

La ciencia global en el Gabinete Nacional.

El singular ascenso del ministerio de Economía*

Mariana Heredia

(CONICET/IDAES-UNSAM/UBA)

Presentación general

En consonancia con lo ocurrido en otros países, frente a la escalada inflacionaria y las reformas estructurales, el ministerio de Economía fue adquiriendo desde los años setenta hasta la crisis de 2001 una importancia pública y política sin igual. Este predominio se correspondió con el ascenso a sus principales posiciones de expertos con altas calificaciones técnicas y sin fuertes filiaciones partidarias. Sobre la base de una investigación sobre las relaciones entre esta cartera y las ciencias económicas, este artículo recupera y actualiza algunos hallazgos vinculados al ascenso de la tecnocracia en la Argentina. En primer lugar, se sintetizan las diversas significaciones del término "economía", esta elusiva jurisdicción reclamada por los economistas. Se analizan luego la morfología y la importancia conquistadas por este ministerio y sus más altos funcionarios en lo que respecta a la permanencia, atribuciones, presupuestos, personal y visibilidad pública. Se subraya, asimismo, cómo este ascenso se asienta en la reivindicación de una disciplina global, fortalecida académicamente por los éxitos políticos de sus practicantes. Finalmente, se presentan algunas objeciones a la presunta "neutralidad" de esta cartera, en particular en lo relativo a sus modos de intervención pública y a los dispositivos institucionales que ha contribuido a diseñar e implementar.

Palabras clave: Ministerio de Economía – Ciencias Económicas – Globalización – Tecnocracia - Dispositivos de gobierno.

Abstract

In line with what happened in other countries, in a context of high inflation and structural reforms, the Ministry of Economy has acquired, from the seventies until 2001's crisis, a notorious public and political importance. This dominance was consistent with the promotion to government top positions of experts with high technical qualifications and without strong party ties. Based on research on the relationship between this Ministry and local and international economics, this article retrieves and updates some findings related to the rise of technocracy in Argentina. First, it summarizes the various meanings of the term "economy", this elusive jurisdiction claimed more and more exclusively by economists. It analyzes then the morphology and the importance gradually conquered by the Ministry and its top officials in regard to permanence, authority, budget, personnel

* Este artículo se asienta en la investigación de mi tesis de doctorado citada anteriormente. Se enriqueció asimismo con los comentarios de Elsa Pereyra y de las autoras que comparten este dossier.

and public visibility. It also underlines how this rise is based on the legitimacy of a global discipline. Finally, it presents some objections to the alleged "neutrality" of this agency, particularly in what refers to public intervention modalities and to institutional devices production and implementation.

Keywords: Ministry of Economy - Economics - Globalization - Technocracy - government devices.

La economía del Ministerio: de la aritmética estatal a la coordinación de los mercados globalizados

Contrariamente a lo que solemos suponer, la noción de economía está lejos de recubrir una jurisdicción precisa e inmodificable. Aunque suelen evocarse los "fenómenos económicos", utilizando este último término como adjetivo, ni bien se intenta avanzar en una definición sustantiva se hace evidente que los contenidos cambian según las épocas, las sociedades y los autores considerados. Lejos de ser un gran descubrimiento, esta dificultad resulta una evidencia para la mayor parte de los economistas. Ciertos manuales de introducción a la disciplina comienzan por sincerar esta polisemia que lleva a que economistas de la talla de Smith, Marshall, Robbins, Samuelson, hayan propuesto definiciones distintas para ese término.

Si bien en la tradición liberal y marxista la economía ha tendido a homologarse a una estructura ahistórica que opera como determinante último de las relaciones sociales,¹ el análisis de las instituciones vinculadas con las ciencias económicas delinea un recorrido y un significado diferente. Cuando se estudian las formaciones universitarias y las agencias estatales que permitieron diferenciar y expandir las jurisdicciones designadas bajo el término economía, se precisan tres grandes etapas.

Los orígenes más remotos e imprecisos de la disciplina remiten al desarrollo de herramientas y especialistas centrados en el comercio y las finanzas públicas. Inmersos en herencias filosóficas y orientaciones teóricas diversas,² los conocimientos económicos aparecieron en las naciones de Europa continental estrechamente vinculados con la aritmética estatal. Ciertamente, en Inglaterra y Francia las ciencias económicas despertaron tempranamente las adhesiones y contrariedades de un saber sindicado con el pensamiento librecambista. Nada quita que en términos prácticos la economía interesaba a las elites políticas sobre todo como instrumental de cálculo para la administración del tesoro. Tal el argumento enunciado por los primeros cultores de esta disciplina en la Argentina. Atrayendo a estudiantes de medios relativamente modestos, estos promotores lograron a principio de siglo crear en la Universidad de Buenos Aires la licenciatura de contador y el doctorado en ciencias económicas. Durante décadas pugnar por obtener para sus graduados un trato preferencial del Estado. Éste, no obstante, siguió prefiriendo a los abogados, incluso en aquellas áreas que los economistas reivindicaban como propias³.

