

Elites estratégicas y cambio institucional: la construcción del proyecto post-neoliberal en Argentina y Brasil¹

Eli Diniz², Renato Boschi³ & Flavio Gaitán⁴

Resumen

En la última década los países de América Latina han atravesado, en diferentes ritmos y maneras, una transición política y económica. El proyecto neoliberal ha ido perdido fuerza y, en contrapartida, se ha revitalizado la discusión sobre desarrollo nacional, prácticamente ausente desde el fracaso del período sustitutivo.

La agenda neodesarrollista, aún en construcción, recupera elementos del modelo cepalino-estructuralista al tiempo que se encuentra limitado por herencias del período neoliberal. Se puede afirmar que la expresión

que adquiere dicha agenda en el plano nacional es resultado del modo en que se resuelven las tensiones entre rupturas y continuidades. En esta dinámica, las elites políticas son un factor explicativo central.

El artículo se propone analizar el papel de las elites, entendidas de modo simple como los actores estratégicos de los campos político y económico con capacidad de influir en el ciclo de políticas, en la conformación del régimen productivo. El análisis se restringe a Argentina y Brasil centrándonos especialmente al período transicional entre el proyecto neoliberal y la ruptura que genera la llegada al poder de coaliciones progresistas que buscan implementar una agenda neo-desarrollista. El artículo se basa en una serie de entrevistas realizadas a decisores políticos y empresarios con actuación gremial y analiza las percepciones que las elites tienen sobre los proyectos de desarrollo en curso.

Palabras-clave: Elites, cambio institucional, post-neoliberalismo

Resumo

Na última década os países da América

¹ Este artículo, resultado del proyecto de Investigación INCT-PPED (Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología “Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento”) fue presentado en el ISA Fórum of Sociology, Buenos Aires, agosto de 2012.

² Profesora Titular Instituto de Economía da Universidade Federal de Rio De Janeiro. Investigadora asociada del IESP-UERJ (Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro). Investigadora del INCT-PPED (Instituto Nacional de Ciencia e Tecnologia “Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento”).

³ Profesor del IESP-UERJ (Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidad do Estado do Rio de Janeiro). Investigador del INCT-PPED (Instituto Nacional de Ciencia e Tecnologia “Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento”).

⁴ Posdoctorando del IESP-UERJ (Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidad do Estado do Rio de Janeiro). Investigador del INCT-PPED (Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología “Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento”).

Latina atravessaram, em ritmos e maneiras diferentes, uma transição política una e econômica. O projeto neoliberal perdeu força e, em contrapartida, houve a revitalização da discussão sobre desenvolvimento nacional, praticamente ausente desde o fracasso do período substitutivo.

A agenda neodesenvolvimentista, ainda em construção, recupera elementos do modelo estruturalista cepalino limitado pelas heranças do período neoliberal. Se pode afirmar que a expressão que adquire esta agenda no plano nacional é resultado do modo em que se resolvem as tensões entre rupturas e continuidades. Nesta dinâmica, as elites políticas são um fator explicativo central.

O artigo se propõe analisar o papel das elites, entendidas de modo simples como os atores estratégicos dos campos político e econômico com capacidade de influir no ciclo de políticas, na conformação do regime produtivo. A análise se restringe à Argentina e Brasil se centrado especialmente no período transicional entre o projeto neoliberal e a ruptura que gera a chegada ao poder de coalizões progressistas que buscam implementar uma agenda neodesenvolvimentista. O artigo se baseia em uma série de entrevistas com agentes de decisões políticas e empresários com atuação sindical e analisa as percepções que as elites têm sobre os projetos de desenvolvimento em

curso.

Palavras-chave: Elites, mudanças institucionais, pós-neoliberalismo

1. Introducción

En la última década los países de América Latina han atravesado, en diferentes ritmos y alcance, una transición política y económica. El proyecto neoliberal ha ido perdido fuerza y, en contrapartida, se ha revitalizado la discusión sobre desarrollo nacional, prácticamente ausente desde el fracaso del período sustitutivo. Después de casi medio siglo en que las estrategias de desarrollo se centraban, en diferentes grados, en estrategias sustitutivas de importaciones lideradas por el Estado, las reformas de mercado habían dado paso a un ciclo caracterizado por la adhesión al recetario neoliberal, en la existencia de un único camino para potenciar el crecimiento económico y la primacía del monismo institucional. Aún cuando no ha habido un único modelo sino profundas diferencias en la implementación efectiva del Consenso de Washington, existió una tendencia a desplazar al Estado y privilegiar al mercado como eje estructurante de la actividad económica. La llegada al poder de gobierno progresistas en varios países de América del Sur (Brasil, 2002; Argentina, 2003; Uruguay, 2004; Venezuela, 1999; Ecuador, 2006; Paraguay, 2008) contribuyó a reinstalar en la

agenda pública la importancia del Estado y las políticas públicas de corte desarrollista, caracterizadas por nuevas modalidades de regulación y la recuperación de las capacidades estatales (BOSCHI & GAITÁN, 2008, 2008 a; ARNISON & PERALES, 2007). El cambio ideológico abre el interrogante sobre las alternativas potenciales para los países de la semi-periferia, particularmente de América Latina, que ha desplegado una serie de políticas intervencionistas, mayor proteccionismo y políticas de promoción del mercado interno y del tejido productivo, alcanzado altas tasas de crecimiento, sustancialmente superiores a las del período neoliberal.

