios de mayor circulación del país a lo largo del año 2001 (*Clarín, La Nación y Página 12*). En total se analizaron 594 intervenciones, pertenecientes a 234 expertos.

En nivel INSTITUCIONAL hay que distinguir diferentes espacios desde los que se producen sistemáticamente saberes acerca de la economía y las políticas económicas, fundamentalmente tenemos:

Una categoría para producción de conocimiento básico y formación de cuadros.

A) **Universidades** (centros académicos y de producción de conocimiento básico y aplicado, formación de cuadros profesionales, docentes y de investigación, etc). Se incluyen en este espacio instituciones académicas tales como la Academia Nacional de Ciencias Económicas o la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP), el conjunto de publicaciones especializadas así como el circuito de Jornadas, Congresos y otros eventos de legitimación científica.

A.1. Pública nacional

A.2. Privada nacional

A.3. Extranjera

Otra serie de categorías para incorporar distintas organizaciones orientadas a la aplicación de conocimiento y elaboración de políticas

B) **Organismos multilaterales** (BM, FMI, OCDE, CEPAL, BID, etc)

C) **Tanques de pensamiento** (Centros de investigación, fundaciones y organizaciones orientadas a la elaboración de políticas públicas)

C.1. Independientes

C.2. De orientación partidaria

D) **Empresa consultora, consultor/a profesional independiente o unidad de análisis económico del sector privado:**

D.1. Empresa consultora o consultor/a profesional independiente

D.2. Analista económico o equipo de análisis perteneciente a empresa, organización empresarial o banco nacional;

D.3. Analista económico o equipo de análisis perteneciente a empresa, organización empresarial o banco internacional.

E) Funcionario público

E) **Otros** (categoría residual)

Al realizar el análisis de las intervenciones se presentaron algunas dificultades al momento de caracterizar la *pertenencia institucional* de los expertos económicos estudiados, entendiéndose por tal el ámbito en el que desarrollan su actividad profesional principal. Por un lado, era evidente que varios de estos profesionales –de hecho, es éste justamente un rasgo de su peculiar inserción- podían aparecer *en el mismo momento* como adscriptos a instituciones muy diferentes (por caso, Roberto Frenkel, podía ser considerado economista del CEDES, profesor de UBA o miembro del Directorio de un banco público). Por otra parte, al realizar un corte sincrónico y tomar las intervenciones de un solo año, podía perderse también otro rasgo característico de varios de estos expertos, a saber: *el carácter fluctuante de su inserción profesional* que los lleva a trabajar indistintamente en la Universidad (nacionales o extranjeras), los centros de investigación privados, el sector público, la empresa o los organismos multilaterales de crédito. Por ejemplo, a Federico Sturzenegger podemos encontrarlo, sucesivamente y en el lapso de pocos años, adscripto a una universidad extranjera dedicado a la investigación académica, luego de regreso al país como asesor de una gran empresa privatizada, posteriormente como funcionario público (durante la gestión Cavallo en 2001), y después como profesor-investigador de tiempo completo de una

Universidad privada nacional, sin perjuicio de otras ocupaciones menores como consultor de organismos internacionales. Asimismo, se daba el caso de que algunos expertos –con pertenencias institucionales más constantes- estuvieran transitoriamente ese año cumpliendo funciones diferentes a las habituales: por ejemplo, Guillermo Mondino fue Jefe del gabinete de asesores de Cavallo durante los meses de su gestión, pero toda su labor profesional previa, y posterior a esa participación, se ha desarrollado en la Fundación Mediterránea; vale idéntica consideración con el efímero equipo de FIEL (López Murphy, Artana, Solanet y otros) que ocuparon el Ministerio de Economía por un puñado de días en los inicios del 2001; y otro caso no menos notorio es el de Mario Blejer, personal de planta permanente del staff técnico del FMI por largos años, y que pasó fugaz pero significativamente por la función pública, primero como asesor financiero de Cavallo y luego lo sobrevivió como Presidente del Banco Central. Sin ir muy lejos, y tomando en cuenta este tipo de consideraciones, ¿dónde ubicar al propio Domingo Cavallo a lo largo del 2001? ¿Cómo líder intelectual histórico de la Fundación Mediterránea, como miembro de un partido de la oposición o –durante algunos dramáticos meses- como Ministro de Economía?

