

CAPÍTULO 10

Gobierno fragmentado: una propuesta de Washington para rediseñar las instituciones globales y las técnicas y los conocimientos nacionales especializados

Nuestra investigación sobre la creación de nuevas ortodoxias de poder gira ahora de nuevo hacia los actores del Norte. Los dos capítulos precedentes se concentraron en cómo evolucionó el movimiento de los derechos humanos en el Norte y en el Sur en un momento particular, y en las diferentes maneras como dicho movimiento contribuyó a la superación de los regímenes militares en Argentina, Brasil y Chile, y a cuestionar y suprimir el apoyo incondicional de la administración Reagan para con los regímenes autoritarios. El movimiento de los derechos humanos también fue determinante para que el derecho y los abogados de la élite tradicional recuperaran su posición. Si centramos nuestra atención en el período de los dos capítulos anteriores, la década de los 80, es relativamente fácil observar una división entre los aspectos emancipadores y los aspectos reguladores de la globalización (Santos 1995). El establecimiento que se encontraba afuera del poder se unió con otros sectores para luchar en contra de la violencia estatal producto de los regímenes militares, así como en contra de sus aliados que promovían el modelo económico neoliberal de la Escuela de Chicago.

No obstante, es posible rastrear un tipo de transformación que hace que dicha distinción categórica se vuelva menos aplicable. Así, en cambio, podemos constatar una nueva ortodoxia de poder que incluye la economía neoliberal y los derechos humanos –aun cuando es bastante desbalanceada–, así como la lógica de un campo jurídico que ahora se las arregla para incorporar ambos escenarios sin producir mayores traumas. La división de los años 80 ha sido superada casi por completo. De acuerdo con esta explicación los políticos tecnócratas surgen como el resultado de diversas tendencias convergentes que se desplazan hacia la nueva ortodoxia. Centrándonos en el Norte –en donde son producidas las ortodoxias y, por supuesto, las técnicas y los conocimientos especializados con los que se ha creado y elogiado la nueva categoría de los políticos tecnócratas– dedicaremos nuestro

estudio al desarrollo de cinco procesos que se encuentran mutuamente relacionados.

El primero de estos procesos es la profesionalización de los derechos humanos, que se consolidó dentro del establecimiento de la élite jurídica de los Estados Unidos. El segundo consiste en un giro dentro de la academia hacia un nuevo modelo económico que, aun cuando sigue siendo consistente con la mayoría de los principios del neoliberalismo de la Escuela de Chicago, toma en cuenta la trayectoria de la historia económica y el papel de las instituciones. En otras palabras, dado que ahora los economistas se encuentran en el poder, se han permitido dar más importancia al Estado y al derecho. En la tercera sección de este capítulo exploramos la forma como esta nueva ortodoxia emergente ha afectado al Banco Mundial. La nueva preocupación por la política y el Estado también ha ayudado a reconceptuar el papel de la ciencia política, que igualmente ha contribuido al enriquecimiento y vigorización de un cierto tipo de saber. Esta nueva ciencia política se ha alineado con los economistas para entronizar a los políticos tecnócratas como las figuras clave en la promoción del Estado democrático liberal. Este desplazamiento producido al interior de la ciencia política es la materia de estudio de la cuarta sección. En la quinta sección describimos cómo los nuevos líderes del Sur fueron integrados al Norte mediante el Diálogo Interamericano, una de las instituciones determinantes en la empresa que busca la unión de las dos variantes: los derechos humanos y los economistas ortodoxos. En conjunto, estas secciones pretenden exponer la manera como –en estas áreas y en otros eventos que tuvieron lugar al mismo tiempo– diferentes tipos de vertientes han confluído para producir regímenes democráticos aliados con los Estados Unidos, así como mostrar el retorno del derecho y de los descendientes de la élite jurídica.

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Una de las formas como la nueva ortodoxia ha sido construida es a través de una profesionalización progresiva, así como de un desplazamiento hacia el Estado, de las mismas actividades en favor de los derechos humanos que habían surgido en oposición a dicho Estado. Una vez que el movimiento de los derechos humanos (descrito en el capítulo 8) ganó madurez y cierta respetabilidad que le concedió un grado de aceptación como derecho y no simplemente como un escudo de acciones políticas, las inversiones de esfuerzos y recursos por parte de las élites jurídicas estadounidenses crecieron de manera considerable. La nueva generación de profesionales en derechos humanos ahora provenía de las universidades más prestigiosas y cosmopolitas –Columbia, Yale, Harvard, Princeton, Berkeley–. Al igual que

en las generaciones anteriores, los abogados líderes que estaban adentro y alrededor del Estado habían formado parte de la élite de las facultades de derecho. Más aún, diversos patrones de conducta que por mucho tiempo habían identificado a las personas de negocios, empezaron a tener pares entre quienes ejercían el derecho. La inclinación por seguir una trayectoria internacional en el mundo de los derechos humanos y la filantropía –como también ocurre en el mundo de los negocios y del poder estatal– ha sido cultivada en aquellas instituciones prestigiosas que reproducen a la élite.

Recientemente, dicha predisposición internacional en el campo de los derechos humanos o de la filantropía ha logrado evolucionar gracias a determinadas instrucciones y acomodamientos *ad hoc*. En cambio, los caminos que conducen de la academia a una trayectoria de ejercicio en estas áreas se encuentran ahora mucho más desarrollados y profesionalizados, como resultado de la creciente respetabilidad académica obtenida en estos campos hacia el final de los años 70 así como a su institucionalización más sólida en la siguiente década. Esta institucionalización se dio no sólo dentro de la academia, sino también dentro de la política y en los medios de comunicación, lo cual ha empezado a caracterizar el campo del poder estatal en los Estados Unidos.

Los programas de Harvard especializados en derechos humanos ilustran el modo como las instituciones de élite se vieron en la necesidad de concentrarse en estas esferas y en los papeles que esperaban desempeñar dentro de las mismas. Las personas que se dedicaban al estudio de los derechos humanos esperaban convertirse, de la manera que fuese, en líderes de la producción de la teoría jurídica en esta materia. Asimismo, pretendían convertirse en la base de formación de punta para los líderes futuros de las ONG de derechos humanos.

Este programa de Harvard se realizó en tiempos relativamente recientes. A comienzos de los años 80, el prestigioso profesor Henry Steiner, de acuerdo con una fuente cercana a él, “estaba buscando algo para hacer” luego de haber enseñado durante 10 años las cátedras de derecho internacional privado y de responsabilidad jurídica extracontractual. La Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard estaba superando un período de crudas contiendas políticas a su interior. Steiner había sido el mediador entre el viejo flanco conservador y un pequeño núcleo de profesores de derecho radicales (v. gr. Roberto Unger, Duncan Kennedy y en general el movimiento de estudios críticos del derecho), quienes introdujeron en el discurso jurídico estadounidense las contradicciones propias de la Guerra Fría, así como la hostilidad en contra del conservadurismo del establecimiento jurídico.¹

¹ Resulta interesante que esta evolución de la izquierda se encontrara estrechamente vinculada con

El ámbito de los derechos humanos satisfizo perfectamente los múltiples objetivos de Steiner. En efecto, era un campo cosmopolita, intelectual y político (pero no tan político como para dejar de ser considerado como “derecho”), y asimismo contaba con la atención de los medios de comunicación. Los estudiantes a su vez se sintieron atraídos por la causa de los derechos humanos debido a su éxito en la desestabilización de varias dictaduras mediante la movilización de la opinión pública, y a su constante aparición en las primeras páginas del *New York Times*. De igual modo, los cambios –para ese entonces en proceso de gestación– tanto de prioridades como de modos de acción en el dominio de los derechos humanos, hicieron de esta un área aún más atractiva para las personas interesadas en la disciplina jurídica. Por ejemplo, en los debates acerca de la concesión de amnistía a los torturadores o en referencia a los tribunales conformados para juzgar a los militares de la Argentina, un cierto nivel de competencia en técnica jurídica se convirtió en un factor más importante que en el pasado. De igual forma nuevos grupos, como Human Rights Watch, empezaron a ser mucho más agresivos que organizaciones como Amnistía Internacional en cuanto a la ampliación de los límites del derecho y a la dedicación de esfuerzos en terrenos jurídicos novedosos, especialmente en el derecho humanitario.²

En resumen, tuvo lugar una apertura en favor de los esfuerzos académicos productivos orientados hacia las iniciativas jurídicas relacionadas con los derechos humanos. Como un profesor coetáneo de Harvard señaló, “es posible que estemos décadas atrás de los eventos, pero eso es normal. Las facultades de derecho en raras ocasiones son progenitoras: la materia prima se crea en la sociedad y es aquí donde gana vigencia, debido a que nosotros le agregamos un valor intelectual”.

Con el objeto de lanzar su nuevo programa, Harvard logró hacer uso de su reputación y de su red de contactos. Las fundaciones filantrópicas y las generaciones pudientes de egresados de Harvard financiaron el programa. La facultad también aportó su parte invitando a un número importante de

las contradicciones de la Guerra Fría y con el movimiento de derecho y desarrollo. Roberto Unger proviene de Brasil, en donde Henry Steiner y David Trubek le insistieron para que fuera a estudiar a Harvard. Se dice que Duncan Kennedy había estado involucrado en asuntos internacionales antes de vincularse a la facultad de derecho. Asimismo, él fue un participante activo de los seminarios de Trubek, en donde criticó la línea de derecho y desarrollo así como las teorías del legalismo liberal en las que estaba fundada. Todos estos académicos formaron parte de la creación del movimiento de los estudios críticos del derecho, un ataque al establecimiento jurídico desde adentro de dicho establecimiento.

² Así, se dice que Human Rights Watch se apoyó en Theodor Meron, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York, y en Robert Goldman de American University. Según uno de los líderes de Human Rights Watch, “ellos nos mostraron la normatividad sobre la guerra. Nos guiaron a través de la compleja serie de mandatos y nos transmitieron la confianza necesaria para lidiar con casos que realmente no eran considerados como un asunto de derechos humanos”.

académicos visitantes distinguidos. Junto con las labores de administración y de docencia, el director del programa se embarcó en la realización de misiones en el exterior, descritas como una suerte de “empresa intelectual errante ... que respondía al llamado de lo emocionante ... y buscando puro entusiasmo intelectual”. Los viajes de Steiner también ayudaron a abrir nuevos terrenos en cuanto a redes de contactos e información. Sobra decir que el prestigio y las conexiones de Harvard facilitaron el acceso a potenciales contactos e hicieron de la construcción de redes una tarea bastante fácil.

Las pretensiones y el impacto del proyecto resultante fueron enormes. Cada año, entre los 200 estudiantes que adelantaban programas internacionales en Harvard, 15 hacían de los derechos humanos su campo de especialidad. Los egresados del programa no sólo deseaban incorporarse a ONG destacadas, sino también a agencias estatales y a organizaciones internacionales que trabajaban en esta materia o con tópicos relacionados. De este modo, la envergadura de la red permitió que Harvard funcionara como un foro mucho más efectivo, en donde diversos intercambios tenían lugar y nuevas preguntas eran debatidas.