El proyecto neodesarrollista⁵ dista de ser la opción hegemónica; no sólo se encuentra en construcción sino que debe hacer frente a los resabios ideológicos de los apologistas del libre mercado. La discusión académica, oscilante entre la recuperación del pensamiento estructuralista y su pertinencia a la coyuntura del modo de producción capitalista y la necesidad de repensar el núcleo de políticas de la agenda desarrollista.

⁵ El neodesarrollismo es definido aquí como un modelo aún en formación, que plantea la construcción de un espacio de coordinación entre las esferas pública y privada, con el objetivo de aumentar la renta nacional y los parámetros de bienestar social. A pesar del peso que el fenómeno definido como globalización adquiere en las economías de la periferia, asumimos que los procesos de desarrollo “continúan descansando en la capacidad de cada país de participar en la creación y difusión de conocimientos y tecnologías y de incorporarlos en el conjunto de la actividad económica y relaciones sociales” (FERRER, 2006).

Las experiencias de las coaliciones progresistas están pautadas por los legados históricos, el papel de las instituciones y, de modo particular, el posicionamiento de los actores estratégicos.

La redefinición de la agenda post-neoliberal y la formulación e implementación de un proyecto desarrollista está directamente relacionado con el papel estratégico de las elites predominantes, definidas de modo simple como aquellas que tienen capacidad diferencial de influir en el ciclo de políticas públicas. Aún cuando la globalización financiera y la transnacionalización de la cadena de valor tienden a aumentar el peso del sistema internacional sobre las estrategias de los Estados Nación, formular y desplegar políticas públicas tendientes al desarrollo continúa siendo un proceso endógeno. Las asimetrías entre países se explican, fundamentalmente, por factores endógenos, constituyéndose los espacios nacionales en sistemas abiertos, en constante procesos de adaptación, inclusive frente a los determinantes exógenos que surgen de las características del sistema internacional globalizado.

Asumimos como hipótesis de trabajo que el despliegue de la agenda desarrollista requiere de un consenso más o menos definido entre las elites estratégicas. Las elites estratégicas deben alinearse con la agenda de desarrollo. El trabajo se basa en una serie de entrevistas llevadas a cabo con funcionarios con disímil

rango en Argentina y Brasil. En la primera parte presentamos el marco teórico que pone el eje en la importancia del Estado, las instituciones y los actores predominantes para la definición de una agenda desarrollista. A continuación se presenta, de modo preliminar, los resultados parciales de las entrevistas en un conjunto de cuestiones clave: políticas industriales, sociales, de inserción externa, recuperación de las capacidades estatales (planeamiento, coherencia de políticas, burocracia) y definición clara de la agenda desarrollista.

2. Estado, Actores Predominantes y Modalidades de Desarrollo

La preocupación por las condiciones del desarrollo, por los factores que vuelven posible la puesta en marcha de alternativas socioeconómicas de modo sustentable y de modo estable en el tiempo, abarca un amplio campo de tópicos, destacándose los estudios sobre la burocracia y las capacidades del Estado y las características del juego que se establece entre los actores políticos, económicos y sociales en la puesta en marcha de proyectos de desarrollo. En este proceso es clave el rol de las elites con capacidad de influir en la agenda pública. En esta discusión se da un énfasis en el componente político y burocrático, incluyendo temas como la existencia de una burocracia eficiente e instituciones de planeamiento y coordinación entre los sectores público y privado.

Ideas, intereses e instituciones tienen tiempos distintos y se entrelazan de maneras también diferenciadas. La comprensión de esa compleja articulación ha sido el centro de las discusiones en diferentes perspectivas contemporáneas de análisis institucional, pero en particular en aquellas volcadas al análisis comparativo de transformaciones en el capitalismo globalizado (AMABLE, 2003; BOYER, 2005; CAMPBELL & PEDERSEN, 2007; CROUCH & FARRELL, 2004; CROUCH, 2005; DEEG, 2005; DEEG & JACKSON, 2007; HALL, 2007; JACKSON & DEEG, 2006; HALL, 2007; THELEN, 2004). A su vez, recientemente la importancia de la variable tiempo ha sido tomada de manera sistemática en los análisis académicos (PIERSON, 2004; PALIER & SUREL, 2005) que focalizan el cambio institucional y tratan de explicar tanto la instauración de ciertos equilibrios a partir de trayectorias pasadas como la ruptura que se traduce en términos de coyunturas críticas.

Para decirlo de modo claro: la historia, los actores y las decisiones locales cuentan. El punto es reconocer que, más allá de los limitantes de la inserción periférica de los países de la región en el sistema mundo, el desarrollo continúa siendo un proceso endógeno y en este sentido descansa en la posibilidad de generar un proyecto nacional, que debe contar con el concurso de los diversos actores sociales (empresarios, trabajadores, políticos, técnicos de gobierno).