Los imperativos de la Gran Guerra y sobre todo del ciclo iniciado en 1945 dieron una nueva misión y un nuevo impulso a las ciencias económicas y sus profesionales. Con la reafirmación transformadora de los Estados se alentó la delimitación de "economías nacionales" o "mercados internos" y las ciencias económicas se expandieron para asistir a los gobiernos en sus tareas de planificación.

¹ Rosanvallon, P. [1999 (1979)] *Le capitalisme utopique. Histoire de l'idée de marché*. Paris: Seuil.

² Fourcade-Gourinchas, M. (2001) "Politics, institutional structures, and the rise of economics: A comparative study". *Theory and society* 30: 397-447.

³ Plotkin, M. (2005) *Intellectual Elites and State Elites: The Economists in Argentina, 1913-1935*, Buenos Aires, mimeo.

Los economistas cesaron de limitarse al registro disciplinado de los eventos contables para consagrarse al diagnóstico y la definición de políticas que permitieran lograr la modernización, el desarrollo o la independencia económica de sus países. El auge de la teoría keynesiana y el despliegue de agencias públicas diversas organizaron esta estrategia de identificación, expansión y explotación de las fuerzas productivas locales. En la Argentina, bajo el conflictivo avance de las funciones estatales y de las formaciones universitarias las ciencias económicas lograron expandirse y diversificarse. Contra las resistencias de los liberales y conservadores de la época, la fundación del Banco Central (en 1935) fue seguida, bajo el peronismo, por la multiplicación de empresas públicas y agencias de regulación. Finalmente, con el gobierno de Frondizi se crearon el Consejo Federal de Inversiones (CFI, en 1959), el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE, en 1961) así como varias carreras específicas en distintas universidades del país. Las asociaciones profesionales y las revistas especializadas acompañaron este impulso, hermanando a las ciencias económicas con otras disciplinas, como la demografía o la ingeniería, que también participaban de la construcción estatal del progreso social.

Paradójicamente, la intervención de las ciencias económicas y los economistas se intensifica y extiende al tiempo que las funciones estatales que les habían dado origen entran en crisis. A partir de los años setenta, la economía comenzó a afirmarse en abierta confrontación con los Estados nacionales como un dominio apolítico, autorregulado y autónomo, de dimensiones doblemente universales. No sólo la naturaleza y la humanidad eran susceptibles de ser fraccionadas y medidas por el simple cálculo económico sino que además ese cálculo y las reglas que lo gobernaban se desplegaban a escala planetaria. Para el monetarismo, las crecientes dificultades de los Estados de bienestar debían imputarse a una intervención política que había vulnerado y tergiversado las leyes del mercado. Progresivamente, la misión de la disciplina se cifró menos en propagar o corregir esta intervención que en desmantelarla. Entidades supranacionales como los organismos internacionales de crédito, los acreedores extranjeros y las empresas multinacionales pero también las universidades del norte que hegemonizaban la producción de teorías económicas propiciaron la expansión de una *expertise* capaz de aplicarse con mínimos ajustes a una gran diversidad de objetos y de países. Aunque reconcentrada en ciertas áreas, la demanda estatal de economistas no menguó. Resultaba fundamental contar con una autoridad económica que velara por la estabilidad macroeconómica y participara así de la correcta coordinación de los mercados globalizados.

El ascenso del Ministerio de Economía en la Argentina

Si bien durante la primera mitad del siglo XX la cartera económica compartió un desenvolvimiento y una importancia semejantes a la de otros ministerios del gabinete nacional, con el ascenso del peronismo esta cartera se afirmó como una de las más densas e inestables. En las primeras décadas del siglo, en consonancia con los imperativos de la hora, el gabinete nacional contaba con un Ministerio de Hacienda y otro de Agricultura. Justo agregó en 1932 el ministerio de Obras Públicas. Pero fue sin duda el peronismo el que contribuyó a redefinir y expandir las carteras económicas. Tras abandonar el esquema de 8 ministerios, Perón preservó las tres carteras anteriores (disolviendo la de Agricultura en 1947) y creó el Ministerio de Economía, el de Finanzas así como el de Industria y Comercio. En su segunda gestión agregó Asuntos Económicos. La Revolución Libertadora sostuvo cinco carteras en el área (Hacienda, Finanzas, Industria, Comercio y Obras Públicas) y restauró el disuelto ministerio agropecuario. Hubo que esperar a Frondizi para que desaparecieran los ministerios por rama de actividad y el área se circunscribiera nuevamente a Economía y a Obras y Servicios Públicos.