La posición de Harvard como el punto de intercambio –que a la vez era central, dominante y discreta– cumplió las ambiciones de su fundador, orientadas a transformar el ejercicio de los derechos humanos. El programa de Harvard sirvió para educar especialistas técnicamente mucho más competentes y su enfoque teórico obligaba a que sus interlocutores reflexionaran críticamente sobre las orientaciones generales de este movimiento, así como sobre los principios jurídicos allí inmersos. Historias similares también se dieron en otras facultades de derecho de élite, en donde el movimiento de los derechos humanos ayudó a revitalizar áreas como el derecho internacional –el cual había tenido una posición relativamente marginal en las facultades de derecho durante el período de la posguerra– o el estudio de los derechos civiles –que había perdido el prestigio obtenido en la década de los 60. Muchos de los profesores que habían concentrado sus esfuerzos en el movimiento de los derechos civiles –por ejemplo, Owen Fiss y Drew Days en Yale, o Jack Greenberg en Columbia– fueron perfiles destacados en la construcción de los diversos programas de derechos humanos.

Estos nuevos programas y enfoques en derechos humanos no variaron la importancia de los notables ni la confianza que el movimiento de los derechos humanos había generado en los medios de comunicación. De hecho, la práctica real en materia de derechos humanos continúa siendo la movilización de la opinión pública con el objeto de presionar a quienes toman las decisiones.³ Es posible que exista una suerte de chantaje explíci-

³ La clásica estrategia de movilizar la conciencia de las masas para imponer sus deseos sobre la voluntad del Gobierno se mostró lenta y formalista, como la justicia misma. Ahora el nuevo mandato está orientado hacia la eficiencia, hacia las respuestas rápidas que gocen de argumen-

to o implícito en este tipo de presión, la cual es dirigida menos a los dictadores que a todos aquellos que mantienen relaciones económicas y políticas con ellos, desde los integrantes del Departamento de Estado hasta los altos dirigentes de las multinacionales: en realidad son ellos quienes toman las decisiones y cuentan con los medios para que las preocupaciones relacionadas con los derechos humanos sean escuchadas.⁴

El reconocimiento y la institucionalización de los derechos humanos han abierto nuevas trayectorias dentro de las mismas organizaciones en donde se toman las decisiones importantes: el Departamento de Estado, la Casa Blanca, el Banco Mundial, las Naciones Unidas, y todas aquellas instituciones que actualmente deben contar con expertos en materia de derechos humanos. Estas instituciones, de acuerdo con palabras de un funcionario, están “ávidas de talento”.⁵

La profesionalización relacionada con la creciente inversión de esfuerzos y recursos en la academia, así como con la construcción de trayectorias de ejercicio del derecho, no sólo sacaron provecho de la recomposición de

tos más persuasivos. El terreno se encuentra más gobernado por la *“realpolitik”*, que por valores y principios egregios. De acuerdo con esta nueva estrategia, el recurso de la opinión pública es sobre todo un argumento que se emplea en las negociaciones. No es fortuito que ésta haya sido la estrategia utilizada por los litigantes estadounidenses, quienes se preocupan menos por los potenciales veredictos judiciales y más por la generación de argumentos susceptibles de ser empleados en las negociaciones entre las partes que tienen lugar al margen de los procedimientos legales. Como lo manifestó un abogado de Human Rights Watch, “la meta es tratar de hacer cumplir el derecho sin que resulte necesario acudir a un sistema jurídico en su sentido tradicional. Si usted tiene un sistema jurídico que funcione, es posible que llame entonces a organizaciones del corte de la ACLU, en donde existe un espacio preeminente para los abogados. Pero en la mayoría de los países en donde nosotros trabajamos ... cuentan en gran parte con sistemas legales –si es que los hay– más rudimentarios, luego el desafío para el movimiento de los derechos humanos es crear formas alternas de protección mientras que son establecidas las bases para defender legalmente la permanencia de los derechos. Y los procesos para adelantar estas alternativas no requieren que uno tenga un título de abogado. Quiero decir, un título de abogado es bastante útil, pero si usted mira el perfil de nuestros empleados, una tercera parte son abogados, pero el resto son periodistas expertos en asuntos locales”.

⁴ Como lo describió recientemente un profesor de la Facultad de Administración de Empresas de Harvard (Spar 1998, 8), “cuando las empresas estadounidenses se dirigen al exterior, llevan consigo más que el capital y la tecnología. Además, llevan su nombre de marca, su reputación y su imagen internacional. En su camino también cuentan con el escrutinio de los activistas estadounidenses y de los medios informativos internacionales. De esta forma, cuando las empresas estadounidenses son sorprendidas realizando prácticas abusivas o poco limpias, estos grupos entran en acción, desplegando una sombra de desencanto ... La red (*Internet*), literalmente, ha electrificado a los activistas locales ... de repente las ventajas de las labores y los gastos de bajo costo deben ser sopesadas con la irrupción de la publicidad negativa, con el costo de las relaciones públicas, así como con la posibilidad de los reclamos de los consumidores”.

⁵ Como nuestro principal informante de Human Rights Watch lo señaló, “nosotros vinculamos a los mejores perfiles de las mejores facultades de derecho y de otras facultades”. Lo mismo cuenta con respecto al medio ambiente. Recientemente, el Centro para el Derecho Internacional del Medio Ambiente, radicado en Washington, fue seleccionado como “una de las mejores plazas en los Estados Unidos para trabajar si se cuenta con título de abogado”, reforzando de esta forma su estatus de élite (Walton 1999, 803).

este campo para los practicantes de derechos humanos, sino que también aceleraron la generación de este proceso. Respaldados por los aliados (e informantes) ubicados en el corazón de las instituciones estatales, estos profesionales activistas se encuentran en una buena posición para explotar las debilidades burocráticas o las contradicciones propias de las políticas públicas. Gracias a estas múltiples redes, que tocan a las instituciones de poder y a los centros de la oposición, ellos se encuentran en una posición estratégica para definir objetivos realistas, que tienen en cuenta tanto las aspiraciones de uno de los grupos como el margen de negociación de los otros. Así, las campañas de acción que organizan resultan bastante efectivas, ya que ellos pueden desenvolverse en el doble escenario de la movilización pública y de las negociaciones de salón en donde se mueven los hilos de poder. Las ONG más prestigiosas también obtienen beneficio de esta posición estratégica.⁶ En efecto, ellas logran atraer jóvenes graduados que combinan la competencia con el entusiasmo, los ideales y la excelencia en el manejo de diversas técnicas, ubicándolas en una posición aún mejor, que a su vez contribuye al éxito de estas estrategias contrahegemónicas y abona el terreno para consolidar la legitimidad de estos profesionales en el campo del poder estatal.

La historia de los derechos humanos es una crónica de la construcción de un campo de práctica relativamente prestigioso, que goza de una fuerte conexión con las facultades de derecho de élite en los Estados Unidos. Aquellos que ingresan a las facultades de derecho con el deseo de convertir su idealismo en actividades jurídicas, y en ubicarse en una posición para ejercer influencia en el Estado mediante el empleo de técnicas y conocimientos internacionales especializados, buscan emprender sus carreras en el área de los derechos humanos.⁷ Ahora miraremos los eventos que se han produ-

⁶ Al realizar una serie de comentarios sobre la red de ex alumnos de las Naciones Unidas y del Departamento de Estado, así como sobre las relaciones que Human Rights Watch tiene con el Estado, un funcionario de experiencia de Human Right Watch precisó lo siguiente: "eso significa que hay ciertas personas dentro del Gobierno en las que podemos confiar realmente; quienes saben ... o quienes están haciendo su mejor esfuerzo. Esto resalta el hecho de que de cierta forma es una verdad constante que los gobiernos nunca son un ente monolítico, y que siempre hay buenas y malas personas, y entonces uno tiene que encontrar las personas aliadas para sobreponerse a los enemigos. Pero esto también quiere decir que nosotros tenemos aliados fuertes en el Gobierno ... regularmente estamos en contacto con el Departamento de Estado ..., la Casa Blanca ..., de manera más rutinaria con personas del Consejo de Seguridad Nacional ..., esto es, contamos con acceso en este sentido y ellos también nos conocen y se apoyan en nuestro trabajo ... pero ... tratamos también de combinarlos. Quiero decir, nosotros simplemente no intentamos guardar distancia frente al Gobierno. Así, permanecemos en estricta independencia del Gobierno, pero estamos allí para tratar de influir en sus políticas; y no tratamos de hacerlo a través de reportes de cabildeo, sino hablando con estas personas".

⁷ En un libro reciente, Human Rights Watch, el International Human Rights Law Group y el grupo Minnesota Advocates for Human Rights, están relacionados dentro de las 20 organizaciones de intereses colectivos como "las mejores plazas en los Estados Unidos para trabajar si se cuenta con título de abogado" (Walton 1999).

cido en materia económica, en donde la tensión dominante en las décadas de los años 70 y 80 deja entrever una intervención estatal y jurídica en contravía a las tendencias de libre mercado.

DE LA DENUNCIA DE “LOS GOBIERNOS TRAFICANTES DE INFLUENCIAS” A LA REDEFINICIÓN DE “LOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS FAVORABLES AL MERCADO”

En una conferencia dada en la primavera de 1985, Robert Lucas –uno de los profesores de punta del Departamento de Economía de la Universidad de Chicago y la figura más destacada en la teoría de “las expectativas racionales” (que lo llevó a obtener el Premio Nobel en 1995)–, al referirse a los factores que generaban crecimiento económico, se apartó de la senda de la ortodoxia neoliberal asociada con el Consenso de Washington. Manteniendo una posición contraria al modelo de los mercados perfectos relacionados con el neoliberalismo y la Universidad de Chicago, resaltó la importancia de las interacciones entre los individuos, así como el papel potencialmente favorable de las instituciones y de los modelos de organización que facilitaban la concentración de los conocimientos y las técnicas especializadas. Respecto al tema del papel del Gobierno en la intervención en la economía, se mostró mucho más abierto a dicha posibilidad en contraste con aquellos identificados con la ortodoxia dominante, quienes estaban satisfechos de haber denunciado prácticas manifiestas de tráfico de influencias por parte de actores estatales.⁸

Hoy día la conferencia de Lucas es considerada como uno de los puntos de quiebre que suscitó una nueva teoría del crecimiento. Alrededor de esta novedosa frontera en materia de teoría económica pueden ser localizadas muchas de las estrellas de la nueva generación, provenientes en su mayoría de la tradición neoclásica, como Paul Krugman, Paul Romer y Robert Barro, al igual que unos pocos neokeynesianos, como N. Gregory Mankiw. Los tópicos que fueron promovidos tenían una íntima relación con aquellas preguntas que habían sido generadas en las áreas de la economía política y de la economía para el desarrollo. Pero ésta no es la única paradoja. Como David Warsh lo indicó en su columna del *Boston Globe*, este nuevo enfoque condujo a una inversión de las posiciones y de los terrenos tradicionales que habían sido relacionados con la controversia entre los economistas keynesianos y los neoclásicos, especialmente respecto al papel central de las políticas de gobierno en el impulso de las innovaciones, en la acumu-

⁸ Según la versión de Warsh, Lucas preguntó “¿hay algún tipo de acción que el Gobierno de la India pueda emprender para que su economía crezca como lo han hecho las economías de Indonesia o Egipto?” (Warsh 1994g).

lación de conocimientos y de capital social (*cfr.* la columna sobre Robert Putnam, Warsh 1994f), en la inequidad social (*cfr.* la columna sobre Kevin Murphy 1994e) y, en general, en todo lo referente a la competencia imperfecta. Según Warsh, “curiosamente los viejos papeles se cambiaron: ahora son los chicos buenos (esto es, los nuevos keynesianos) los que aconsejan mantener las manos fuera del mercado; y los chicos malos (esto es, los prestigiosos apóstoles de la nueva economía del crecimiento) son los que reconocen que el Gobierno debe asumir una posición activa en la labor de fomentar la expansión de la tecnología” (1994a).