La implementación de una agenda desarrollista y la generación de instituciones estables es resultado de acuerdos amplios que requieren el consenso de los actores representativos de la vida social, política y económica. Acuerdos que deben ser respetados por los participantes, contar con la colaboración de los diversos sectores y lograr una relativa estabilidad y durabilidad en el corto y mediano plazo. Es en este sentido que el sistema político se convierte en una variable clave. Los diversos mecanismos de canalización del conflicto son centrales en la posibilidad de generar armonía de intereses en pugna. En principio, como se puede observar en el análisis de cualquier proyecto socioeconómico, un proyecto implica una cierta dirección, una elección entre alternativas diferentes en la que los diferentes actores y grupos sociales se ven impactados de modo diferencial. En este sentido, los proyectos generan reajustes en la estratificación social y del mismo modo que contará con el apoyo de los grupos favorecidos o que más empatía cuenten con la propuesta, será también rechazado por aquellas que perciben al proceso como negativo. (FALETTO, 1996; BECKER, 2007).

De particular relevancia para una consideración de procesos de desarrollo es el hecho de que solamente en una dimensión de largo plazo es posible evaluar los resultados de políticas adoptadas, por varios motivos,

pero sobre todo porque no todos los efectos de las políticas pueden ser anticipados. De hecho, las decisiones sobre políticas públicas, en la mayoría de los casos, incluyen la acumulación de experiencias, la producción de nuevas ideas capaces de imponerse y ser procesadas por las instituciones y apoyadas por coaliciones de apoyo. Las decisiones sobre políticas públicas se basan, en la mayor parte de los casos, sobre la acumulación de experiencias, la producción de nuevas ideas capaces de imponerse, de ser procesadas por las instituciones y, por último, de ser promovidas por coaliciones de apoyo, determinando las correcciones sobre los aspectos negativos de la de trayectoria.

Las elites se constituyen, en última instancia, en la base de apoyo para una potencial agenda neodesarrollista. Las instituciones políticas juegan un papel decisivo, al constituir el filtro por el cual las nuevas agendas son elaboradas y desplegadas en una serie de políticas públicas sectoriales en los diferentes contextos nacionales. La revitalización de la importancia de las instituciones y de los actores estratégicos en la articulación de una plataforma desarrollista lleva a evaluar la visión de segmentos de las elites estratégicos, particularmente de los actores en posiciones estratégicas para la toma de decisiones de impactos de largo plazo. El posicionamiento de las elites es clave para entender los elementos constitutivos de la renovada agenda de desarrollo, los intereses en pugna, las

potenciales alternativas y el modo en que se privilegian ciertas políticas sobre otras.

Si ciertas instituciones pueden ser apuntadas como centrales en una ruta de desarrollo, es preciso identificar, además, como éstas pueden marcar una diferencia. Como se vio, las políticas en esa área van a depender fundamentalmente de cómo son implementadas, del juego político que se establece entre los actores encargados de planificar, implementar y evaluar las políticas de la agenda de desarrollo, de la naturaleza de las coaliciones de gobierno que se logra establecer para dar soporte a una plataforma desarrollista y, también, de las trayectorias previas, tanto en términos del modelo de desarrollo implementado, como del tiempo, modo y ritmo en que fueron llevadas a cabo las reformas, lo que impacta en el modo que pueden influir sobre los cursos actuales.

Los estudios indican que el papel de las elites se debe destacar la importancia de visiones previas acerca del Estado como un protector al discurso pro-mercado construido por redes de profesionales articulados en las comunidades epistémicas. La cuestión pasa por dilucidar cómo es posible poner en movimiento el aparato de Estado y generar un proyecto de desarrollo incluyente. GOUREVITCH (1986) afirma que las crisis cíclicas del capitalismo dan lugar a cambios en los caminos transitados por ciertos modelos de política económica (*laissez-faire*, mercantilismo, planeamiento centralizado,

estímulo a la demanda, políticas industriales) y que la naturaleza de Estado resultante va a depender no sólo de dichas elecciones sino también de la posibilidad de que estas se constituyan en un modelo dominante. Si la relación neodesarrollista está siendo construida sobre los pilares de aquello que fue destruido durante el período neoliberal por los exegetas neoclásicos, se trata de entender cómo se puede desandar estos caminos y generar un consenso virtuoso en torno de la idea de desarrollo nacional.

Como es analizado detalladamente en BOSCHI (2008) se observan diferencias en la percepción que las elites parlamentarias de los diferentes países de América Latina tienen sobre el papel que debe cumplir el Estado en las políticas de desarrollo y a la dicotomía Estado-Mercado. Utilizando datos de una encuesta sobre Elites Parlamentarias en América Latina, coordinado por ALCANTARA (2005) en la Universidad de Salamanca, se pueden ver las diferencias en la percepción y opiniones de los parlamentarios de diversos países. Así, se observa que los parlamentarios chilenos son proclives a la regulación por el mercado (53,4%), postura que podría ser explicada por la profundidad y permanencia en el tiempo de la apertura económica. En Brasil, la proporción de parlamentarios favorables a la regulación por el mercado es menor que en el caso chileno (43,3%). En el extremo opuesto, en el caso de México, el 57,3% de las preferencias se sitúan

en el valor máximo de estatismo y el 28,2% en la categoría de fuerte estatismo, con una ausencia total de las preferencias por el mercado. Los datos presentados en el mencionado trabajo estarían revelando el sesgo de la opción casi dicotómica que aún atraviesa el debate público y que se expresa en las percepciones de potenciales coaliciones de apoyo a una plataforma desarrollista basada en nuevas modalidades de intervencionismo estatal.