Este esquema se reprodujo con pocas modificaciones hasta nuestros días.⁴ Más allá del organigrama, el último cuarto del siglo XX acordó particular atención a las cuestiones monetarias y financieras: el Presidente del Banco Central adquirió una importancia equivalente o superior a la de un ministro.

Pero la inestabilidad de las carteras es insignificante en relación con la de sus ocupantes. Entre 1930 y 1976 casi ningún gobernante logró ocupar la presidencia por el mandato establecido por la Constitución Nacional (6 años). En el marco de esta altísima rotación gubernamental, los ministros de Economía fueron los más inestables de todo el gabinete. Su promedio de permanencia en el cargo fue de menos de un año y 15 de los 50 ministros del período no lograron siquiera mantenerse en su cargo por más de 6 meses.

Esta doble inestabilidad, de posiciones y ocupantes, refiere a la crispación que despertaba la intervención económica pero en modo alguno puede entenderse como indicio de fortaleza. El análisis de las designaciones ministeriales y de las controversias que se sucedieron en la segunda posguerra revela que los ministros difícilmente podían afirmar su autoridad. Un reducido círculo de liberales se alternaron en el cargo durante los gobiernos dictatoriales o las administraciones civiles bajo fuerte presión militar. Carentes de otras legitimidades y preocupados por enfriar los debates en torno de los salarios, la inflación y la intervención estatal, estos ministros tendieron a presentarse como técnicos apartidarios. Incluso sin cuestionar estas vías de acceso y estas credenciales, los diagnósticos y las medidas propuestas eran discutidos por una diversidad de actores, en muchos casos por líneas internas a las coaliciones de las que participaban. Referentes de las Fuerzas Armadas, el radicalismo, el empresariado, los sindicatos, apoyaban alternativa o simultáneamente figuras y lineamientos opuestos. Sumidos en polémicas igualmente crispadas, los ministros de los gobiernos civiles con orientación intervencionista sufrieron los embates cruzados de los actores sociales y políticos de su tiempo.

Si bien continuaron siendo figuras polémicas, la situación de los ministros de Economía se modificó sustancialmente a partir de 1976. Por primera vez en décadas, José Alfredo Martínez de Hoz permaneció en su cargo casi cinco años. Con el retorno a la democracia otros ocupantes alcanzaron mandatos de duración similar: Juan Vital Sourrouille (1985-1989), Domingo Cavallo (1991-1996), Roque Fernández (1996-1999) y Roberto Lavagna (2002-2005). No se trató únicamente de permanencia; tal vez con la excepción de Roque Fernández, acusado de ser un Ministro “con piloto automático”, estas figuras cobraron notable relevancia. En contraste con sus predecesores y probablemente con Martínez de Hoz, que se vio asediado por la interna militar,⁵ lograron construir equipos propios y concentrar, a través de hombres de su confianza, secretarías fundamentales del Ministerio así como otras instituciones clave como el Banco Central. El personal y los recursos también acompañaron el ascenso del ministerio. Según Orlansky, la racionalización de la administración pública en los años noventa derivó en una concentración del personal en ciertas áreas: la Presidencia, la Jefatura de Gabinete, el Ministerio del Interior y de Economía.⁶ Hacia 2005 este último ministerio seguía siendo el que detentaba una proporción

⁴ Por las atribuciones que se acuerdan los regímenes de excepción, las expansiones se concentraron en los gobiernos militares. Lanusse disolvió el ministerio de Economía y se multiplicaron entonces las carteras específicas. Viola amplió los ministerios heredados de Martínez de Hoz para albergar a una diversidad de representantes sectoriales. Con la democracia, Economía y Obras Públicas volvieron a ser las dos carteras económicas, hasta que bajo la segunda administración de Menem la última se disolvió en la primera. Recién el ciclo iniciado tras la crisis de 2001 volvió a acordar primero a la Producción (con Duhalde) y luego a la Planificación, las Obras y Servicios Públicos (con Kirchner) carteras dentro del gabinete.

⁵ Canelo, P. (2004) “La Política contra la Economía: las resistencias de los elencos militares al plan económico durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1981)”, en Pucciarelli, A. (coord.) *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura militar*, pp. 219-312. Buenos Aires: Siglo XXI.