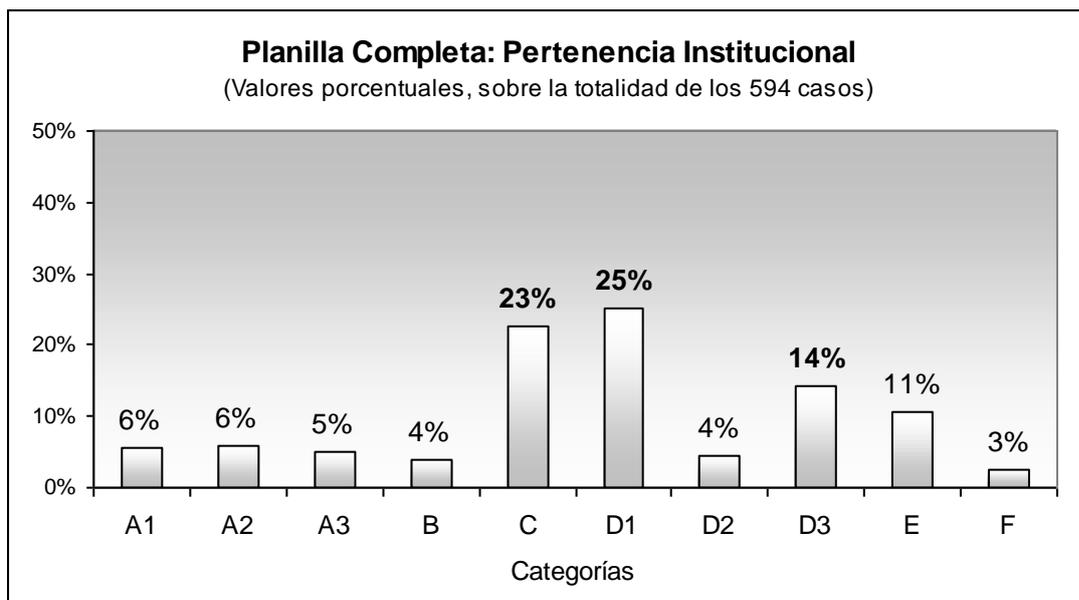
Ciertamente en casos como estos, donde se trata de elaborar y analizar *datos blandos*, ninguna solución es sencilla, y se corre el riesgo o bien de caer en una categorización absolutamente idiosincrática, o bien de abandonar la tarea en pos de una interpretación meramente intuitiva del asunto. La opción tomada trató de evitar sesgos coyunturales en la caracterización institucional de estos expertos, por tal razón, se optó por adscribirlos a aquellas pertenencias institucionales más estables a lo largo del período bajo análisis (1985-2001). En tal sentido, y para definir los ejemplos

presentados, Frenkel aparece como economista del CEDES, Sturzenegger como investigador en una universidad privada, Blejer aparece como vinculado institucionalmente al FMI, López Murphy, Artana y Solanet a FIEL, y en el caso de Guillermo Mondino y Domingo Cavallo se optó por dejarlos ligados a la institución con la que guardan lazos de pertenencia históricos: la Fundación Mediterránea.

Cuadro 1

Categorías de Pertenencia Institucional													
Valores	A1	A2	A3	B	C	C1	C2	D1	D2	D3	E	F	totales
Absolutos	34	35	30	23	135	133	2	149	26	84	63	15	594
Porcentuales	6%	6%	5%	4%	23%	22%	0,3%	25%	4%	14%	11%	3%	100%

Grafico 2



Quisiera hacer algunas muy breves menciones, todavía muy preliminares, sobre los datos recogidos.

En lo que hace a los expertos consultados por los tres diarios (esta información no se presenta en los cuadros), hay que hacer notar la **concentración** de los expertos. Las 594 intervenciones de los 234 especialistas fueron elaboradas a un promedio de 2.54 intervenciones por experto, pero la mediana de la serie es 1. Esto nos lleva a ver que 44 expertos (el 18.8% de la serie) concentra el 55.05% de las intervenciones (327), mientras que hay 134 expertos que sólo tienen una intervención cada uno. El grupo más concentrado oscila entre las 4 y las 20 intervenciones, siendo ésta última la puntuación más alta de la serie. En paralelo con esto hay que hacer notar que el mundo de los expertos económicos consultados por los tres diarios es básicamente un mundo masculino: el porcentaje de mujeres sobre el total de expertos es de sólo el 5.5% (13 sobre 234), mientras que el porcentaje de sus intervenciones es de 3.2% (19 sobre 594). Solamente una mujer está entre los cuarenta expertos más consultados.