La caracterización periodística de Warsh logra capturar un giro dramático. Con la victoria de los teóricos de la Escuela de Chicago –liderados por Milton Friedman y sus aliados–, esta oposición entre los dos bandos antagonistas perdió buena parte de su relevancia. En efecto, la metodología neoclásica estaba siendo aplicada por todos, y los discípulos del monetarismo habían transportado sus modelos hacia terrenos muy diversos. Asimismo, los esfuerzos adelantados por las universidades con el objeto de atraer futuras estrellas ayudaron a superar la polarización entre los dos campos (la cual en ningún caso fue tan pertinaz como parecían mostrarlo los debates ideológicos destacados por los medios de comunicación, tal como el que enfrentó a Friedman con Tobin).

Al respecto, la carrera de Andrei Schliefer, uno de los teóricos del “gran empujón”, es bastante elocuente. Estudió en Harvard, fue discípulo de Lawrence Summers y luego se trasladó a la Universidad de Chicago. Entonces publicó un artículo en el *Journal of Political Economy* en donde atacaba diversas tesis neoliberales mientras que, a su vez, respaldaba “el papel que el Gobierno legítimamente podría llegar a jugar fomentando completamente el proceso circular del crecimiento económico” (Warsh 1994d). Luego de esta defensa del intervencionismo, similar a la que se identifica generalmente con los gobiernos asiáticos, se convirtió en uno de los expertos de la privatización en Rusia, lo cual lo condujo a concentrarse en tópicos jurídicos que resultaran de interés para proteger a los inversionistas. Además, empezó a interesarse en temas sobre relaciones de “captura” (de actividades económicas) e incluso de corrupción entre gobiernos de Occidente e intereses privados. En resumen, esta descripción muestra cómo Schliefer se movió entre los dos campos y cómo los temas relacionados con las instituciones y las políticas gubernamentales se habían convertido en las nuevas fronteras de la teoría económica. Estas preguntas también se encuentran en el corazón de la actividad empresarial de estos teóricos. Ellos son consultores internacionales de punta así como teóricos. De hecho, Schliefer dirigió el proyecto del Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional enfocado en Rusia, el cual desde 1992 hasta 1996 recibió aproximadamente \$60 millones de dólares provenientes de Usaid (Wedel 1998, 127).

La paradoja real de este revés es que, de hecho, no existe para nada algo que sea paradójico. La reconversión que tuvo lugar revela una continuidad perfecta conforme a la lógica con la que funciona este campo. Krugman, según Warsh, narró su encuentro con la idea de “*path dependency*” (esto es, la teoría de la influencia de decisiones y eventos económicos pasados en el camino que toman las economías y del que es difícil salir) del siguiente modo:

el ascenso de QWERTY [su forma concisa de referirse a la teoría de *path dependency*, haciendo alusión a la persistencia del teclado tradicional *] fue sentido como una revolución intelectual para aquellos que participaron en el proyecto; frases como ‘giro paradigmático’ eran rutinariamente empleadas ... para refutar la creencia casi religiosa de los conservadores en los mercados libres. Si algo tan ineficiente como un teclado QWERTY puede perdurar por décadas, entonces uno no puede depender para siempre de los mercados para tener la razón (Warsh 1994c).

No obstante, desde otra perspectiva, esta revolución en las posiciones mantenidas por los economistas, que “ubicó a la competencia imperfecta en el centro del campo”, simplemente es el resultado lógico de la configuración de una disciplina cuya estructura fomenta la habilidad matemática, así como las estrategias tanto políticas como de los medios de comunicación. Las grandes controversias producidas al interior de este campo sirven como campañas de promoción para atraer a nuevos jóvenes adeptos a las matemáticas, al igual que como un escenario que ejerce injerencia en las inclinaciones de las estrategias empresariales. Así, las presiones ejercidas

* El ejemplo del teclado de las máquinas de escribir y de los computadores es utilizado con frecuencia para ilustrar la teoría de *path dependency*, esto es, la teoría económica acerca de la influencia de decisiones o convenciones adoptadas en el pasado que, aunque pueden ser altamente ineficientes, son duraderas porque el costo de cambiar la decisión o la convención sería muy alto. Se alude al ejemplo con el nombre de QWERTY en referencia a las letras que en el teclado convencional se encuentran en la parte superior izquierda, adyacentes unas a otras en sentido horizontal. Múltiples estudios han mostrado que esta disposición de las teclas, y del teclado en general, no es la más adecuada para maximizar la velocidad del tecleo, y que la razón por la cual se adoptó esta disposición en las máquinas de escribir originales fue evitar que las teclas mecánicas que imprimían las letras se enredaran las unas con las otras. Por esta razón, letras cuya combinación es frecuente fueron ubicadas de tal forma que las teclas que las contenían no quedarán en posiciones adyacentes y, por tanto, no correrán el riesgo de enredarse cuando se pulsaban con rapidez. A pesar de que esta dificultad mecánica obviamente desaparece con las máquinas eléctricas y las computadoras, cambiar la convención requeriría un reentrenamiento de los usuarios a nivel mundial, lo cual resulta muy difícil y costoso. Por eso, la teoría de dependencia del camino recorrido (*path dependency*) es llamada “teoría QWERTY” para mostrar la perdurabilidad de convenciones ineficientes, que van en contravía de las teorías convencionales sobre el poder del mercado para obtener por sí mismo resultados eficientes. La misma teoría es invocada para explicar la dificultad que tienen las economías subdesarrolladas de adoptar reformas que les permitan alcanzar mayores niveles de crecimiento. Esta explicación extensa del ejemplo se justifica porque los autores aluden en varios pasajes importantes de este libro a dicha teoría, que no es familiar para quienes no tienen entrenamiento económico. [Nota del editor]

por estas nuevas apariciones desatan nuevas inversiones de esfuerzos y recursos en la producción de diversos modelos que continúan ampliando los límites de los postulados teóricos.⁹

El giro de los límites y de los tópicos propios de la ortodoxia también obedece a la promoción de sus creadores en el campo del poder. Luego de que los keynesianos provenientes de las universidades estadounidenses más prestigiosas fueron llamados por Kennedy para conformar el primer grupo de intelectuales en acción, el grupo “excluido” de Chicago no tuvo otra opción que la de ofrecer sus servicios a los adversarios del establecimiento del Este Norteamericano. Así, ejercieron presión con la realización de modelos que denunciaban los abusos producto de una coalición entre políticos e intereses privados, de los cuales se decía que practicaban “tráfico de influencias” bajo el ropaje de las instituciones del Estado. No obstante, una vez que la administración Reagan aflojó los controles sobre las palancas de influencia en Washington, las preocupaciones de quienes habían sido los ideólogos de la teoría económica pura sufrieron un cambio, esto es, un cambio en los recursos que ellos pudieron utilizar.

En el período anterior, en su calidad de asesores del Gobierno, los miembros del grupo de Chicago se dedicaron al dismantelamiento de las regulaciones estatales, conforme a las recetas que los habían conducido al poder. Pero las prioridades se invirtieron, sobre todo luego de los excesos y los escándalos producidos en los estrepitosos años 80. Con el objeto de consolidar los beneficios tácticos de la revolución neoliberal, resultó esencial reconstruir un cierto nivel de regulaciones. Por lo tanto, lejos de ser obstáculos para la efectividad del mercado, el derecho y otras instituciones de soporte se convirtieron entonces en condiciones necesarias para su funcionamiento.¹⁰

Esta nueva conversión de los economistas hacia las cualidades del orden jurídico fue facilitada por el hecho de que el ejercicio de la profesión del derecho se vio cada vez más impregnada por la lógica de los negocios.¹¹ Allí también la revolución conservadora trastocó, en un proceso que estaba en plena marcha, las jerarquías y las relaciones de poder propias del ámbito del derecho (Dezalay 1992). Dentro de la academia jurídica, una nueva generación de profesores edificaron sus carreras en las décadas de los años 70 y 80 mediante su dedicación a la empresa de traer conceptos neoortodoxos de la economía al campo del derecho. Los nuevos académicos

⁹ Según Warsh, “las diversas personas innovadoras luchan para superar a los otros como en un juego de salto de ranas” (1993, 120).

¹⁰ Este también fue el período de crecimiento de la mafia y de las economías expeditas en los países de Europa del Este, lo cual hizo aún más evidente que los mercados capitalistas requerían contar con un mínimo de reglas para operar (Warsh 1993, 240).

¹¹ Basta con mencionar el crecimiento impresionante y la rentabilidad de las firmas de abogados que empezaron a operar progresivamente como empresas comerciales (Galanter y Palay 1991).

del derecho, que tenían vínculos estrechos con la Universidad de Chicago, comenzaron en el área de antimonopolios, pero muy pronto extendieron su influencia hasta hacer de la línea del análisis económico del derecho una actividad promisoría en las facultades de derecho.¹² El interés de los abogados en la economía fue facilitado por el respaldo de diversas fundaciones conservadoras, especialmente la Fundación Jon M. Olin, que había sido creada en oposición a las fundaciones del establecimiento.¹³ Varios académicos del derecho, neortodoxos reconocidos vinculados con la Universidad de Chicago, como Robert Bork, Richard Posner o Frank Easterbrook, rápidamente también pasaron a formar parte de la rama judicial al ser nombrados por Reagan en los 80. Diversos académicos emprendedores dentro del campo jurídico se aferraron a la ola de la revolución conservadora (Duxbury 1995) y así transformaron todas las áreas del derecho.

Cuando los teóricos que habían denunciado ciertas manipulaciones sociales y el abuso de reglas establecidas descubrieron de repente las cualidades del Estado y del derecho, ya habían cambiado de manera dramática las posiciones –y las estrategias– relativas de los actores. A medida que fueron accediendo a los círculos de poder, los académicos de la Escuela de Chicago estuvieron cada vez menos inclinados a denunciar en la teoría pura los pactos hechos sobre bases políticas pragmáticas. Su posición teórica les dio acceso a los ámbitos de poder y a las redes de influencia, y desde adentro es mucho más fácil aceptar ajustes pragmáticos que se entienden como movimientos necesarios para mantenerse en el poder.¹⁴ Más

¹² Henry Manne, uno de los académicos clave y pionero de la línea de derecho y economía, fue uno de “los diez u once estudiantes de la Facultad de Derecho” de la Universidad de Chicago interesados en la economía en los años 50. Según Manne, “asistimos a todos los seminarios que pudimos con [Aaron] Director”, usualmente considerado como el fundador a pesar de que no publicó casi nada. La Facultad de Derecho lo contrató porque el Departamento de Economía no estaba vinculando personas que no contaran con un título de doctorado. La Facultad de Derecho había empleado economistas con anterioridad, incluyendo especialmente a Henry Simons, quien precedió a Director. Director también era cuñado de Milton Friedman. Por su parte, Robert Bork fue estudiante de la Universidad de Chicago en la misma época de Manne. Tal y como Manne cuenta, “la sustancia de esta historia es cómo se va del simple interés de Aaron Director por el análisis económico del tema del derecho antimonopolios a la recepción de dicho enfoque por parte de los demás profesores de la Facultad” (ver además Duxbury 1995, 346-381).