⁶ Orlansky, D. (2001) “Política y burocracia”, *Documentos de trabajo del IIGG* 26: pp. 6-7.

mayor de personal del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), casi el 30% del mismo según jurisdicción, cifra que ascendía al 37% si se sumaba el Ministerio de Planificación Federal.⁷ En lo que respecta a los gastos de la administración nacional, esta cartera detentó durante los noventa un codiciado y estable tercer puesto dentro de las partidas destinadas al gabinete, con un 10% de los gastos totales del mismo.⁸

Esta relativa fortaleza política y burocrática se correspondió con una presencia pública que superó a todas las demás carteras. Más allá del carácter discreto o estridente de los ministros considerados, hasta los años setenta los medios de comunicación les prestaban una atención semejante o apenas mayor que a otros altos funcionarios. Desde entonces, comenzaron a concederles una visibilidad absolutamente singular. En términos cuantitativos, mientras otros ministros conservan un promedio de 2 menciones diarias en su semana de asunción, el de economía trepa de 2 en 1970 a 6 en los años 1980 para escalar a 7 en los 1990 y a 12 en el año 2000. Pero el carácter de esta deferencia cambia: mientras en las primeras décadas del siglo apenas se mencionaban las ceremonias a través de las cuales el ministro era investido como servidor público, más tarde se le consagrarían notas específicas, entrevistas en profundidad, artículos enteros sobre las reacciones que provocaba su designación en el país y el extranjero, análisis detallados sobre sus colaboradores, caricaturas que hacían de su figura el principal foco de atención.

Podría argumentarse entonces que los ministros de Economía no fueron más que intérpretes y servidores de sus Presidentes, la mayoría de los cuales habían sido refrendados por el electorado. También aquí sobresale la singularidad de este ministerio. Contrariamente a los ocupantes de otras carteras que se presentan como hombres de confianza de la autoridad electa o como parte de la coalición política que respalda una administración, los ministros de Economía mencionados detentaron vías de acceso propias. La mayoría de ellos no eran amigos ni contaban con un conocimiento personal de las autoridades que los designaron. Tampoco -exceptuando a Roberto Lavagna y a los más efímeros Bernardo Grinspun y Erman González- poseían sólidas filiaciones en el partido del Presidente. Roque Fernández, como otros funcionarios de menor rango reclutados en los equipos técnicos, había participado incluso de agrupaciones políticas opuestas al oficialismo. Del mismo modo, si bien varios de estos ministros detentaban relaciones estrechas con el empresariado, no se trataba, como en el caso de José Ber Gelbard antes o de José Ignacio de Mendiguren después, de representantes de entidades gremiales. Cierta activismos y consagración en el ámbito técnico-político de la economía pavimentaba el acceso a la alta función pública. De hecho, muchos de los planes adoptados por estos funcionarios habían sido elaborados y discutidos en centros de *expertise* ajenos a los partidos y las burocracias públicas. No sorprende entonces que hacia fines del siglo XX medios periodísticos y profesionales se permitieran apostar sobre los próximos ministros de Economía, abstrayéndose de cualquier mención a los resultados de las elecciones y/o a las preferencias de los candidatos.

Es que un corredor paralelo, con una autoridad y una legitimidad propia, pareció definirse para esta cartera en el marco del 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 ascendencias semejantes y hasta, en ocasiones, rivales. La posesión de diplomas de posgrado en el exterior, la pertenencia a una comunidad de especialistas internacionalizada, la participación en foros técnicos y académicos de discusión de diagnósticos y políticas, los vínculos con los

⁷ SINAPA (2007) *Informe de situación al 31 de diciembre del 2005*. Buenos Aires: Oficina Nacional del Empleo Público, p. 10.

⁸ Ministerio de Economía y Producción (s/f) *Compendio fiscal 1993-2006*. Buenos Aires: Secretaría de Hacienda. Oficina Nacional de Presupuesto, p. 38.

organismos internacionales, delimitaron un *cursus honorum* (para-estatal) hacia Yrigoyen 250. Estas trayectorias definían al parecer rasgos de personalidad específicos: la audacia, la antipatía, la intransigencia, la ininteligibilidad, la reserva, se convirtieron en atributos necesarios de la solvencia y la eficacia ministerial.