En lo que se refiere a la pertenencia institucional, vuelve a hacerse visible la **concentración** en la pertenencia institucional, aunque con algunos matices que es bueno destacar.

El 43.6% de las intervenciones provienen de expertos que pertenecen al mundo privado: ya se trate de consultoras o de la consultoría profesional independiente (25%), de analistas económicos o equipos de análisis perteneciente a empresas, organizaciones empresariales o bancos internacionales (14%)^{vi}, y en último término encontramos a los analistas económicos o equipos de análisis perteneciente a empresas, organizaciones empresariales o bancos nacionales (4%).

La segunda categoría la ocupan los “tanques de pensamiento”, con el 23% de las intervenciones, en lo que conviene poner atención a la escasa participación de centro o equipos de investigación ligados a los partidos políticos (0.3%).

Las universidades ocupan el tercer lugar, con el 17% de las intervenciones, y con un reparto parejo entre universidades públicas (6%), privadas (6%) y extranjeras (5%), que puede ser leído, al mismo tiempo, como de una escasa incidencia por parte de las universidades públicas nacionales.

Cerrando la lista encontramos a las intervenciones de los funcionarios públicos en ejercicio (11%), los organismos multilaterales de crédito, con un lejano 4%, y un 3% de especialistas que pertenecen a otras categorías no consideradas (organizaciones no gubernamentales internacionales, por ejemplo) o de pertenencia desconocida.

EPILOGO: ALGUNAS NOTAS SOBRE EL PERFIL DE LOS ECONOMISTAS

Adolfo Bioy Casares decía que cuando los hombres hablan genéricamente de “las mujeres” sólo hacen referencia a las mujeres lindas, y algo de eso viene pasando, pero en sentido inverso, con la expresión “los economistas”, que sólo haría referencia a los economistas ortodoxos o neoliberales (es decir, los “feos”). Sin duda, cuando hablamos de los economistas como tipo profesional cualquier rasgo que podamos atribuirles debe valer por igual para los de izquierda y los de derecha, para heterodoxos y ortodoxos, de lo contrario estaríamos generalizando características –por significativas que fueran- que solo corresponden a una porción de esos actores.

Tomando la caracterización recientemente presentada, en un excelente libro por cierto, por Federico Neiburg y Mariano Plotkin habría una serie de rasgos que singularizarían a los “economistas profesionales” dentro del más amplio mundo de los científicos sociales. En primer lugar, nos dicen los autores, “son los *únicos* especialistas formados específicamente para desarrollar su actividad cerca del poder, ya sea económico (trabajando en empresas, consultoras y financieras) o político (trabajando para el Estado)”; en segundo término, esta presencia cercana al poder “se fundamenta... en la posesión de conocimientos técnicos especializados, *basados en el uso exclusivo de una jerga propia*, adquirida y legitimada en un mundo académico intensamente internacionalizado”; de este modo, la economía “se presenta a la vez como una ciencia sobre la sociedad y como un conjunto de herramientas operativas al servicio del poder”. En tercer lugar, “los economistas construyen un poder singular a partir de *su capacidad para transitar entre medios y actividades diversas*, haciendo valer, en cada una de ellas, los capitales acumulados en los otros”; finalmente, “*algunos economistas*” suelen ocupar una posición de “mediadores entre el campo

económico nacional y los flujos de dinero en el plano internacional” (pp.231-232, las cursivas son mías).