¹³ En 1974 (año siguiente a la primera edición del libro *El análisis económico del derecho*, de Richard Posner), inmediatamente después del comienzo del movimiento del mismo nombre, Henry Manne hizo que la Fundación Olin se interesara en este enfoque. Así, Olin financió varios de los talleres y seminarios que ayudaron a construir este campo. Otras fundaciones de corte conservador también mantuvieron una postura activa. Por ejemplo, según Manne, “el Fondo Libertad aceptó financiar seminarios, pequeñas conferencias ... Durante mis seis años de estancia en Miami y a través de mis seis años en Emory [en donde Manne enseñó] llevé a cabo alrededor de 38 conferencias financiadas por el Fondo Libertad, ¿y sabía usted que 33 de esas conferencias fueron publicadas como libros o en revistas de derecho bajo la forma de simposios? Y cada uno de ellos concebía nuevos tópicos de derecho y economía que nunca nadie había considerado con anterioridad”.

¹⁴ Lo mismo había pasado tiempo antes con los economistas keynesianos, quienes se convirtieron en asesores del Estado durante los años 60.

aún, el derecho dejó de ser identificado primordialmente con el tráfico de influencias y con el Estado regulador (*cf.* Garth y Sterling 1998). En efecto, se había convertido en un instrumento que les ayudaba a defender sus intereses y los de sus aliados, en las cortes y en otros escenarios. El desarrollo de la línea del análisis económico del derecho como un programa concreto facilitó la aparición de una serie de prescripciones que servían para desregular a través del derecho. No resulta extraño que los abogados de negocios y los vinculados al Estado, quienes se desenvolvían en los corredores del poder en Wall Street y en Washington, lograran reorientar sus perfiles hacia las nuevas dinámicas de poder, ayudando de esta manera a que los economistas concedieran un papel más relevante al derecho y a los abogados.

UN NUEVO SABER ECONÓMICO EN EL BANCO MUNDIAL

Los economistas, como hemos dicho, empezaron a concentrarse más en el derecho, viendo en el mismo un aliado potencial que podía servir para la construcción de un mercado internacional de bienes y capital. En cuanto al Banco Mundial, el *World Development Report* [Reporte mundial sobre desarrollo] de 1991, que se centraba en “el desafío del desarrollo”, empezó a prestar mayor atención a las instituciones estatales.¹⁵ Para el tiempo en que se expidió el Reporte mundial sobre desarrollo de 1996, el giro potencial ya era mucho más evidente. El Reporte de 1996 orientó su atención al “desafío de la consolidación” de ciertas reformas en los mercados y, en particular, se detuvo en la importancia de las instituciones: “un número creciente de estudios sobre las economías de mercado sugiere que, para el largo plazo, si las economías en transición han de alcanzar los rangos de las economías más avanzadas, no sólo requerirán políticas adecuadas en materia económica sino también instituciones responsables para respaldarlas e implementarlas” (World Bank 1996, 85). Este enfoque en el Gobierno y en las reformas institucionales incluía una atención especial a la necesidad de “crear nuevas estructuras jurídicas para el desarrollo del sector privado” (World Bank 1996, 88), introduciendo temas como los derechos de propiedad, contratos, derecho empresarial y de inversión extranjera, derecho de concordatos y bancarrotas, derecho de la competencia, así como a la necesidad de un sistema judicial confiable y competente, y un ejercicio privado próspero de la profesión jurídica (World Bank 1996, 88-93). Desde

¹⁵ Los Reportes mundiales sobre desarrollo fueron iniciados bajo la dirección de McNamara. Los mismos han sido producidos a través de un modelo de competencia vigoroso. Según una de las personas participantes, “la decisión de los temas consiste en un proceso altamente competitivo”. La junta de directores del Banco Mundial toma la decisión final, y actualmente alrededor de \$3 millones son asignados para su elaboración. Aquellos encargados de la tarea de producirlos gozan de una autonomía considerable. De igual forma una posición de liderazgo en la creación del Reporte mundial de desarrollo “es un boleto para ascender” dentro del Banco.

esta perspectiva, no resulta suficiente eliminar los obstáculos jurídicos. Mirando más allá del ataque al Estado emprendido por el Consenso de Washington, ahora los inversionistas consideran como un asunto esencial obtener protecciones equivalentes a aquellas disponibles para los capitalistas locales, quienes pueden movilizar redes de clientelas alrededor del Estado. Para citar el Reporte de 1996 nuevamente, “el Gobierno por sí mismo debe estar regido por el derecho, debe seguir el tenor de sus declaraciones anunciadas en referencia a sus políticas públicas, debe cumplir con sus obligaciones y, por su parte, las instituciones privadas deben tener una confianza absoluta en que éste no intervendrá arbitrariamente en sus asuntos” (World Bank 1996, 93-94). El Reporte mundial sobre desarrollo de 1997 continúa en la misma línea, centrándose particularmente en el papel del Estado (World Bank 1997). Y luego de la crisis asiática, el Banco Mundial publicó un documento aún más fuerte, titulado *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter* [Más allá del Consenso de Washington: las instituciones importan] (World Bank 1998). Éste fue un esfuerzo mancomunado de las oficinas regionales de Latinoamérica y el Caribe con la unidad de manejo del sector público, que así atacaron directamente el “Consenso” de los 80, enfatizando que “una política macroeconómica adecuada no es suficiente; *las buenas instituciones son esenciales para la estabilidad macroeconómica en el mundo actual de integración global financiera*” (World Bank 1998, 3; cursivas del texto original). El libro también incluye un capítulo sobre mercados de capital e instituciones jurídicas.

El giro en el mensaje económico enviado por el Banco Mundial no estuvo exento de ambigüedad. Uno de los activistas dentro del Banco enfatizó que a la generación de macroeconomistas neoliberales que había manejado los destinos de la institución en los años 80, prácticamente la habían purgado de todo tipo de oposición. Él se las arregló para escaparse de la purga más grande adelantada en 1987, pensando “éste es mi Banco también” y “no sobreviviría con una política macroeconómica” únicamente, pero, con todo, contó con pocos aliados economistas dentro del Banco. A pesar de los cambios que se estaban sucediendo alrededor del Banco, específicamente al interior de otras agencias de desarrollo –incluyendo a la Usaid con su “iniciativa en materia de democracia”, que sufrió una aceleración en 1989 (Carothers 1996, 1; ver Nelson con Eggleton 1992)–, éste continuó enamorado de la forma más pura del Consenso de Washington.¹⁶

Pretendiendo generar respaldo en favor de un enfoque diferente al sostenido por los macroeconomistas del Banco Mundial, él y otros trataron de

¹⁶ Según Ismael Serageldin (1996), actualmente vicepresidente del Banco y uno de los gestores del giro hacia las materias de gobierno, “con la introducción de la idea de ‘un buen gobierno’, el Banco desencadenó un debate tan vivaz como el que había suscitado acerca de la redistribución de los ingresos 15 años atrás”.

invitar a académicos institucionalistas tales como Mancur Olson, Oliver Williamson y Douglas North. No resulta extraño que Stanley Fischer, el principal economista del Banco Mundial, llegara incluso a cuestionar que Mancur Olson fuera un economista. Otro de los economistas del Banco en ese entonces notó la reacción de la mayoría de los economistas frente a las incursiones iniciales de ciertas preocupaciones institucionales y frente a expertos africanos que argumentaban que los problemas de desarrollo “no eran susceptibles de soluciones económicas”: mientras algunos sostenían que había una necesidad de “superar este abismo”, otros afirmaban que el Banco debía evitar involucrarse en esta potencial aventura “política”. Al respecto, una dosis de legitimidad fue generada en 1993, cuando Douglass North recibió el Premio Nobel de economía: “desde entonces la economía institucional tomó vuelo”.¹⁷ Así, un grupo relativamente pequeño dentro del Banco creó una “red informal interna”, y pretendió basarse en el institucionalismo relativamente espartano que sostenía North. Aun cuando conocían perfectamente que diversos politólogos y sociólogos tenían en su haber trabajos sobre los mismos tópicos, sabían que los economistas no les responderían a especialistas que no fueran economistas. El poder de este grupo aumentó con la designación de James Wolfensohn como presidente del Banco. Wolfensohn, según uno de los miembros de la institución, no guardaba mucho aprecio por la teoría económica abstracta. En cambio, “hablaba como si las instituciones importaran”. Más aún, Wolfensohn tuvo que responder a presiones externas, como se discute adelante.

Robert Picciotto, economista usualmente citado como uno de los líderes en el giro hacia el enfoque institucionalista, en la actualidad es el director general del departamento de evaluación de operaciones del Banco Mundial.¹⁸ Al seguir de manera breve su historia, es posible rastrear algunas de las recientes transformaciones del Banco Mundial y de las teorías económicas que lo rigen. Picciotto, que inició sus actividades en el Banco en 1961 como economista influenciado por la posición iconoclasta de Albert Hirschman, era uno de quienes se encontraba afuera del mundo de los macroeconomistas neoliberales. Se desempeñó como vicepresidente de presupuesto bajo la administración de Conable desde finales de 1987 hasta 1989. Luego, formó parte de la oficina de evaluación y desarrollo en 1992.

¹⁷ De acuerdo con uno de los economistas decididamente simpatizante del giro hacia las materias de gobierno, North llegó al Banco y se dirigió a 600 o 700 personas, muchas de las cuales estaban “tomando notas”.

¹⁸ Picciotto, quien nació en Italia, se vinculó al Banco Mundial en 1961. Se había graduado de la facultad Woodrow Wilson de Princeton. También es el autor de *Putting Institutional Economics to Work: From Participation to Governance* (Poniendo a funcionar la economía institucional: de la participación al gobierno) (1995), y (con Eduardo Wiesner) fue el editor de *Evaluation and Development: The Institutional Dimension* (Evaluación y Desarrollo: la dimensión institucional) (1998).

Su ingreso coincidió con un período de mayor reconocimiento para esta oficina, que venía de un proceso de decaimiento. Así, logró someter el reporte Wapenhans a consideración de la junta, que resaltaba ciertos problemas de supervisión y de rendimiento de cuentas en los préstamos, con lo cual también hizo que Wolfensohn concediera mayor atención a estos asuntos. Como veremos adelante, esta oficina actualmente promueve medios bastante diferentes para perfeccionar y ponderar los préstamos. Como lo señaló una de las personas que está de acuerdo con el nuevo papel de la oficina, Picciotto mostró que los problemas de los proyectos fracasados no obedecían tanto a un mal diseño de éstos, sino a la configuración de las instituciones del sector público y de la sociedad civil.

LA ECONOMÍA POLÍTICA COMPARADA: LA PARADOJA ORTODOXA

Los discípulos de Chicago no fueron los únicos en sacar provecho de esta recomposición en el ámbito de conocimiento sobre el Estado, lo cual se convirtió en el corolario de la reestructuración de “las reglas del juego” estatales. Esto es particularmente cierto en cuanto al mercado de las técnicas y los conocimientos especializados orientado a las relaciones internacionales, un mercado altamente competitivo pero también capaz de generar altas utilidades. Conforme con este mercado, y una vez que se reconoció que los factores políticos jugaban un papel en el desarrollo de las políticas económicas, el número de productores potenciales de estas técnicas y conocimientos especializados aumentó de manera ostensible. Por ejemplo, un grupo relativamente pequeño de politólogos rápidamente comenzó a enfatizar que las relaciones financieras internacionales no podían ser explicadas por completo en los términos estrictos de la economía.