La ciencia global: éxitos políticos, efectos académicos

Lejos está la Argentina de ser en esto un caso exótico. Como afirmara Babbs,⁹ la adopción de reformas de liberalización económica coincidió con la tecnocratización de las elites gubernamentales y con el ascenso a puestos clave de economistas dotados de altas calificaciones técnicas, en muchos casos alcanzadas en las principales universidades estadounidenses. Según esta autora, el fenómeno se observa tanto en Indonesia como en Colombia, Corea, Perú, Turquía, Pakistán, México, Filipinas, Chile y Costa Rica. Ciertamente han de agregarse la mayoría de las antiguas repúblicas soviéticas y, más recientemente, los países mediterráneos, que hacia la década del 2010 sobrellevaban agudas crisis financieras.¹⁰

En todos los casos, el llamado a “técnicos” partidarios, con atribuciones extraordinarias, se justificó por los conocimientos y destrezas que detentaban.¹¹ Analizados para la Argentina en perspectiva histórica, estos conocimientos fueron mutando. Salvando algunas excepciones, desde los años ochenta el acceso a las más altas posiciones del ministerio de Economía pareció requerir no sólo titulaciones específicas en el área sino también la posesión de diplomas de doctorado y/o prácticas de investigación técnico-académica en redes internacionales. Entre ellas, se estimaba muy especialmente el paso por los organismos de crédito, una experiencia que según algunos altos funcionarios del ministerio suponía la formación en “el rigor necesario para el ejercicio de la función pública” (entrevistas con la autora, realizadas en 2002-2003). A partir de los años noventa incluso entre los funcionarios de menor rango era frecuente encontrar economistas con formación de postgrado en el exterior.¹² Al menos en la Argentina de fines del siglo XX, estos saberes certificados se fueron erigiendo en reemplazo de otros: básicamente la experiencia de gestión en el sector público y, en el caso de los ministros liberales, en las grandes empresas privadas del país. Ciertamente parte de esta tendencia se explica por la evolución de las formaciones y credenciales universitarias. Hasta 1958 no existía en la Argentina la licenciatura en economía y fue recién a fines del siglo que los doctorados se afirmaron como expresiones máximas de una formación especializada.

⁹ Babbs, S. (2001) *Managing Mexico. Economists from nationalism to neoliberalism*. Princeton et Oxford: Princeton University Press, p. 19.

¹⁰ Más recientemente, Hira ha demostrado a partir de un ambicioso estudio cuantitativo la correspondencia que existe entre los países con líderes políticos con formación en economía y los regímenes democráticos más débiles. Concluye que en modo alguno puede afirmarse que estos perfiles conduzcan a mejores resultados en materia económica. Hira, A. (2007) “Should economists rule the World? Trends and implications of leadership patterns in Developing World, 1960-2005”. *International Political Sciences Review* 28 (3): 325-360.

¹¹ Coincidimos con Centeno en que los técnicos no son actores apolíticos sino que se definen y son definidos como tales en el acceso y el ejercicio del poder en oposición con otros actores, en particular aquellos que este autor denomina “populistas”. Para una excelente tipología-ideal que opone tecnocracia y populismo, cfr. Centeno, M. (1997) “Redefiniendo la tecnocracia”. *Desarrollo Económico* 37 (146): 215-240.

¹² Dalbosco, H. (2003) *Perfil de los funcionarios políticos en la Argentina entre 1983 y 1999*, tesis de maestría de la Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

No obstante, aun cuando haya sido tomada como ejemplo paradigmático de tecnocratización de un área gubernamental, la articulación del Ministerio de Economía con las ciencias económicas pareciera ser un fenómeno más bien extraordinario. No todos los ministerios suponían, contemporáneamente, una articulación tan estrecha con una disciplina. Si bien otros -como Defensa, Justicia y Relaciones Exteriores- detentaban formaciones características, en todos ellos el reclutamiento y la formación de los aspirantes quedaban mayoritariamente en manos del Estado. La particularidad de la economía en este período residió tanto en que las formaciones se desarrollaban en instituciones diversas, con muy poco control sobre los contenidos mínimos impartidos, cuanto con el hecho de que los graduados, entre ellos los ministros mencionados, solían subrayar su ajenidad frente a las organizaciones partidarias y estatales y su pertenencia a una comunidad internacional.¹³

Es que la afirmación de la economía como dominio autorregulado y la preeminencia del Ministerio de Economía dentro de los planteles gubernamentales son indisolubles de la consolidación de la ciencia económica como disciplina científica unificada a nivel global. Aunque fuera la más cuantitativa de todas las ciencias sociales, hasta los años setenta esta disciplina compartía con las demás cierta diversidad de paradigmas y cierta pluralidad en los modos de argumentación y validación. Desde ese momento, las ciencias económicas lograron asemejarse cada vez más a las ciencias naturales y exactas: la teoría neoclásica se afirmó como marco de la mayoría de las producciones académicas y la econometría desplazó a las argumentaciones en prosa como modo de enunciación y validación de conocimientos.¹⁴ Mientras que en los años setenta todavía seguía vigente la controversia entre enfoques monetaristas y keynesianos, controversia que sus cultores norteamericanos y europeos exportaban a los países bajo su influjo, dos décadas más tarde la teoría neoclásica se había consolidado como marco analítico hegemónico en todo Occidente. Al recubrir a la mayor parte de los profesionales, los economistas “liberales” se habían convertido en economistas a secas.