Creo que esta caracterización capta algunos puntos claves, pero entremezclados con rasgos circunstanciales o con calificaciones que merecerían una mejor elucidación. Dejando por un momento de lado la última mención, que sólo abarcaría a “algunos economistas”, me concentraré en los otros tres. En primera instancia, me parece discutible la afirmación según la cual son los “únicos” especialistas formados específicamente para desarrollar su actividad cerca del poder, un poder que, además, tiende a ser homologado, en el contexto discursivo, con el poder dominante (o para mejor decir, los poderes dominantes). En este punto no habría que perder de vista, por ejemplo, que también los abogados podrían ser englobados en análoga caracterización (curiosamente el libro no incluye ningún trabajo sobre el Derecho, disciplina de la cual surgieron algunas de las ciencias sociales analizadas); y si nos extendemos un poco más, tal vez habría que incluir a “politólogos” o especialistas en “relaciones internacionales”, aunque estos dos últimos no hayan adquirido una posición preeminente en el mundo del poder real. En cualquier caso, la cuestión de fondo hay que buscarla en otro lado. No es que los economistas se forman para el poder, se forman académica y profesionalmente para *resolver problemas bajo restricciones* (un estilo de formación que también comparten los abogados, los médicos o los ingenieros, pero no los historiadores o los sociólogos). Y como una parte fundamental -aunque no la única- del ejercicio del poder (de cualquier poder: financiero o sindical, conservador o revolucionario) requiere resolver problemas bajo restricciones, los economistas brindan respuestas –por simplificadoras que puedan

serlo en algunos casos- allí donde el historiador, el sociólogo o el literato estamos más acostumbrados a acercar dudas, preguntas, paradojas o críticas.

En segundo lugar, esa capacidad para resolver problemas se funda en el desarrollo de principios, modelos teóricos y herramientas analíticas poderosas, con capacidad descriptiva, explicativa, y bajo ciertas condiciones, predictiva, que le sirve de sustento a una intervención “ingenieril” en el mundo de las decisiones. Esta idea según la cual el desarrollo científico de una disciplina puede ser explicada –en un grado significativo- por razones “internalistas”, ha sido desacreditada por largo tiempo entre los sociólogos, pero yo estoy entre los que creo que debe ser reconsiderada, al menos en una versión moderada^{vii}. Como contrapartida, no deja de ser curioso que mientras en los últimos años el resto de las ciencias sociales tendieron a desperdigarse, y más bien a fragmentarse desde el punto de vista teórico, los economistas, en cambio, tendieron en general a reforzar y pulir sus modelos y principios analíticos básicos, haciéndolos crecientemente consensuados dentro de la profesión, e incluso evidenciando capacidad, y ambición, para extenderlos y “exportarlos” –con suerte diversa- a otros ámbitos de la vida social, política e institucional en las sociedades contemporáneas (Coats A. W., 1981). En este sentido, ha de quedar claro que *no* son los conocimientos técnicos especializados de los economistas los que están “basados en el uso exclusivo de una jerga” internacionalizada: más bien es a la inversa. Todos los profesionales usamos jergas, el punto es si esas jergas están fundadas, y en qué grado, en principios epistémicos sólidos. En otras palabras, la idea clave aquí -otra idea que ha tenido mala prensa en las ciencias sociales desde finales de los sesenta- es si un lenguaje acerca de la realidad social se fundamenta, o no, en un *sistema teórico*, esto es, en un conjunto lógicamente articulado y empíricamente contrastable

de hipótesis, y no en un mero agregado de “teorías” (uno puede tener muchas ruedas, volantes y carburadores, pero un auto es otra cosa). Y entiendo que esos principios, para el caso de la economía, conforman un *sistema* riguroso, aunque obviamente falible, criticable y perfectible, como en toda disciplina científica. Por aquello que decía Kurt Lewin, “no hay nada más práctico que una buena teoría”, es aquí donde hay que buscar algunas de las razones fundamentales acerca de la consolidación profesional de la economía como una “ciencia sobre la sociedad” y como un “conjunto de herramientas operativas”, que en muchos casos estará al “servicio del poder” dominante, en buena medida por la capacidad de dicho poder para comprar el saber de aquellos que solucionan problemas, y en otras ocasiones podrá estar en su contra.