En parte, la transformación del mercado consistió en una batalla entre los politólogos tradicionales de la “seguridad nacional”, simbolizados por la revista *International Security (IS)*, y los nuevos de la “economía política internacional”, cuyo emblema era la revista *International Organization (IO)*.¹⁹ Los politólogos de la *IS* habían venido siendo bien representados en el poder durante las últimas décadas, e insistían en su importancia, ya que “nosotros tenemos influencia”, mientras que el segundo grupo insistía en tener estándares de investigación académica “más rigurosos”. La réplica de los partidarios del *IS* ante el reclamo de mantener un cierto rigor académico era que “nadie leía” la *IO*. En otras palabras, la *Internacional Organization* o las revistas del mismo corte tenían un interés mucho más

¹⁹ El nuevo enfoque del Banco Mundial y del FMI contrasta con “la teoría de la dependencia” que es aún bastante influyente en los círculos académicos cercanos a Latinoamérica (ver Packenham 1992).

orientado hacia el interior de la disciplina, mientras que la *IS* se inclinaba a ser más histórica y comparativa. En el proceso de este debate sobre capital académico e influencia política, la crisis internacional de la deuda y el advenimiento de ajustes estructurales se convirtieron en una oportunidad para el grupo de la *IO*.

En 1986, Stephen Haggard, para entonces profesor sobre asuntos de gobierno en Harvard, concluyó un análisis comparativo sobre “las políticas de ajuste” resaltando el siguiente hecho concerniente al FMI: “los programas diseñados sin referencia a las realidades políticas, muy posiblemente están destinados a fracasar e incluso a precipitar consecuencias políticas indeseables” (1986, 185). Siendo consciente de la carta de navegación de la era de Bretton Woods, la cual vedaba la posibilidad de inmiscuirse en asuntos de índole política, destacó la importancia de los aliados locales –aquellos que eran responsables de las políticas económicas y financieras y quienes generalmente habían sido capacitados en el FMI o en el Banco Mundial–.

Las redes (de relaciones transnacionales creadas a través de los programas del FMI o el BM), quizá más que recursos *per se*, constituyen el cimiento político del poder y de la influencia en estas organizaciones. La existencia de un grupo estable de funcionarios simpatizantes del FMI dentro del Estado parece ser un prerrequisito para el éxito del programa (Haggard 1986, 186).²⁰

Este argumento es más sólido si se tiene en cuenta la importancia en los países deudores de la promoción hacia posiciones clave de aquellos que mantienen vínculos cercanos con el FMI. Ellos son los únicos con el conocimiento financiero especializado y la credibilidad que resultan necesarios para negociar efectivamente con sus análogos de Washington (y de Nueva

²⁰ Este tópico de la importancia de los vínculos transnacionales es recurrente en esta línea académica. Por ejemplo, citando a Kahler, Barbara Stallings recuerda la relativa falta de efectividad de las intervenciones adelantadas por las instituciones financieras: “este sondeo sugiere que las agencias exteriores han tenido, sobre todo, una injerencia limitada en las decisiones orientadas hacia una implementación exitosa de los programas de ajuste estructurales y de estabilización” (1992, 42). Ella también destaca la importancia de las redes, sobre todo en tiempos de crisis: “una crisis económica puede resultar propicia para la conformación de una coalición que afirma que cuenta con un acceso especial hacia los recursos internacionales” (54). Así, la autoridad local se sirve de la autoridad internacional, ya que las coaliciones internacionales de banqueros, exportadores y profesionales permiten que los gobiernos resistan mejor las presiones populares (66), y asimismo les facilita ajustarse a los compromisos realizados con el FMI. Esto resulta de particular importancia, ya que las sanciones del FMI han sido raramente empleadas y por lo tanto no son muy creíbles. De igual manera, estas coaliciones también ayudan a evitar que se configure un cartel de deudores: “los gobiernos con una orientación internacionalista no quieren que se les identifique con dicho movimiento” (67). Así, el papel de estos grupos fue, como mínimo, un factor tan determinante como aquel del FMI en el manejo de la crisis de la deuda. Estas dos instancias, de cualquier forma, son imposibles de separar en términos prácticos: “una gran dosis de influencia internacional, tanto financiera como ideológica, puede ser ejercida sobre las personas que toman las decisiones, a través de los mecanismos de redes y palancas” (85).

York). De igual forma, es posible encontrar extensiones del FMI y del Banco Mundial encarnadas en funcionarios que se han convertido a la ortodoxia financiera. El reconocimiento de la importancia de esta suerte de redes también condujo a la destinación de esfuerzos para promover expertos en asuntos complementarios. Por ejemplo, antes de aventurar en el terreno cambiante de las políticas locales, resultaba de gran ayuda conocer bien las variables del entramado político doméstico, para así evitar errores obvios o malos pasos, e incluso para mantener una imagen de neutralidad. Esta necesidad abrió diversas oportunidades de competencia híbrida en los puntos de intersección de la economía política y otras áreas de estudio. Estos puntos de competencia, que de otra forma hubieran obtenido poco reconocimiento o prestigio, comenzaron a adquirir un cierto valor dentro de disciplinas tales como la ciencia política, las relaciones internacionales y, por supuesto, la economía.

De esta forma, el recrudescimiento de la crisis de la deuda y la multiplicación de los ajustes estructurales en los préstamos hicieron que las instituciones internacionales y las fundaciones filantrópicas financiaran una línea de actividad que había sido denominada “economía política comparada”. Haggard y Kaufman, líderes en este campo, enfatizaron lo que este nuevo enfoque podía llegar a representar como un conocimiento especializado, ya que complementaba tanto el horizonte de los especialistas en proceso de transición hacia la democracia –que tendían a pasar por alto factores económicos– como el de los economistas –que se inclinaban a ignorar la historia y a descuidar los conflictos políticos– (1992, 319-320).²¹ Respecto a los economistas, sugirieron que “los efectos de las medidas de choque externas se encuentran mediados por diversos arreglos institucionales preexistentes, los cuales estaban allí para afrontar los conflictos políticos” (1992, 320).²² Respecto a los académicos en transición hacia la democracia, recordaron que en los países del Tercer Mundo, la democracia siempre había coexistido de un modo malsano con la economía de mercado. En muchos casos los regímenes autoritarios habían impuesto la lógica de mercado, y de igual forma los regímenes democráticos habían vivido bajo la amenaza constante de la aparición de dificultades financieras relacionadas con las crecientes tensiones sociales internas. De esta forma, el ideal estado-

²¹ El campo de la economía política comparada también incluye a personas como Miles Kahler, Joan Nelson y Barbara Stallings.

²² Con el mismo espíritu, ellos recalcaron que las nuevas teorías económicas no fueran adoptadas simplemente por el hecho de su superioridad científica. La difusión de esta línea surgió como producto de diversas estrategias convergentes. Es más, su recepción y su impacto fueron determinados por acontecimientos locales: “las nuevas ideas no descansan simplemente sobre otros factores que ya se encuentren allí. En su lugar, dichas ideas pueden alterar la composición de los otros elementos de la esfera política, como catalizadores que permiten que los ingredientes se combinen de nuevas formas” (Haggard y Kaufman 1992, 37).

unidense de mantener un liberalismo tanto en la economía como en la política, apareció como un objetivo imposible de realizar en el marco de estas economías subordinadas (ver Adelman y Centeno, en proceso de publicación).

Los análisis de Haggard, Kaufman y sus aliados los condujeron a denunciar lo que Miles Kahler había denominado “la paradoja ortodoxa”. Según sus palabras, “para que los gobiernos puedan reducir su papel en la economía y así expandir el juego de las fuerzas de mercado, el Estado mismo debe fortificarse” (1992, 25). El caso chileno ejemplifica este punto: “los equipos responsables de los cambios son relativamente autónomos, e incluso totalmente independientes en ocasiones, los cuales están protegidos de los intereses de grupo y de los burócratas rivales mediante un respaldo fuerte que proviene del jefe del ejecutivo” (1992, 23). No obstante, su grado de éxito se dio a costa de algunos, ya que el refuerzo especializado de las coaliciones conservadoras detuvo el proceso de democratización: “la fuerza persistente de grupos vinculados con el viejo régimen también obstaculizó los esfuerzos de gobiernos civiles entrantes por integrar grupos que habían sido previamente excluidos, en especial el movimiento obrero” (1992, 335). Como fue señalado en otra parte por Joan Nelson, otro miembro de este grupo, la construcción de un compromiso social, al menos como es sugerido por el modelo de las democracias europeas, exige un mínimo de redistribución y una integración relativa de la clase trabajadora en los mecanismos estatales de Gobierno (Nelson 1992).

A pesar de este pesimismo, que resulta evocador del modelo del “autoritarismo burocrático” de Guillermo O’Donnell ([1973] 1979), estos autores buscaron hallar políticas que permitieran romper este dilema de la economía de ortodoxia *versus* la democracia. La solución que ofrecieron fue la combinación de dos temas que suministraron el *leitmotiv* de su análisis: primero, la importancia de los eslabones transnacionales para el éxito de las políticas económicas de la ortodoxia y, segundo, la necesidad de promover Estados fuertes con el objeto de fomentar efectivamente las políticas de mercado.²³ De ahí se siguió que resultaba necesario reforzar las posiciones de los representantes de las coaliciones internacionales en el ámbito del poder, para así lograr reconstruir el Estado alrededor de técnicas y conocimientos especializados adquiridos en el escenario internacional y consistentes con el mismo. Sin decirlo explícitamente, sugirieron fomentar las carreras de los protegidos del FMI y del Banco Mundial. Conforme con esta estrategia y con el ideal de neutralidad de las instituciones finan-

²³ Otros ejemplos de los vínculos transnacionales que se dieron pueden encontrarse en Ghana y en Bolivia, que “lograron utilizar a las personas expatriadas así como el respaldo determinante del Banco Mundial y del FMI para diseñar paquetes de reformas de amplia envergadura” (Haggard y Kaufman 1992, 22).

cieras internacionales, reconocieron la necesidad de producir análisis que lograran clarificar el juego de las alianzas en el ámbito del poder estatal.

Los aspectos de promoción en este discurso fueron dirigidos tanto a los socios silenciosos en potencia como a los contrincantes académicos:

a pesar de sus méritos, el enfoque centrado en el Estado debe confrontar dos enigmas importantes. El primero es lograr entender las preferencias de las élites estatales ... el segundo está relacionado con las características organizacionales del Estado que permite a las élites actuar con base en sus preferencias ... así, la nueva literatura sobre el Estado ha fracasado en proveer una discusión plenamente satisfactoria sobre las fuentes de las preferencias en política de las propias élites políticas (Haggard y Kaufman 1992, 20).