¿Significa entonces que un cierto consenso entre especialistas precedió el anuncio y adopción de las políticas de liberalización? Sí y no. Las concordancias entre los técnicos fueron primero una cuestión de forma más que de contenido. Como afirmara Hirschman de manera premonitrice, los programas de asistencia y desarrollo Norte-Sur habían sentado ya en plena etapa de industrialización por sustitución de importaciones un vínculo singular entre los gobiernos locales y los expertos internacionales.¹⁵ En sus términos, “los economistas en misión” emitían opiniones terminantes y evocaban principios universales; los receptores locales, por su parte, confesaban sus culpas en una actitud de auto-denigración. Las crisis de los años setenta y ochenta reavivaron la impresión de que las economías locales se habían “desviado” del camino correcto y que era necesario hacer tabula rasa de sus particularidades y heterodoxias. Esta impresión fue reafirmada por la caída del muro de Berlín y el generalizado convencimiento de que no existía sistema económico alternativo al capitalismo americanizado.

De este modo, la fortaleza de ciertas convicciones se nutrió más de hechos políticos que de consensos académicos. Durante décadas, la teoría neoclásica convivió en una posición subordinada con otras orientaciones en las carreras universitarias y en los diversos organismos públicos argentinos. A partir de los años setenta, mientras las universidades y agencias estatales se desgarraban primero en

¹³ Desde una perspectiva bourdieusiana, Chmatko alude para las autoridades económicas rusas a un inestimable “capital externo”. Chmatko, N. (2002) “Les usages des sciences économiques en Russie entre les années 1960 et 1990”. *Histoire, Économie et Société* 21 (4): 583-603. p. 591.

¹⁴ Al respecto, D’Autume, A. & Cartelier, J. (eds.) (1995) *L’économie devient-elle une science dure ?* París: Economica, y Beaud, M. & Dostaler, G. [1996 (1993)] *La pensée économique depuis Keynes*. París: Seuil.

¹⁵ Hirschman, A. (1971) *A bias for hope. Essays on Development and Latin America*. New Haven & London: Yale University Press.

luchas intestinas y luego en purgas feroces, el desarrollo del monetarismo se iba dando por fuera de las instituciones más prestigiosas. Los graduados de universidades norteamericanas que regresaron al país encontraron en las agencias “filantrópicas” estadounidenses y luego en el interés del empresariado y las elites políticas locales, una posibilidad para instalarse y crear *think-tanks* de orientación liberal.¹⁶ Cuando los miembros de estas organizaciones fueron accediendo al Estado no sólo utilizaron estos centros como reservorio de recursos humanos para acompañarlos. Estos espacios se fueron consolidando también como núcleos de investigación y docencia de peso dentro de la profesión. Así, como en otros países con sistemas universitarios y científicos debilitados, fueron los éxitos políticos de los economistas-funcionarios (dentro del gobierno y en los círculos internacionales) los que tuvieron luego efectos en el mundo académico de las ciencias económicas.¹⁷

Sería sin embargo erróneo circunscribir la expansión reciente de las ciencias económicas a las formaciones universitarias y académicas de orientación neoclásica y a los premios Nobel obtenidos por figuras destacadas de este pensamiento. La creciente influencia de la disciplina y de estas orientaciones reposa sobre todo en la creación de nuevas carreras, que podríamos caracterizar como “para-económicas”. Como ha subrayado Callon, los efectos performativos de la ciencia económica sólo son comprensibles si a la “ciencia recluida” se suma la “ciencia en el medio natural”; aquella que actúa, en un sinnúmero de situaciones y frente a actores diversos, apelando a un esquema explicativo y prescriptivo determinado.¹⁸ La diseminación del enfoque neoclásico en la Argentina no se dio tanto gracias a las florecientes carreras de Di Tella, San Andrés, Cema. Esta expansión se explica de manera determinante por la multiplicación de formaciones aplicadas como el *marketing*, las finanzas, el *management*, tributarias de visiones radicalmente liberales pero dictadas en espacios muy heterogéneos, de dudosa calidad académica. Estas carreras fueron desplazando a las formaciones centradas en la administración pública y nutrieron con sus graduados distintos espacios de la vida social. Su magnitud es notable: los diplomas en ciencias económicas y para-económicas representaban, a principios de los años 2000, sólo para el área metropolitana de Buenos Aires más de 70 formaciones de posgrado.