El papel de las elites es incorporado también en el análisis que realizan DEZALAY y GARTH (2002) sobre los embates de concepciones entre abogados y economistas en el proceso de configuración del Estado en América Latina, en un antagonismo entre desarrollistas y neoliberales. Centrado en los casos de Brasil, Chile, Argentina y México, el trabajo destaca cómo la fragmentación de las elites en los últimos dos países habría llevado a una posición sobre el papel del Estado menos consensual y más orientada hacia el exterior con una menor propensión a la acumulación de capacidades estatales. Brasil, en este aspecto se ubicaría más próximo al caso chileno por motivos que incluyen desde la preservación de una tradición y capacidades institucionales de intervencionismo estatal durante la fase desarrollista y la existencia de elites más cohesionadas que se apoderan del aparato estatal mediante una tradición de pensamiento ligada al derecho.

La existencia de puntos de inflexión y, consecuentemente, de nuevos puntos de equilibrio deseables dependería de las coaliciones de apoyo a una plataforma desarrollista pós-neoliberal. La mayor o menor capacidad que los sistemas políticos muestren para generar consensos en torno de un núcleo de coincidencias básico es una característica central en todo modelo de desarrollo. En este sentido, se sobreentiende que el desarrollo requiere de un proyecto nacional, que debe contar con la participación de los diversos actores sociales (empresarios, trabajadores, políticos, técnicos de gobierno). Se trata de recuperar la idea de proyecto nacional, agregando también la dimensión regional. Del mismo modo que la bibliografía resalta, al analizar las experiencias históricas, que no se observan casos de desarrollo sin un papel activo del Estado (STIGLITZ, 1997; RODRIK, 2005), ningún país se desarrolló sin un proyecto claro de expresión de sentimiento de nación (BRESSER PEREIRA, 2009).

La viabilidad de estrategias de desarrollo se vincula con la construcción de un proyecto nacional, sin que necesariamente signifique nacionalismo en su sentido clásico. En verdad, “nacional” refiere, en primer lugar, a un proyecto que cuente con el consenso de actores representativos y, por otro lado, que renuncie a las políticas impuestas por organismos multilaterales o países centrales e formule caminos de desarrollo pertinentes para la propia realidad nacional. Aunque no

siempre tales soluciones pueden ser claramente anticipadas para las elites en posiciones decisorias, se puede afirmar que los países que menos avanzaron con las reformas estructurales hay sido aquellos que conservaron mayores grados de libertad para implementar una agenda de desarrollo y que fueron reacios a copiar modelos en base a una doctrina ecuménica; por el contrario, son aquellos que han seguido caminos propios. Esa es, en definitiva, la naturaleza de la agenda post-neoliberal consustanciada con un proyecto nacional de desarrollo.

3. Elites estratégicas y desarrollo en Brasil y Argentina

En este apartado, analizaremos la percepción de importantes segmentos de la alta burocracia estatal, en el caso de Brasil, cargos de dirección de órganos del Poder Ejecutivo desde la victoria del presidente Lula; en el caso de Argentina, personal de planta permanente, asesores, directores nacionales y subsecretarios de Estado. En ambos casos se ha configurado un nuevo núcleo de elites estratégicas, en el período post-reformas orientadas al mercado, marca de la década de 1990. Las experiencias en ambos países han sido radicalmente diferentes. En Brasil las reformas sectoriales se llevaron a cabo tardíamente y de modo menos radical en comparación con otros países de la región, dando espacio a una mayor profundización del antiguo modelo desarrollista. El proceso

de privatización de activos públicos sufrió oposición de sectores organizados que fueron eficaces en atenuar el alcance del mismo. Otros sectores empresariales, caracterizados por un fuerte pragmatismo y organizados en asociaciones corporativas con un conjunto de entidades a su margen fueron en general receptivos a las reformas, aunque la apertura hubiera impactado diferencialmente en los distintos segmentos de la industria (DINIZ & BOSCHI, 2004; 2007). Las reformas se llevaron a cabo de forma casi simultánea al proceso de redemocratización con las elecciones directas para la presidencia de la República. Aún cuando puedan haberse dado sorpresas, no hubo *switch* entre campaña y medidas de gobierno (Stokes, 2001) o ruptura abierta con las promesas incluidas en las plataformas electorales como sucedió en Argentina con la elección de Carlos Menem en 1989.

En ese contexto, una vez superada la coyuntura crítica de las reformas, el embate de ideas asume protagonismo. En este marco de alternancia de poder representada por la victoria del Partido dos Trabalhadores y del Frente para la Victoria, se vuelve oportuno evaluar cómo las elites estratégicas piensan los rumbos de la política económica nacional, las líneas de continuidad y ruptura en el transcurso de las últimas dos décadas y los aspectos del proceso de desarrollo que se están delineando en ambos países. Nos enfocamos, particularmente, en tres preguntas

clave: i) ¿Es posible detectar la configuración de un nuevo régimen productivo coordinado por el Estado en Brasil y Argentina? ¿Se puede identificar la formulación de una nueva estrategia de desarrollo para el país?; ii) ¿Qué segmentos del aparato estatal se destacan en la toma de decisiones orientada a la construcción de la estrategia de desarrollo?; iii) ¿Cuáles son las principales dimensiones que conforman la agenda de desarrollo?, ¿Cuáles son las coaliciones de soporte para dicha agenda?