Para ese entonces, esta sugerencia logró ser asumida primordialmente como un programa tentativo de investigación. Con excepción de unos pocos trabajos, tales como el de Evans que insinuaba que “las preferencias podían ser una función de las capacidades [técnicas]” (citado en Haggard y Kaufman 1992, 21), la mayoría de académicos que examinaron diversos asuntos de política económica se limitaron a dar explicaciones de índole macrosociológica. En efecto, no se detuvieron a analizar los detalles de las relaciones concretas –las alianzas de intereses y las fracciones de clases– que servían de sostén para políticas públicas particulares. Las estrategias de los tecnócratas y los vínculos que los unían con las redes internacionales de conocimientos especializados y con ciertos grupos locales de interés permanecieron implícitos en sus análisis.

Pero este estado débil de la investigación no necesariamente significa que el consejo de examinar las preferencias en política no hubiera sido escuchado. En cambio, ello pudo haber querido decir que las teorías en dicha coyuntura no se encontraban bien adaptadas para conceptualizar la dinámica de las relaciones personales en política, lo cual parecía más un tema propio de los chismes de prensa. No obstante, de hecho, sólo pocos años después un nuevo semillero de pioneros en el área de la microsociología ingresó en la escena académica. El tiempo en el que surgió este nuevo enfoque sociológico encajó perfectamente con la presencia de un giro hacia una abierta preocupación respecto a las estrategias institucionales, y también cuadró bastante bien con una serie destacada de transformaciones. Los tecnócratas, ahora adeptos a los derechos humanos y a la democracia, así como a los mercados libres, fueron rebautizados como “políticos tecnócratas”.

Mientras tanto, los nuevos economistas políticos habían asumido una posición bastante cercana al Banco Mundial. Ellos podían mantenerse adentro o afuera de la institución, pero en ambos casos se alimentaban directamente de los enfoques y de las políticas del Banco Mundial respecto al desarrollo. Con ello facilitaron la aparición de un conocimiento especializado que contribuyó tanto al manejo del Banco Mundial como a la evolu-

ción de una globalización consistente con los principios progresivos de la nueva ortodoxia.

UN MERCADO CON ROSTRO HUMANO: LA REINVENCIÓN DE LOS TECNÓCRATAS COMO POLÍTICOS TECNÓCRATAS

La crisis de la deuda y la multiplicación de las políticas de ajuste estructural sirvieron para solidificar la posición de los Chicago Boys, tanto en las instituciones financieras internacionales como en los gobiernos de los países deudores. La red de conexiones de Latinoamérica, realizada sobre todo a través de los programas de economía de la Universidad de Chicago y MIT, para entonces había conquistado varios puestos de poder: ministros, presidentes de bancos centrales y líderes en negocios (v. gr., Montecinos 1997). El ahora período extendido de poder de esta red instruida de personas, había servido para vigorizar aún más sus posiciones y para introducir cambios sutiles a lo largo del tiempo. La primera generación de Chicago Boys, cuyo ejemplo paradigmático lo encontramos en Chile, estuvo compuesta por discípulos leales cuya dedicación a tópicos científicos les permitió preservar un nivel de autoridad en materia de conocimiento, al mismo tiempo que su carrera les facilitaba concentrar sus actividades en la política y en los negocios. Los esfuerzos concentrados en las áreas de la política y los negocios produjeron una pluralidad de posiciones y, en consecuencia, movilidad entre dichas posiciones, situación que les permitió combinar diverso tipo de capitales –tanto simbólicos como financieros–, los cuales resultaron indispensables para impulsar un nuevo conocimiento sobre el Estado. De esta manera, la autoridad en materia de conocimiento, combinada con el capital social de múltiples relaciones, se extendió a una gama que incluía desde ministros de gobierno hasta dirigentes empresariales. Este conjunto de relaciones aseguró que las inversiones de esfuerzos y recursos de los grupos financieros en el Estado, con el objeto de promover regulaciones “favorables al sector financiero”, rindieran sus frutos. De forma interesante, la ocupación de estas múltiples plazas evoca aquellas que habían sido antes ejercidas por los juristas de poder tradicionales, quienes usualmente eran los padres o los abuelos de los nuevos economistas. Por lo tanto, no resulta sorprendente que sus enfoques de poder hubieran coincidido, como en últimas convergieron sus intereses.

Nada ilustra de mejor forma el vigor en el escenario económico internacional que tuvo el giro hacia el ámbito de la política, que la noción misma de político tecnócrata, desarrollada por los líderes del Diálogo Interamericano para elogiar a sus amigos –una nueva generación de líderes cuya formación en los Estados Unidos los había iniciado en las virtudes tanto de la democracia como de la economía defendida por la ortodoxia–.

Como fue indicado por Domínguez, el editor de un libro de ensayos conmemorativos titulado *Los políticos tecnócratas*, “la mayoría de los políticos tecnócratas progresivamente empezaron a incorporar las dos corrientes de ideas internacionales, una favorable hacia los mercados y la otra hacia la democracia ... Esto lo lograron nadando en estas corrientes de ideas durante el tiempo en el que vivieron en el exterior” (Domínguez 1997, 28). En palabras de uno de los simpatizantes de la idea de los políticos tecnócratas, ellos lograron superar “la connotación desfavorable” asociada con los Chicago Boys, quienes habían sido “ignorantes en materia política” y “aliados del autoritarismo”. Los políticos tecnócratas, según la misma fuente, eran “hábitiles en sus actuaciones políticas dentro del contexto de sus propios países”, esencialmente “haciendo de la economía política la actividad principal de sus carreras profesionales”. De esta manera suministraron el nexo perfecto entre “la economía y la política”, así como un nuevo modelo para la ciencia política.

Las políticas públicas promovidas por los políticos tecnócratas, incluso cuando se apartaban de la ortodoxia económica pura con variaciones tales como “el crecimiento con igualdad”, insertaron sus países perfectamente dentro de los mercados internacionales. De hecho, las medidas políticas asumidas en nombre de la democracia hicieron que las políticas económicas draconianas se volvieran más legítimas, con lo cual los mismos riesgos políticos terminaron siendo reducidos. Como Domínguez señala, “sólo cuando se dio un compromiso democrático con los mercados –que incluía a los gobiernos de centro-izquierda–, el inversionista racional pudo estar seguro de que las normas de los mercados prevalecerían” (1997, 31). De esta forma, los riesgos del populismo o de la resistencia masiva al autoritarismo pudieron ser contenidos.

Con la adhesión de esta nueva élite a las reglas prevalecientes del escenario político internacional, la llegada de los regímenes democráticos sirvió para consolidar reformas al Estado que las dictaduras militares no habían podido completar por sí mismas. En efecto, la opinión pública internacional se había rehusado a aceptar a dichos gobiernos como legítimos. Así, “la democracia chilena obtuvo lo que los Chicago Boys de Pinochet jamás lograron conseguir dentro de un contexto autoritario: atar los destinos de la nación al mercado a través del consenso de la nación misma” (Domínguez 1997, 47). Una vez que dejaron de ser parias internacionales, los nuevos Estados lograron acelerar y consolidar su integración con los mercados internacionales (y también con los mercados regionales mediante nuevos acuerdos), lo cual volvió mucho más difícil que reincidieran en los disparates del populismo o en los espejismos del nacionalismo económico. De nuevo en palabras de Domínguez,

para anclar las políticas de apertura de los mercados ... [estos políticos tecnócratas] buscaron institucionalizar un comercio más libre

mediante la adopción de acuerdos de libre comercio que pudieran consolidar las reformas implementadas en sus países de origen. En este sentido, el cosmopolitismo fundacional de sus ideas vino a ser implementado mediante su internacionalismo de los mercados (1997, 47).

La relación cercana de este nuevo grupo con el mercado de las técnicas y los conocimientos estatales especializados dominado por los Estados Unidos resulta evidente al observar las carreras de líderes como Pedro Aspe, Fernando Henrique Cardoso o Alejandro Foxley, ya descritas en este libro. Con todo, la capacidad de persuasión del análisis de los políticos tecnócratas no logró que sus enfoques fueran fácilmente recibidos por los grupos dirigentes del Banco Mundial. Como uno de los politólogos destacados en esta área lo sugirió, la proximidad de su enfoque con el propio de los macroeconomistas no necesariamente condujo a que el último grupo tomara dicho enfoque en serio. Por el contrario, los politólogos al final de los años 80 y comienzos de los 90 aún “no contaban con contactos en el FMI o el Banco Mundial”. La ciencia política aún era un “sector marginal” desde la perspectiva de la economía: “nosotros los leemos más a ellos que ellos a nosotros”. Asimismo, los economistas no tenían ningún interés particular en enterarse de “los enlaces transnacionales”, pues se encontraban “haciéndolos todavía”. Incluso, luego de 1989 y la caída del comunismo, “la idea de que ... los politólogos [fueran necesarios para que] me contaran que yo estaba haciendo lo que estaba haciendo” era difícilmente atractiva. Como fue anotado, aquellos del Banco Mundial que buscaron impulsar las instituciones, ya conocían de estos trabajos en ciencia política, pero también sabían que con ellos no llegarían a persuadir a los macroeconomistas. En palabras de uno de los politólogos cercanos al Banco, los macroeconomistas aún se inclinaban a pensar que la política era un asunto de “intereses nocivos y perniciosos que bloqueaban la generación de las políticas adecuadas que podrían llegar a beneficiar” a los diferentes países.

El incremento de la influencia relativa de los politólogos –al igual que la legitimidad creciente de las estrategias políticas encauzadas por el Banco Mundial– fue transmitido a través de los centros de investigación prestigiosos y de las redes de los políticos tecnócratas. En particular, el Consejo de Desarrollo Exterior (CDE) (*The Overseas Development Council, ODC*) radicado en Washington, que durante mucho tiempo había promovido la ayuda extranjera y un conjunto de políticas estatales relativamente internacionalistas, comenzó a respaldar este tipo de investigaciones bajo la dirección de Richard Feinberg –economista cercano a esta red de politólogos– y Joan Nelson –uno de los politólogos inquietos en esta área– (ver Nelson 1992).²⁴ Uno de los miembros del CDE de ese entonces recuer-

²⁴ El CDE fue creado en 1969 para fomentar políticas de ayuda exterior. Su primer dirigente fue

da que al comienzo de la década de los 80 la creencia prevaleciente en la comunidad enfocada en temas de desarrollo era que “la economía consistía en un área separada de la política”. Más exactamente, “el Banco Mundial y el FMI hacían economía, no política”. De hecho, “la política” no podía ser mencionada, ya que la misma implicaba “intervención” en los asuntos de los países en desarrollo. No obstante, la experiencia de los ajustes estructurales hizo obvio que “si no había política, no habría tampoco economía”, en el sentido de lograr la implementación de dichas reformas económicas. Por su parte, los politólogos ya estaban “estudiando estos asuntos”, y así el CDE adoptó una agenda para “precipitar un cambio” hacia el reconocimiento de que la política “no podía ser ignorada”. En otro centro de investigación de punta de Washington cercano al Banco Mundial, denominado Instituto de Economía Internacional, John Williamson (creador del término “Consenso de Washington”, 1990) también impulsó la causa de prestar mayor atención a los asuntos políticos, al preguntarse qué había sido finalmente conseguido con los ajustes estructurales, herramienta que los macroeconomistas habían empleado para erigir su influencia (1990).²⁵