De los atributos ministeriales a la politicidad de los dispositivos

Difícilmente la pregnancia política de una cartera de gobierno pueda limitarse a la cohesión de un equipo, a sus capacidades burocráticas y a las legitimidades científicas que invoca: el ministerio de Economía del último cuarto del siglo XX sobresalió sobre todo por la autoridad que logró ejercer y las transformaciones que logró producir. Nombrados en momentos críticos, los ministros mencionados no se limitaron a introducir ajustes puntuales sin mayores consecuencias. Mientras Martínez de Hoz contó con las atribuciones extraordinarias de un régimen dictatorial (aunque resistido por diversas fracciones militares), los ministros de la democracia lograron, a través de decretos ley o de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso, una inédita concentración de

¹⁶ Heredia, M. (2004) “El Proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA”, en Pucciarelli, A. (coord.) *op.cit.*: pp. 311-382.

¹⁷ Sobre el tema, Bockman, J. & Eyal, G. (2002) “Eastern Europe as a Laboratory for Economic Knowledge: The Transnational Roots of Neoliberalism”. *American Journal of Sociology* 108 (2): 310-352, y Heredia, M. & Kirtchik, O. (2010) “La notion de ‘champ’ à l’épreuve de l’histoire sociale comparée: les sciences économiques en Russie et en Argentine”. *Information sur les Sciences Sociales*, 49 (4): 585-613.

¹⁸ Callon, M. (2007) “What does it mean to say that economics is performative?”, en MacKenzie, D., Muniesa, F. & Callon, M. (eds.) *Do Economists make markets*, Princeton & Oxford: Princeton University Press: 311-357.

potestades. Con ellas no sólo determinaron la fijación de los tributos, la asignación del presupuesto o la cotización de la moneda; modificaron sustancialmente la naturaleza y los límites de los servicios públicos y privados, las reglas de funcionamiento de los mercados financieros y productivos, las relaciones entre la nación y las provincias, los vínculos del país con el exterior, los incentivos, beneficios y sanciones que pesaron sobre los grupos que componen la sociedad.

Evidentemente esta autoridad delegada no fue un enclave ministerial ni permaneció ajena al mundo político. Más que oponerse a él en un juego de suma cero, como suponen los análisis más simplistas, contribuyó a socorrerlo y redefinirlo. La ofensiva de los programas de liberalización económica y sus promotores ya ha sido suficientemente enfatizada. Resta afirmar que los economistas neoliberales no surgieron y se propagaron a sangre y fuego ni por generación espontánea. Encontraron en las instituciones locales y en particular en las organizaciones políticas un campo fértil. La cientificidad y racionalidad invocada por los expertos liberales se recortó frente a espacios académicos y burocráticos estragados por disputas que muchas veces antecedieron a su llegada. La radicalidad de sus programas se afirmó frente a las dificultades de los actores políticos para soldar acuerdos sólidos y duraderos. Las coyunturas críticas encontraron en estos personajes un Leviatán que actuó frente a la perplejidad y en ocasiones la desidia de los actores tradicionales. Sus decisiones sólo fueron posibles porque el entramado político y gremial las secundó, muchas veces a cambio de significativas ganancias. Así, el protagonismo de estos expertos permitió dejar indemnes a quienes fueron sus socios en los triunfos electorales y sus verdugos cuando llegó el momento de asignar culpas.

¿Qué argumentos rescatar entonces del caso de los economistas frente a quienes proclaman, con recurrencia, las virtudes de la nominación de especialistas apartidarios en las más altas posiciones del gobierno y la administración estatal? Un primer recaudo invita a inspeccionar el modo en que sus calificaciones se han forjado y legitimado. El enaltecimiento de los diplomas y experiencias de los ministros de economía de la Argentina reciente olvida que muchas veces esas trayectorias se correspondieron con espacios universitarios y científicos locales degradados y con voluntades imperiales en el reclutamiento y la formación de estos especialistas en el extranjero.¹⁹ El modo de invocar la legitimidad científica se combinó asimismo con la intolerancia frente a voces discordantes. Incluso en el ámbito científico Domingo Cavallo amenazó con cerrar el CONICET cuando la demógrafa Susana Torrado afirmó que la convertibilidad provocaba un aumento del desempleo. Una segunda objeción refiere justamente a la ecología de saberes dentro del Estado. Al tiempo que se subrayaban las virtudes de ciertos conocimientos económicos, atentos al cálculo de costos y beneficios en todas las esferas de intervención pública, se soslayaban otros desafíos, conocimientos y destrezas, algunos de ellos igualmente certificados, que acudían a la construcción de una política y una administración más justa y eficaz. De cara a la sociedad, una tercera alerta remite a la relación entre expertos y democracia. La intervención de especialistas autorizados buscó enfriar los problemas públicos y supuso con frecuencia la delimitación de grupos sociales relevantes e irrelevantes a la hora de negociar y adoptar decisiones.²⁰ En las políticas antiinflacionarias

¹⁹ Tal la crítica más temprana y generalizada al ascenso de los economistas. Entre muchos otros, puede mencionarse a Dezalay, Y. & Garth, B. (2002) *La mondialisation des guerres de palais*. París: Seuil.