El análisis se basa en entrevistas en profundidad llevadas a cabo con integrantes de la elite dirigente situada en posiciones estratégicas en órganos directamente ligados a la presidencia de la República, Ministerios relacionados con políticas industrial y de desarrollo, además de instituciones relacionadas con investigación, producción de análisis y formulación de ideas. En el caso de Brasil, fueron realizadas tres entrevistas a decisores ligados a la presidencia de la República, 7 a personal del BNDES y del IPEA; 2 del Ministerio de Desarrollo Social, 1 en cada uno de los siguientes ministerios: Planejamento, Orçamento e Gestão, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente; 1 en la Secretaria de Assuntos Estratégicos e uno de la CEPAL. En total fueron realizadas 26 entrevistas entre febrero y noviembre de 2010. En el caso argentino se realizaron 26 entrevistas, fundamentalmente a funcionarios, asesores o empleados con rango de planta

permanente de los siguientes organismos: Banco Nación (4), Banco Central (1), Ministerios de Desarrollo Social (2), Cancillería (2), Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2), Economía (3), Industria (4) y Trabajo (1), además de 2 entrevistas de técnicos ligados a la CEPAL, uno en la actualidad y uno en el pasado reciente. Las entrevistas fueron realizadas con un formulario abierto, cuya finalidad es intentar captar la percepción de los funcionarios sobre el rumbo de la política económica del gobierno, teniendo en mente la contradicción “continuidad” y “cambio”/“ruptura” en un doble sentido, por un lado en qué medida las coaliciones de gobierno que se establecen desde 2003 representan un cambio respecto del período neoliberal; por otro, si ha habido cambios entre las diferentes administraciones del período.

Aún cuando las administraciones de Brasil y Argentina pueden ser incluidas en el amplio y difuso colectivo de la izquierda, las coaliciones que se estructuran en uno y otro país asumen características particulares. En la Argentina la coalición de gobierno del Presidente Kirchner es más homogénea, estructurada sobre el sector momentáneamente hegemónico del Partido Justicialista, incorporando desprendimientos de los partidos opositores, por lo que, sumado a la crisis de los partidos políticos que estructuraron las identidades durante la

segunda mitad del siglo XX, no enfrenta una oposición fuerte ni articulada. En Brasil, por oposición, la coalición del primer gobierno Lula era altamente fragmentada y compuesta de partidos ubicados tanto a la derecha como a la izquierda del espectro ideológico. En esta situación el presidente Lula y la elite gobernante debió lidiar tanto con sectores pragmáticos como ideológicos, situación que dificultó particularmente la tarea de definir y obtener apoyo para un proyecto de más largo plazo que logre situar al país con más eficacia en el camino del desarrollismo. Esta heterogeneidad de las coaliciones gubernamentales en Brasil no es exclusiva del actual período bajo liderazgo del Partido de los Trabajadores. Para viabilizar su agenda de reformas liberales en el ámbito doméstico (privatización de servicios públicos, interrupción de monopolios estatales, entre otras medidas), el gobierno de Fernando Henrique Cardoso se apoyó en una base heterogénea de partidos, obteniendo en sus dos primeros años una serie de victorias en estas áreas.

3.1-Agenda pública: ¿continuidad o rupturas?

El primer aspecto destacado en la guía de las entrevistas se orienta a detectar la visión del entrevistado sobre la controversia entre ruptura y continuidad en el modelo de desarrollo. En el caso brasileño esta dicotomía marcó profundamente todo el gobierno del

presidente Lula, intensificándose durante las campañas electorales. Aunque las respuestas no hayan sido uniformes, predominó la percepción de que ambos aspectos estuvieron presentes en la orientación del gobierno, en diferentes momentos e intensidad. Podemos agrupar las respuestas en tres.

Un primer grupo atribuye primacía a la continuidad, en particular durante el primer gobierno del ex presidente Lula y de modo especial en la conducción de la política macroeconómica, con el establecimiento de metas de inflación, superávits primarios elevados, altas tasas de interés, política fiscal restrictiva y tasa de cambio fluctuante. Se destaca la hegemonía del grupo monetarista orientado por la ortodoxia convencional. Esta visión no sólo habría sido dominante en el campo económico, sino que también ha extendido su influencia a otras áreas, conservando poder de veto sobre diferentes decisiones de políticas públicas. Esta política encontraría en el Banco Central, dotado de amplia autonomía operativa, en el Consejo Monetário Nacional (CMN) y en el Copom (Comitê de Política Monetária) las agencias gubernamentales responsables por el logro de sus metas. El apoyo de una alianza conservadora, integrada por el sector financiero, inversores institucionales como los fondos de pensión y compañía de seguro, entre otros intereses, garantizaría su soporte político. Al interior de este grupo, para algunos entrevistados, la continuidad de la

política monetaria marcaría los dos mandatos del ex presidente Lula, acarreado consecuencias restrictivas y definiendo parámetros que interferirían en los posibles cambios. Los grados de libertad para actuar en otra dirección serían, por lo tanto, reducidos. Así, por ejemplo, el cambio flotante se revelaría nefasto para la industria brasileña, atenuando el alcance de la política industrial del gobierno. Dentro de la perspectiva de continuidad, algunos entrevistados enfatizaron el largo plazo, destacando que, en general, se observa un hilo conductor desde el punto de vista institucional y de las políticas implementadas a partir de la Constitución de 1988 y, en particular, de la década de 1990 en adelante. En este grupo, la gran ruptura percibida es la conquista de la estabilización.