Moisés Naím, político tecnócrata clave y actualmente editor de la revista *Foreign Policy*, fue una persona particularmente importante en la empresa de lograr legitimar este enfoque en el Banco Mundial. Naím ha recorrido una trayectoria altamente cosmopolita a lo largo de su vida. Nació en Libia en 1952 y su familia decidió partir hacia Venezuela en 1954. Mucho tiempo después obtuvo un doctorado en ciencia política en MIT y luego enseñó por varios años en el Instituto de Estudios Superiores –el centro educativo en negocios más prestigioso de Venezuela–, en donde fue decano en el tiempo de las elecciones de 1988. En sus palabras, “de manera bastante extraña, los dos candidatos presidenciales comenzaron a decir que ellos preferirían tener un gabinete de ministros no políticos, debido a que el país se encontraba en medio de profundos problemas y requería la ayuda de gente técnica que fuera capaz de tomar las decisiones necesarias. Y ambos candidatos en algún momento anunciaron que si fueran elegidos a la Presidencia me nombrarían como ministro” (*Latin Finance* 1998, 108). Así, él se

James Grant, quien se mantuvo en su cargo hasta 1980. Grant pasó de Usaid al CDE y posteriormente ocupó el cargo máximo de Unicef. Por su parte, Robert McNamara fue el presidente de la junta en los años 80. El CDE cambió su enfoque en la década de los 80, y así concedió mayor atención al asunto de la deuda y al papel del Banco Mundial y del FMI. El Consejo de Desarrollo Exterior, en palabras de alguien que guardaba nexos con el mismo, pretendió ser “amistoso con los papeles dados a la banca y a los entes financiadores”, sobre todo para “formular preguntas prácticas” acerca de asuntos como “la ayuda condicionada”. Así, el CDE logró fungir como intermediario entre los enfoques académicos emergentes y las instituciones multilaterales, tomando “investigaciones relevantes sobre políticas para luego exponerlas al mundo de las políticas públicas”. Feinberg, quien creó el término de “político tecnócrata”, dejó el CDE para empezar a trabajar con la administración Clinton en asuntos relacionados con Latinoamérica (los cuales son discutidos más adelante).

²⁵ Williamson es actualmente el economista jefe del área de Asia del Sur en el Banco Mundial.

convirtió en ministro de Industria, cargo desde donde promovió la reducción de aranceles y de subsidios domésticos. Luego de lanzar estas reformas, empezó a publicar diversos artículos sobre desarrollo a través de la entidad Carnegie Endowment for International Peace, radicada en Washington. Además se desempeñó como director ejecutivo del Banco Mundial y como asesor clave de Wolfensohn cuando éste llegó a la presidencia del Banco. Su notoriedad también puede ser constatada por su pertenencia al Foro Mundial de Economía con sede en Ginebra, y también por cuanto “hace parte de las juntas directivas de diversas empresas privadas y de instituciones sin ánimo de lucro” (Naím 1995, viii).

En sus artículos y libros, como *El viaje latinoamericano hacia el mercado: de las medidas de choque macroeconómicas hacia la terapia institucional*, Naím se centra en la necesidad de reconstruir los Estados latinoamericanos. Por ejemplo, en un artículo más reciente realizado con Carol Graham de la Brookings Institution, Naím señala que es esencial ir más allá de las políticas de reforma macroeconómica: “la reforma de las instituciones públicas toma tiempo, y los resultados –tales como conseguir la mejoría de la calidad en educación o en el servicio judicial– no son fáciles de medir. No obstante, éstos son justamente los resultados cruciales para que Latinoamérica logre alcanzar un destino de crecimiento equitativo e inclusivo” (Graham y Naím 1998). De esta forma Naím, argumentando desde la perspectiva de Latinoamérica, ha sido uno de los actores más notables en el cometido de ejercer presión para que el Norte invierta esfuerzos y recursos en las diversas reformas institucionales, las cuales necesitan de mayor atención por parte del espectro político. Asimismo, también ha promovido y empleado el trabajo de politólogos que han desarrollado el mismo argumento en los Estados Unidos. El Carnegie Endowment también ha sido diligente en centrar más el debate en estrategias prácticas destinadas a evitar “el riesgo sustancial de que las presiones políticas conduzcan a una dilatación del proceso de reforma económica” latinoamericana (Carnegie Endowment for International Peace 1998, 7).²⁶

EL DIÁLOGO INTERAMERICANO COMO ALIANZA CONTRARREFORMISTA

La fructífera labor de los políticos tecnócratas en la promoción de un nuevo énfasis en las reformas políticas para así proteger las políticas propias

²⁶ Por ejemplo, a principios de 1998 la entidad Carnegie Endowment y el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial organizaron el primer encuentro del Carnegie Economic Reform Network (la red de reforma económica de Carnegie), al que asistieron políticos tecnócratas como Domingo Cavallo, Alejandro Foxley, Jaime Serra, Moisés Naím y el colombiano Guillermo Perry (Carnegie Endowment for International Peace 1998).

de la economía liberal no es la primera –ni tampoco la única– manifestación de una estrategia imperialista respaldada por una red de relaciones personales. Lo que resulta nuevo es el paradigma científico específico que se ha empleado para sustentarla. Esta suerte de operación promocional en parte ha tenido éxito por la forma como la misma ha sido combinada con la carta de triunfo de la moralidad cívica. Así, muchos de los políticos tecnócratas ganaron credibilidad como demócratas que hacían activismo en contra de los regímenes militares. De igual forma, el mismo Diálogo Interamericano fue lanzado por miembros del establecimiento liberal de los Estados Unidos y financiado por la Fundación Ford, con el objeto de contrarrestar las políticas de la administración Reagan y, en particular, de Jeanne Kirkpatrick, quien estaba apoyando a diversos dictadores en nombre del anticomunismo. A su vez, las convicciones democráticas de los promotores de esta red en los Estados Unidos resultaron ser irrefutables, lo cual fue atestiguado con la presencia de Peter Bell (figura clave en la financiación de diferentes organizaciones de derechos humanos, mediante su trabajo en la Fundación Ford y en la Fundación Interamericana) como secretario general de la organización.

Esta empresa activista también fue concebida como una red elitista. La misma se encontraba enfocada en líderes actuales o potenciales. Entre sus miembros, cuatro fueron dirigentes de Estado –pasados o que lo llegarían a ser en el futuro– y un gran número, ministros de Hacienda –también pasados o que lo llegarían a ser–. Como una organización de sujetos cercanos al poder estatal, también sus esfuerzos contaron con un toque pragmático. En las palabras de uno de sus miembros, ellos buscaron básicamente “impulsar el debate”, ayudando a crear nuevos argumentos para promover la democracia y brindando nuevas ideas dirigidas a la resolución de la crisis de la deuda. Con el objeto de tener éxito en estos cometidos, los fundadores de la organización pretendieron construir un consenso mínimo. Así, buscaron superar las diferencias entre los académicos orientados hacia la democracia y los políticos, de un lado, y los tecnócratas económicos y los banqueros, del otro.

Estableciendo su oposición frente a la red más conservadora –y oficial– que había sido erigida alrededor del Departamento de Estado, la Reserva Federal, el Citibank y los economistas de la Escuela de Chicago, esta red de contrapoder empleó los mismos recursos políticos e informativos. Además, sus miembros involucraron en el proyecto a personas con ciertas características sociológicas y trayectorias profesionales, que los hacían aptos para fungir como cortesanos que se movían entre polos opuestos del espectro político (entre el Estado y la sociedad civil en general y, en particular, entre las entidades internacionales y las ONG que se configuraron como embriones del contrapoder). Por lo tanto, no fue una coincidencia el que los

promotores de esta empresa hubieran pertenecido al ala liberal del establecimiento (en el sentido de formar parte del Partido Demócrata de los Estados Unidos). De este modo resulta posible explicar la aparente paradoja de una estrategia que fue al mismo tiempo elitista y democrática. En realidad consistió en un proyecto de movilización de élites profesionales –amigos de los Estados Unidos– al servicio de políticas que fueron tanto internas como de imperio. Estas políticas pueden ser rastreadas en línea recta a través de las diversas actividades del “establecimiento generador de la política exterior”, que empezaron a tener lugar desde el comienzo de la Guerra Fría, con una variedad de tácticas asumidas en cierto momento por la Comisión Internacional de Juristas, en otro por la Alianza para el Progreso y durante todo el proceso por la Fundación Ford.²⁷

Las actividades emprendidas por estos y otros foros internacionales facilitaron la aparición de plazas y puntos de encuentro e intercambio entre diversas organizaciones y sujetos que perseguían fines similares: construir y reconfigurar el escenario internacional. Las estrategias y las tácticas cambiaron, pero el enfoque hacia el dominio internacional con el fin de obtener propósitos domésticos de imperio permaneció intacto. Por ejemplo, la cumbre de presidentes y primeros ministros de las Américas, que tuvo lugar en 1994 para adelantar una agenda que robusteciera el libre mercado, los derechos humanos y la democracia, en gran medida fue el producto de la red de los políticos tecnócratas. El organizador por parte de la administración Clinton fue Richard Feinberg, quien de hecho acuñó el término “político tecnócrata” y se desempeñó por un tiempo como presidente del Diálogo Interamericano. Él hizo parte de la administración Clinton como asistente especial en los asuntos de seguridad nacional. Según una de las personas que planeó la cumbre, la idea era sacar provecho “del ambiente intelectualmente receptivo que existía en el nivel del pensamiento de élite a lo largo del hemisferio”. En efecto, “había redes cruciales de personas que pensaban de forma similar”, en favor de la democracia y de la cooperación económica.

En general, una vez que se constata el rol de estas redes internacionales, resulta difícil dividir las de la forma como ha sido promovida por un cierto tipo de idealismo académico internacional. Este enfoque idealista enfrenta al polo institucional preocupado por la regulación y el control, de una parte, con las iniciativas de base que luchan por la emancipación, de la otra (Santos 1995). Por lo tanto, concebir una red en contra de la otra

²⁷ La relación entre el Diálogo Interamericano y la Fundación Ford es fácil de mostrar, pues ésta facilitó no sólo ayuda financiera sino también a las personas que aunaron a las partes integrantes del Diálogo Interamericano y lo pusieron a funcionar –Jeffrey Puryear y Peter Bell–. La lista de personas de Latinoamérica que conformaron el Diálogo Interamericano, incluyendo a Fernando Henrique Cardoso y a Alejandro Foxley, es también la lista de personas a quienes la Ford ayudó financieramente para que se opusieran a las diferentes dictaduras militares.

resulta ser una forma de favorecer la emancipación sobre la regulación. Es verdad que existen diferencias importantes entre los diversos actores –emancipadores y reguladores– de este escenario internacional. Así, incluso cuando los operadores de las ONG de punta actúan de acuerdo con el modelo de los bancos de inversión, los recursos que pueden llegar a movilizar no alcanzan a aquellos de los que pueden disponer las grandes firmas de Wall Street. De igual forma, las utilidades potencialmente disponibles para los militantes locales están bastante lejos de igualar a aquellas de las redes de negocios internacionales. Por su parte, algunos activistas realizan carreras en las que ponen su legitimidad producto de su activismo social al servicio de las instituciones de poder. Pero ni un enfoque cínico ni un respaldo ciego (o autocensurado) que se orienta de modo idealista hacia el activismo de las ONG explica de forma satisfactoria la complejidad de juegos de poder y contrapoder que tienen lugar en el escenario de las prácticas internacionales. La dicotomía entre los profesionales de la regulación y los militantes que luchan por la emancipación resulta demasiado simple.