²⁰ Como pionera en esta advertencia, puede señalarse a Sarfatti Larson, M. (1977) "The production of expertise and the constitution of expert power", en Haskell, T. (ed.) *The authority of experts. Studies in History and theory*. Bloomington/Michigan: Indiana University Press, pp. 28-83. También a Winner, L. (1993) "Upon opening the black box and finding it empty: social constructivism and the philosophy of technology". *Science, technology and human values* 18 (3): 362-378.

de las últimas décadas los acreedores externos, los organismos internacionales y las grandes empresas resultaban interlocutores ineludibles de la autoridad económica; los movimientos sociales y los sindicatos, en cambio, aparecían como meras interferencias.

Un último y fundamental elemento concurre a cuestionar la neutralidad de ésta y cualquier otra tecnocracia ministerial: la naturaleza de los dispositivos que contribuyeron a construir y poner en funcionamiento. Siguiendo a Winner,²¹ pueden destacarse dos dimensiones de esta politicidad: las relaciones instauradas por cada dispositivo y el orden político requerido para (o compatible con) su adopción. En el primer caso, puede evocarse el ejemplo de la planificación urbana citado por Marx. Al reorganizar la ciudad de París, el Barón Haussmann se cuidó de impedir las condiciones de circulación que habían permitido los enfrentamientos callejeros de 1848. La ciudad que diseñó determinó desde entonces las formas de agrupamiento y manifestación de las masas en el espacio público. En lo que respecta al orden político requerido, el ejemplo propuesto es la energía nuclear. La instalación de una central de este tipo supone aceptar la existencia de una elite científica, industrial y militar responsable de su gestión. No se puede gestionar democráticamente este tipo de reactores.

Algo análogo puede decirse del ministerio de Economía y de las elites analizadas aquí para fines del siglo XX. En tanto impulsores de una acción gubernamental radical, estas autoridades no sólo interpretaron y expresaron una transformación de la sociedad argentina: contribuyeron a construir una nueva sociedad. Más allá de las características e intenciones de estos economistas, el éxito de algunas de sus decisiones se cifró en que lograron agrupar “aliados desordenados y desconfiados que se disciplina(ro)n los unos a los otros y se transforma(ro)n lentamente en una cosa parecida a un todo organizado”.²² Más que convencer (como supone la idea de consenso) o amenazar (como evoca la noción de violencia), los economistas neoliberales instauraron y reprodujeron un nuevo orden anclado en nuevas rutinas. De este modo, fueran cuales fuesen los atributos y la voluntad de Domingo Cavallo, la convertibilidad y las reformas estructurales se erigieron en dispositivos políticos de primer orden.²³ En lo que refiere a las nuevas relaciones entre la Argentina y el mundo, instituyeron una fuerte relación de dependencia del país hacia el flujo de fondos provenientes del mercado financiero internacional. Asimismo, el sostén de esta confianza reclamó un tipo específico de ejercicio de la autoridad: un soberano fuerte que aceptara los costos de adaptar el país a los requerimientos de los fondos especulativos.

Tras la debacle de 2001 y sobre todo de la salida de Roberto Lavagna en 2005, la suerte de este ministerio parece otra. Han regresado al gabinete los ministerios productivos, se han sucedido varios ocupantes en la cartera, se fue disgregando su otrora concentrado poder. Incluso figuras ajenas a Economía resultan hoy tanto o más relevantes en la conducción del crecimiento, la distribución y la estabilidad. Los dispositivos que reordenan la sociedad y las formas de autoridad en los que se asientan recuerdan, por momentos, a aquellos característicos de la etapa anterior. Sin prescindir del Ministerio y de sus economistas, en la vida pública y política argentina, la otra cara de Jano se ha ido desdibujando.

²¹ Winner, L. [1999 (1985)] “Do artifacts have politics?”, en MacKenzie, D. y Wajcman, J. (eds.) *The social shaping of technology*. Trowbridge: Refwood Books, pp. 28-40.

²² La cita es de Latour, B. (1995) *La science en action*. París: Folio Essais, p. 319. La traducción es nuestra.

²³ Cfr. Heredia, M. (2011) “La hechura de la política económica: los economistas, la convertibilidad y el modelo neoliberal”, en Pucciarelli, A. (comp.) *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp.179-220.