La segunda percepción encuentra una primacía de la ruptura a partir del segundo mandato del presidente Lula, cuando se verifica la ampliación, al interior del gobierno, del espacio ocupado por el grupo desarrollista. Esta visión encuentra su locus de expresión principalmente en la Casa Civil y en el BNDES (Banco de Desenvolvimento Econômico e Social) y, en menor grado, en el Banco de Brasil y en la Caixa Econômica Federal. De cierta forma, el Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) simbolizaría la expansión de la influencia de ese núcleo más desarrollista, configurándose como un punto de inflexión. Lanzado por el

gobierno Lula en enero de 2007, el PAC tenía como objetivo estimular el crecimiento de la economía a través de la inversión en obras de infraestructura, principalmente puertos, ferrovías, generación de energía (destacándose la construcción de grandes hidroeléctricas), saneamiento básico de otros aspectos importantes para una agenda de desarrollo. Por su parte, la PDP, Política de Desenvolvimento Produtivo fue lanzada en mayo de 2008 con el objetivo de coordinar las acciones del gobierno de incentivo al desarrollo industrial del país. Elaborada bajo la supervisión del Ministerio de Desenvolvimento, Indústria e de Comércio Exterior (MDIC), habría sido producida, de hecho, por el BNDES, principal órgano de fomento del país, destacado como el principal propulsor de la visión desarrollista.

Finalmente, para un tercer conjunto de entrevistados, la primacía de los cambios es evidente ya desde el primer período de gobierno del presidente Lula, combinado, sin embargo, con la preservación de la estabilidad, cuya relevancia no es negada. Según esta percepción, la inflexión se podría situar entre 2005 y 2006, con la salida de José Dirceu de la Casa Civil en junio de 2005, seguida de la renuncia de Antonio Palocci al Ministerio de Hacienda en marzo del año siguiente. Habría así una importante reestructuración del núcleo central de la burocracia económica con la nominación de la Ministra Dilma Roussef para la Casa Civil

y de Guido Mantega, para el Ministerio de Hacienda. Economista de formación desarrollista, Mantega reestructuró el primer escalón de Hacienda, abriendo espacio para una reorientación favorable al crecimiento económico. Además, en función de los instrumentos que el Ministro de Hacienda controla, fueron tomadas ciertas medidas em materia de excepción tributaria, incentivos a sectores industriales y capitalización de las agencias de financiamiento, como el BNDES, el Banco de Brasil y la Caixa Econômica Federal, volviendo posible la revitalización y expansión de la economía sin amenazar la estabilidad de la moneda⁶.

En Argentina, es más clara la ruptura entre neoliberalismo y el proyecto posterior, aun con ciertos matices de respaldo al emergente

de un modelo neodesarrollista⁷. Un primer grupo de entrevistados afirma que la ruptura entre las administraciones del período neoliberal (Menem y De la Rúa) y las de Kirchner y Fernández de Kirchner hay una ruptura clara. Entre las medidas que expresa dicha ruptura se destacan, en primer lugar, la naturaleza de la política macroeconómica, con la dislocación de la rentabilidad de sectores financieros a otros transables, el establecimiento de tipo de cambio competitivo y las medidas de promoción del mercado interno. Por otro lado, la ampliación de las políticas sociales, la recuperación del empleo y el uso de las convenciones colectivas de trabajo para la mejora del salario mínimo son vistas como prueba cabal de un modelo de desarrollo con eje en el mercado interno. A su vez se destacan las políticas industriales y de innovación productiva.

⁶ Según un relato: “Hay cambios, a pesar de la obvia continuidad de las políticas macro, especialmente en el primero mandato. Y también hay cambios entre los dos gobierno de Lula. En cuanto al primer período en relación al gobierno FHC el cambio está en el énfasis en lo social...en la política de salario mínimo y en la política de transferencia de renta. O sea, aunque ambos siguen canónicamente una política de centrarse en los pobres, yo creo que esto es prioritario en el gobierno Lula. Si el gobierno Lula se distingue de los demás es por el énfasis consistente con los. Se puede discutir la forma en que se lleva a cabo, si se está siguiendo al Banco Mundial...pero, como hay tantos pobres, si la gente piensa que el universo del Bolsa Família, pero también está el aumento del salario mínimo, que “agarra” un universo mayor de personas, además de los beneficiarios del Bolsa Família y está, especialmente en el segundo mandato de Lula, una ampliación del crédito para familias de clase baja, en definitiva, varios instrumentos a través de la Caixa Econômica, el crédito consignado para el funcionariado público, las políticas de microcrédito del Banco del Nordeste, ahí Usted va juntando todas esas cosas, no sorprende que el índice de popularidad del Presidente Lula sea tan alto”. Entrevista B1 con ex-director del BNDES.