Una debida conceptualización del campo ofrece herramientas para superar las restricciones de esta dicotomía. Un análisis estructural del mismo puede arrojar la gama de estrategias y de interacciones que son desplegadas entre el polo de aquellos que dominan y el de quienes son dominados, incluyendo la estrategia de ponerse del lado de una u otra red transnacional. Incluso esta construcción binaria (dominantes *versus* dominados), aun cuando resulta útil para propósitos de explicación, debe ser manejada de modo bastante cuidadoso. Para nuestro análisis, la actividad más importante puede ser localizada en la zona cambiante en donde interactúan “los dominados de los dominantes” y “los dominantes de los dominados”, respectivamente. En este espacio, ocupado en especial por los académicos y los profesionales, los recursos de cada bando difieren sólo de un modo marginal. En efecto, cada bando, en diversos grados, debe combinar una credibilidad científica con virtudes de raigambre cívico o democrático. Una estrategia segura es aquella en donde el experto académico o profesional logra poner su competencia al servicio de los dominados. Hablando en nombre de los grupos dominados, el experto, al promover una concepción alternativa del interés general o de la virtud cívica, puede entonces desplazarse hacia el campo político.

Uno de los meritos heurísticos de este cuadro es que suministra un modo de tener en cuenta la dinámica de este campo de relaciones, sin permitir que la dimensión individual o colectiva de las luchas sociales llegue a bloquear el análisis. La proximidad estructural de las trayectorias personales desata una reacción virulenta en las confrontaciones ideológicas. También precipita giros en dichas trayectorias e incluso reconversiones que pueden ser fácilmente denunciadas como renunciadas a principios o incluso como traiciones. Por ejemplo, en lugar de debatir si Fernando Henri-

que Cardoso ha permanecido fiel a sus principios o si “se ha vendido al neoliberalismo”, resulta preferible examinar cómo dichos cambios de posición, frecuentemente, responden a una lógica macrosocial. En términos teóricos, estos cambios son la manifestación concreta en campos sociales específicos, de las diversas transformaciones en las relaciones de fuerza, las cuales se hayan insertas en los escenarios nacionales e internacionales que ellas mismas contribuyen a reproducir.

Esta movilidad de personas es el producto y el medio con el que las confrontaciones personalizadas convierten luchas y disturbios geopolíticos en campos de prácticas nacionales. Un nuevo examen de la evolución del Diálogo Interamericano permite revelar la lógica de este proceso. El proyecto del Diálogo Interamericano, inicialmente entregado a la Fundación Ford por Abraham Lowenthal y Sol Linowitz, consistía en un documento pragmático y limitado que, en particular, trataba de ofrecer un contrapeso a las políticas militaristas del Departamento de Estado. Simplemente se trataba de organizar una reunión informal de líderes que contaran con una orientación liberal (o al menos que se opusieran a las dictaduras), provenientes de esferas académicas o políticas (ámbitos que usualmente han permanecido vinculados en Latinoamérica). Pero los líderes latinoamericanos, incluso cuando contaban con ambiciones políticas, aún se encontraban muy lejos de ser los políticos tecnócratas que surgieron años más tarde. Muchos de ellos aún eran refugiados políticos que lograban subsistir en gran parte debido a la financiación proveída por la Fundación Ford, lo cual les permitía combinar el activismo con la actividad académica. Esta red –además de las otras a las que estos individuos pertenecían– reforzó su reputación internacional, al igual que su credibilidad en la búsqueda de alternativas políticas aceptables frente a los regímenes militares. En menos de diez años luego de la creación del Diálogo Interamericano, este grupo de opositores a las políticas de Reagan y de sus protegidos se había convertido en una red de líderes gubernamentales. Una nueva política de enganche –para el Sur, “traigan más líderes de negocios” y “más personas de centro-derecha”, y para el Norte, “extiéndanse un poco más allá de la costa del Este”– reflejó este desplazamiento hacia el poder político, al mismo tiempo que logró acelerarlo. Los nuevos integrantes trasladaron el poder creciente del mundo de los negocios, confirmando esta red de intelectuales como el lugar y punto de encuentro e intercambio de las diferentes élites regionales. Al mismo tiempo, los recién llegados fueron integrados en lo que, después de todo, se convirtió en una estrategia clásica para la reproducción de las alianzas de las élites internacionales. De igual forma, el Diálogo Interamericano lanzó un programa de educación, el cual, según una de las personas pertenecientes al mismo, “trataba de orientarse hacia sectores ajenos al educativo para contactar personas de élite que no fueran educadores, involucrándolos de esta forma en la reforma educati-

va". Dicho proyecto también coincidió con el movimiento de privatización del conocimiento estatal en la línea de economía y derecho, proceso que fue acelerado por la creación de facultades de empresas y negocios controladas por el segmento cosmopolita de los empresarios. De esta forma, las redes y los proyectos del Diálogo Interamericano generaron nuevas alianzas y puentes de contacto para los nuevos grupos y organizaciones privadas.

Un enfoque estructural, como lo hemos sugerido, pretende utilizar el concepto de "campo" para mapear las posiciones y las oposiciones de las personas –y de las generaciones–, ubicadas en diferentes fases de trayectorias profesionales y políticas (Bourdieu y Waacquant 1992; Dezalay y Garth 1996b). Dicho enfoque también pretende comprender la participación de estos sujetos en los diversos procesos de acumulación de diferentes tipos de capital. Resulta importante resaltar que en estas trayectorias, los diversos individuos inician con un conjunto de cartas diferentes y, por lo tanto, se encuentran con diversas oportunidades de acumulación. Muy pocas de las personas participantes en estos espacios internacionales comienzan con facilidades culturales e internacionales adquiridas y transmitidas mediante familias de la burguesía cosmopolita, que de este modo les permitan un acceso relativamente fácil a las redes internacionales de las técnicas y los conocimientos estatales especializados, incluso para aquellos cuyas actividades se encuentran más asociadas con la izquierda política. El rol de estos "activistas-*héritiers*" usualmente es ambiguo, pues sus facilidades cosmopolitas les permiten, de forma natural, jugar un papel de voceros e intermediarios en el intercambio internacional. Asumir este papel vigoriza su reputación local y asimismo los conduce a alabar las estrategias internacionales que les permiten movilizar –y valorizar– su capital de relaciones adquirido en múltiples foros internacionales. Más aún, en instituciones como el FMI y el Banco Mundial existen incentivos que abren espacio a dichas personas. La estrategia de colaborar con los críticos ayuda a limitar el ámbito de las críticas. Asimismo, esta estrategia ayuda a facilitar el acceso a la información local.

Esta estrategia de abrir espacio a la participación de críticos resulta también facilitada por el pluralismo de instituciones internacionales como el Banco Mundial o el FMI. La diversidad de nacionalidades, de ideas y conocimientos especializados favorece la proliferación de bandos y de feudos. Con el objeto de vigorizar sus posiciones en las negociaciones internas, los burócratas marginalizados o dominados en sus propias instituciones buscan conformar alianzas con ONG y otras personas con las que puedan movilizar la opinión pública a través de los medios. Los contactos son facilitados por la proximidad estructural existente entre los diferentes actores de las ONG y las organizaciones internacionales. La noción de comunidades epistémicas, aun cuando provee una falsa imagen de homogeneidad, muestra apropiadamente las similitudes en educación, trayectorias profe-

sionales, lenguaje e incluso en creencias de los individuos, todo lo cual sirve para unificar expertos, consultores, activistas y gerentes en el funcionamiento del escenario internacional.²⁸

Por lo tanto, al estar localizados alrededor de estas instituciones y usualmente con su mismo respaldo –que incluso muchas veces es financiero–, encontramos un espacio social en donde los críticos más resueltos confrontan a los activistas dispuestos a colaborar y ejercer su influencia en el trazo de los objetivos y las tácticas de las burocracias internacionales. Estos grupos contendientes se complementan el uno con el otro en sus múltiples interacciones y confrontaciones, sirviendo así como laboratorios para la creación de nuevas ideas y como asambleas para la generación de diferentes proyectos reformistas. De hecho, hoy día resulta imposible examinar las prácticas de las instituciones internacionales o de las ONG sin tener en cuenta la forma en que sus múltiples y permanentes interacciones ayudan a construir los comienzos de un campo internacional.

UNA ADVERTENCIA A MANERA DE CONCLUSIÓN

En este capítulo rastreamos la aparición de un nuevo discurso de gobierno a partir del análisis de una variedad de caminos distintos pero paralelos. Lo que ha emergido es un nuevo y relativamente poderoso grupo de misioneros de la línea de derecho y desarrollo, quienes ahora se encuentran bien ubicados en el Banco Mundial, así como en la economía, los derechos humanos, las relaciones internacionales y la ciencia política. Ellos cuentan con un perfil más alto comparado con las anteriores generaciones, y gozan de unas posiciones mucho más cercanas a los centros de poder político y económico. Nuestra explicación está basada en una serie de viñetas, pero dichas viñetas sirven para ilustrar la lógica que ha conducido a la construcción y al impulso de las reformas legales como un nuevo requerimiento tecnológico de los buenos gobiernos. Sin embargo, con esto no se quiere decir que estos desarrollos hayan sido premeditados por los grupos que se han constituido como sus protagonistas. Un tipo de reconstrucción *ex post*, aquí como en otras partes, se centra en los individuos que sacan el

²⁸ También es verdad que la jerarquía de los conocimientos estatales especializados que se encuentra en el mundo de las ONG es la misma que se da en las instituciones internacionales. Como es sugerido en este texto, los profesionales no economistas han sido los líderes en la promoción del concepto de desarrollo participativo al interior del Banco Mundial, y ellos han encontrado un respaldo natural en los especialistas en ciencias sociales cuya posición subordinada en las jerarquías académicas conduce a la estrategia de acudir a diversos voceros de los grupos sociales. No obstante, allí también las competencias cosmopolitas heredadas pueden terminar modificando la lógica estricta de las jerarquías académicas. Por lo tanto no es raro encontrar a diversos *héritiers* entre los investigadores de ciencias sociales más visibles del escenario internacional, frecuentemente jugando el papel clave de consultores de fundaciones tales como la Ford. En ejercicio de ese papel pueden seleccionar las transformaciones sociales que merecen reconocimiento y respaldo por sus cualidades ejemplares.

mayor fruto de las situaciones en las que ellos mismos se encuentran insertos, actuando dentro de escenarios estructurales que determinan sus opciones. Lo que se busca no es desenmascarar las estrategias de los diferentes actores sino, mejor, mostrar la lógica dentro de la cual tales estrategias han emergido al rastrear aquello que las produjo. Es posible entender el nuevo énfasis en el Estado de derecho sólo si constatamos el modo como el mismo se relaciona con escenarios como la revolución neoliberal, los derechos humanos y la estrategia estadounidense de hacer amigos dentro de Latinoamérica.

Finalmente, lo que ha surgido, como fue señalado al inicio de este capítulo, no es una variante de la idea del enfrentamiento entre las prácticas emancipadoras globales *versus* las prácticas reguladoras. En cambio, lo que observamos es un gran desequilibrio en la manera como este producto bifronte, que constituye la nueva ortodoxia, es puesto en práctica. Este desequilibrio resulta dramático cuando nos alejamos de las expresiones de respaldo por parte del Banco Mundial, de los líderes mundiales y de los gerentes de la globalización, como será visto en el próximo capítulo.