En tercer lugar, también habría que matizar la idea según la cual los economistas “hacen valer”, en diferentes campos, “los capitales acumulados en los otros”. En cierto sentido, podría argumentarse que otras figuras de las ciencias sociales (Gino Germani o Ricardo Levene, por ejemplo) han evidenciado idéntica capacidad. Pero de todos modos, el punto fundamental aquí es que las intersecciones por las que transita, y los capitales que intermedia, un antropólogo o un historiador, son un tanto diferentes (en volumen y composición) a los que intermedia un economista; incluso podría decirse que mientras los primeros están más acotados a intermediar –fundamentalmente- variadas formas de capital cultural, los economistas (como los abogados) operan efectivamente en las intersecciones entre diferentes esferas sociales, actuando como intermediarios entre distintas “fuentes de poder”. Los tipos de capital puestos en juego e intermediados, desde Bunge a Cavallo, muestran claramente esta particularidad, con la salvedad de que los economistas están apoyados en una modelística analítica

poderosa, de la que obviamente carecen los juristas. Por otra parte, esta intermediación está orientada a resolver lo que la literatura sobre toma de decisiones ha denominado “problemas retorcidos” (wicked), esto es, cuestiones que “no tienen un conjunto enumerable (o exhaustivamente representable) de soluciones potenciales, y tampoco... existen criterios que permitan establecer que todas las soluciones a un problema enredado han sido identificadas y tomadas en cuenta”(Rittel & Webber, 1973). Por lo tanto, una función crucial que cumplen los economistas –y que están dejando de cumplir los abogados- es la de reducir la complejidad de las interacciones, en el marco de restricciones e *incertidumbres*, definiendo los *medios y los fines* de la acción, como lo reconoció el mismísimo Hayek alguna vez, descartando de paso cualquier ilusión ingenua de asepsia tecnocrática.

Por cierto, esta intermediación entre esferas, también se traduce en la relación entre lo nacional y lo internacional, y de ahí, entonces, que “algunos economistas” ocupen una posición de “mediadores entre el campo económico nacional y los flujos de dinero en el plano internacional”. Una posición que, a su vez, hunde sus raíces en los cambios estructurales en la matriz de relaciones de poder entre Estado, mercado y sociedad civil a escala global, las cuales han ubicado las decisiones económicas como un eje estratégico en las redes de vinculación entre personas, organizaciones o regiones (Centeno & Silva, 1998). En la dinámica de estos cambios, y en su compleja interacción con las características disciplinares apuntadas, hay que encontrar algunos de los factores principales que han catapultado a los economistas al centro de escena transnacional.

BIBLIOGRAFÍA

Aberbach, Joel D.; Hans-Ulrich Derlien, Renate Mayntz y Berta A. Rockman, "Altos funcionarios federales de Estados Unidos y Alemania. Actitudes tecnocráticas y políticas", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, UNESCO, Nro. 123, marzo de 1990.

Acuña, Carlos H. (comp.), *La Nueva Matriz Política Argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1995.

Anderson, Perry, "Balance del neoliberalismo: lecciones para la izquierda", *El Rodaballo*, segunda época, año II, Nro. 3, verano 1995/96.

Aronson, Perla, "Políticos y expertos: ¿el fin de una relación conflictiva?", *Revista científica de educación (USAL)*, Nro. 4, 2001.

Babb, Sarah, "Neoliberalism and the rise of the new money doctors: the globalization of economic expertise in Mexico", LASA, Chicago, september 1998.

Boréus, Kristina, "The shift to the right: Neoliberalism in argumentation and language in the Swedish public debate since 1969", *European Journal of Political Research*, Vol. 31, Nro. 3, 1997.

Bourdieu, Pierre, *El neoliberalismo. Utopía (en vía de realización) de una explotación sin límites*

Braun, Miguel; Antonio Cicioni & Nicolás J. Ducoté, "Policy Implementation think tank in developing countries? Lessons from Argentina", BsAs, CIPPEC, mayo de 2002, mimeo.

Camou, Antonio, "Los Consejeros del Príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina", *Nueva Sociedad*, 152, 1997.

Camou, Antonio, "Los Consejeros de Menem. Saber técnico y política en los orígenes del menemismo, *Cuadernos del CISH* (UNLP), año 4, Nro. 5, 1999.

Centeno, Miguel A. & Patricio Silva (eds.), *The Politics of Expertise in Latin America*, London and New York, Macmillan Press & St. Martin's Press, 1998

Coats A. W., *Economists in Government. An international comparative study*, Duke University Press, 1981.

Desai, Radhika, "Second-hand dealers in ideas: think-tanks and thatcherite hegemony", *NewLeft Review*, 203, January/February 1994.