⁷ “No es que hay un norte muy claro... Se recuperó claramente la idea de que el Estado tiene que tener un peso en lo económico... que aunque parezca obvio es una idea muy cuestionada y la verdad con analizar cualquier experiencia de desarrollo en el mundo uno ve esto, no hay que ser muy iluminado para darse cuenta que el desarrollo económico requiere participación estatal...hay un cambio de época y de visión”, entrevista A16. “Hay rupturas con relación a la década del noventa, lo que no me queda tan claro es que haya una ruptura con el modelo de crecimiento de la economía argentina dependiente, subdesarrollado. Lo que me parece que diferencia este momento del momento de la devaluación es que tiene mucho de crecimiento pero lo que no está habiendo es stop and go... es que la renegociación de la deuda te modificó mucho el perfil de crecimiento, sobre todo de capital...tenes disminución de los pagos netos... a los que hay que sumarle una balanza comercial que hace que el techo suba...tenés mucho más para subir en las importaciones antes de que llegues al ciclo de *stop and go*”, entrevista A23.

Un segundo grupo de entrevistados, claramente aquellos que no ocupan responsabilidades de gestión, afirman que a pesar de los cambios que se han producido (convertibilidad en los años 1990, tipo de cambio competitivo en el período post-neoliberal) no se puede afirmar que la ruptura con el período neoliberal sea total, siendo más útil pensar las transformaciones en términos de rupturas y continuidades. Entre las últimas el hecho más destacado es la falta de diversificación del tejido productivo (y la persistencia de un proceso de desnacionalización) y el hecho de que no se modifica la matriz de relación Estado-Mercado. Entre los entrevistados que tienen esta visión se incluyen intelectuales con actuación en organismos internacionales y personal con estabilidad en la administración pública. De todos modos, el total de entrevistados remarca cambios notables en la política macroeconómica y en la decisión de la coalición de gobierno de recuperar grados de autonomía en la fijación de la agenda pública. En este aspecto, son mencionados la renegociación de la deuda, la ausencia de los organismos internacionales como actores en el ciclo de políticas públicas y el mayor énfasis en la integración regional en detrimento del alineamiento automático que el país tuvo con los países centrales en los años noventa.

A diferencia del caso brasileño, en parte por la naturaleza de la coalición de gobierno,

mucho más homogénea, no se destacan grandes cambios en términos de la formación de coaliciones entre las dos administraciones del período (Néstor Kirchner, 2003-2007; Cristina Fernández, 2005-2011). Los cambios son percibidos como derivados del proceso de enfrentar dinámicas complejas, en particular la puja redistributiva que resulta de desplegar un modelo de desarrollo centrado en el mercado interno. La mayor homogeneidad de las medidas del período se relaciona con el peso más fuerte que se asigna a la voluntad de los jefes de estado en la dirección de las medidas de desarrollo.

2.2- ¿Un nuevo modelo de desarrollo?

La segunda dimensión abordada en la guía de las entrevistas fue la percepción sobre la existencia de un modelo de desarrollo definido bajo la conducción del presidente Lula en Brasil y de los presidentes Duhalde, Kirchner y Fernández en Argentina. La pregunta refiere ya no a las potenciales rupturas y continuidades sino a la articulación de un proyecto coherente. En ambos países se observa un consenso en relación a la imposibilidad de identificar un modelo consistente de largo plazo aglutinando distintos aspectos de una plataforma nítidamente desarrollista. De todos modos, existen diferencias derivadas tanto de los legados como de la estructura administrativa y el esquema de toma decisiones. En Brasil, entre los que apuntan la inexistencia de un

modelo claramente definido, sobresalen aquellos que destacan la centralidad de algunos mecanismos inductores – viabilizados principalmente por un nuevo padrón de actuación del BNDES – en la construcción de una perspectiva novedosa⁸. En Argentina, se puede inferir que la radicalidad de la destrucción de las capacidades estatales durante el período neoliberal y el hecho de tener que enfrentar mayores problemas de coordinación hace que se remarque la falta de un proyecto claro, predefinido de antemano a la manera de la planificación de posguerra.

La falta de un proyecto delineado de antemano no significaría, en ninguno de los dos casos, la inexistencia de rasgos marcantes que, de modo más o menos difuso, marcarían la presencia de un modelo. En Argentina, en parte por la radicalidad del proyecto neoliberal y el modo abrupto en que llegó a su fin, la casi totalidad de los entrevistados destaca un modelo totalmente diferente de desarrollo asentado sobre los pilares que ya se han mencionado (política macroeconómica con superávit fiscal y comercial y tipo de

cambio competitivo, políticas sociales y énfasis en el sistema productivo buscando crear renta y empleo). Las diferencias entre los entrevistados surgen al momento de delinear la coherencia de las medidas. Un grupo destaca que tendría que existir mayor coherencia⁹ entre las distintas áreas estratégicas. También se destaca que el modelo asume un carácter más jerárquico, poco abierto a la discusión tanto sectorial como interna de los distintos organismos de gobierno. La totalidad de los entrevistados destaca que las decisiones han sido tomadas al más alto nivel. Las diferencias surgen al momento de calificar los fundamentos técnicos sobre los que se formulan e implementan las políticas de desarrollo.