Fischer, Frank, "American think tanks: policy elites and the politicization of expertise", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 4, Nro. 3, July 1991.

Hira, Anil, "The creators of economic ideas: comparing economic knowledge network in Latin America, Egypt, and Indonesia", LASA, Chicago, september 1998.

James, Simon, "The idea brokers: the impact of think tank on British government", *Public Administration*, vol. 71, winter 1993.

Kaysen, Carl, "Model-makers and decision-makers: Economists and the policy process", *The Public Interest*, Nro. 12, Summer 1968.

Lindblom, Charles E., *El proceso de elaboración de políticas públicas* (1980), México, MAP & Miguel Angel Porrúa, 1991.

Macdonald, H. Malcolm, *El intelectual en la política* (1966), BsAs, Fabril editora, 1969.

Malloy, James M., "Policy analysts, public policy and regime structure in Latin America", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 2, Nro. 3, July 1989.

- Mann, Michael, *Las Fuentes del Poder Social. Una historia del poder desde los comienzos hasta 1760 d.c.* (1986), Madrid, Alianza, 1991.
- Neiburg, Federico y Mariano Plotkin (compiladores): *Intelectuales y expertos. La construcción del conocimiento social en la Argentina*. BsAs, Paidós, 2004.
- Novelli, José Marcos N., "O campo dos economistas e o debate sobre a independencia do banco central do Brasil no pos-64", LASA, Chicago, september 1998.
- Nudler, Oscar, "El cambio conceptual, los espacios controversiales y la refocalización" (draft), *VII Coloquio Internacional Bariloche de Filosofía*, 2004.
- Oszlak Oscar y O'Donnell Guillermo, "Estado y Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación" (1977), en Kliksberg Bernardo y Sulbrandt José (comps.), *Para investigar la Administración Pública*, Madrid, INAP, 1984.
- Rittel Horst W. & Melvin M. Webber "Dilemas de una teoría general de la planeación" (1973), en Luis F. Aguilar Villanueva, *Antología de Políticas Públicas*, 4 vols. , México DF, Miguel Angel Porrúa, 1993.
- Scott, Peter (1996), "El rol cambiante de la universidad en la producción de nuevo conocimiento", *Pensamiento Universitario*, Nro.8, nov. 1999.
- Shils, Edward, *Los intelectuales en las sociedades modernas* (1974), BsAs, Ediciones Tres Tiempos, 1976.
- Silva, Patricio, "Intelectuales, tecnócratas y cambio social en Chile: pasado, presente y perspectivas futuras", *Revista Mexicana de Sociología*, 1/1992

ⁱ Agradezco la excelente e invaluable tarea desempeñada por Laura Paonessa (UDES), como Asistentes de Investigación.

ⁱⁱ Las visiones en bloque, de una sola pieza, se repiten hoy al delinear los trazos gruesos de los escenarios futuros. Valga lo que valiere mi opinión en este punto, el dilema actual no creo que pase por "globalización capitalista" versus "otra cosa", sino por definir algunas estrategias dentro de tendencias que no somos capaces de manejar, pero sí de modelar de acuerdo a algunas de nuestras necesidades: cómo nos vamos a insertar en ese mundo, en qué globalización, y qué tipo de capitalismo podemos construir.

ⁱⁱⁱ La idea de matriz sociopolítica puede ser rastreada en algunos pioneros trabajos de Albert Hirschman, y posteriores desarrollos de Marcelo Cavarozzi y Manuel Antonio Garretón.

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

^v Una formulación más fuerte de estas hipótesis podría llevarnos a hablar, más allá del “ascenso”, de la “preponderancia”, pero es algo que dejaré para otra oportunidad. Tampoco puedo discutir aquí las posibles explicaciones de estas tendencias de cambio.

^{vi} Este dato puede ser leído por un lado, en relación con la marcada transnacionalización de la economía argentina durante los '90, pero también con el hecho de que los grupos que operan a ese nivel tienen una escala suficientemente amplia como para poseer unidades de inteligencia económica propias.

^{vii} En este punto, y frente al ahora dominante enfoque bourdiano de los “campos”, me parece más prometedor explorar estrategias alternativas como las propuestas por Oscar Nudler en tomo a los “espacios controversiales” (2004).