En Brasil, donde el gobierno es más heterogéneo, derivado de las características de su tipo de presidencialismo, un grupo considerable entre los entrevistados apuntó la existencia de una agenda desarrollista cuyas condiciones se delinearán entre 2005-2006 y ganan fuerza a partir del segundo mandato.

⁸“Yo no veo que exista hoy un proyecto claro, acabado, percibido. El (proyecto) no tiene una definición un contorno claro. “Mire, el proyecto de desarrollo brasileño es ese”. Ahora, yo creo que hay elementos que pueden tal vez, a lo largo de los próximos años dar noción de esto. Por ejemplo, yo creo que el trazo más marcante sea el trazo de que se puede considerar la posibilidad de crear una sociedad de consumo de masas, como un activo del Brasil. El país tiene una población grande, una población que, en gran parte, no está incluida, y naturalmente, el combustible del desarrollo (y ahí estoy hablando desde el punto de vista más económico) al final de cuentas es la demanda”. Entrevista B25 realizada con técnico do BNDES.

⁹ “Si se quiere, la coherencia del modelo no es el fuerte...Igual, hay un equilibrio general que no se sabe bien cómo pero está... sintonía fina no hay ni en Francia ni en Alemania, porque en realidad no sabes nunca cuales van a ser las consecuencias ciertas de tu medida, hay variables que no controlás...”, entrevista A6. “Yo creo que hay un norte en la gestión, ahora si hay un plan de desarrollo específico, claro en todos los puntos, no...pero la verdad, la otra vez hablábamos con Chang... cuando se hizo el ministerio de Corea, el MITI de Corea tampoco había una planificación clara... no quiere decir que no sea importante tener un esquema, a dónde vamos, pero siempre hay imponderables...”, entrevista A16.

Tal agenda estaría pautada por un énfasis en la inclusión social y por una visión estratégica sobre la expansión del mercado interno de consumo de masas como elemento propulsor de una nueva modalidad de crecimiento. En algunos casos, como se puede observar entre algunos economistas entrevistados, esta visión sobre un modelo asentado en la demanda y articulado en torno de la inclusión social como prioridad es bastante clara y específica. Se destaca, al mismo tiempo, la relevancia de la inserción externa como un soporte de esta estrategia, la idea de promover crecimiento con redistribución de la renta estaba incluida ya desde la campaña electoral de 2002, incluidas en la plataforma electoral de Lula. Además, esa propuesta aparece también en el Plurianual de 2004-2007. A través de diferentes mecanismos aparentemente sin conexión preestablecida entre sí, tales como la expansión del crédito, el aumento del salario mínimo, la expansión de los empleos formales, las políticas sociales y el crédito consignado (demanda de las propias centrales sindicales) se fue creando una dinámica de crecimiento fundada en la expansión del mercado interno. De esta forma, una opción de naturaleza política encuentra respaldo en algunas medidas de carácter técnico que estarían subyacentes a un nuevo modelo de desarrollo¹⁰.

¹⁰ El siguiente testimonio ilustra este punto: “Entonces, este modelo de crecimiento con distribución de renta, es un modelo que fue implantado durante el Gobierno

3.3. Evaluación de la Estabilidad Económica: ¿convivencia de perspectivas?

El conjunto de medidas macroeconómicas adquiere centralidad para las elites de ambos países al momento de explicar las rupturas o continuidades entre el período neoliberal y el intento de desplegar un proyecto neodesarrollista. De todos modos, producto de los diferentes legados los posicionamientos de las elites son diferentes en uno y otro caso. En Brasil, un aspecto compartido en prácticamente todo el conjunto de las entrevistas es el hecho de que la estabilidad económica representó una conquista incorporada como un valor suprapartidario y por encima de las diferentes visiones ideológicas. En algunas perspectivas, la centralidad de la estabilización económica representó una divisoria de aguas, volviéndose el eje de cualquier esfuerzo de crecimiento económico posterior. Igualmente, se destaca que por fuerte imposición de la coyuntura internacional, los dos primeros

Lula, y es un punto de inflexión porque ahí Usted pone dentro de una estrategia de desarrollo el elemento social. Porque lo social era tratado como una cuestión de justicia, pero no como algo que podía ayudar o que se podía insertar en la lógica de funcionamiento de la economía. Ahora, lo social pasa a ser parte de la lógica, no solo justicia social. Hay otra cosa más que es importante, que no es sobre justicia social. ¿Cómo es que lo económico entraba antiguamente? Entraba, porque Usted, mejorando las condiciones de vida de la población mejora la productividad. Así era que entraba. Por esa vía es que entraba en la economía. Ahora, hay un tercer elemento, que es el hecho de que pagando mejores salarios y distribuyendo mejor la renta, alimenta el proceso de crecimiento diferente del que se dio en el pasado. Eso es un punto de inflexión”. Entrevista B11 realizada con economista da CEPAL.

años del gobierno Lula fueron marcados por la necesidad de hacer frente a una crisis financiera y una acción de desestabilización del gobierno, independientemente de la adhesión del gobierno a los principios ortodoxos de la política macroeconómica, en especial por el temor a un retorno de la inflación alta¹¹.

¹¹ Según el testimonio de un miembro de alto rango en el MCT (entrevista B20): “el comienzo del Gobierno Lula, en su primer mandato, fue marcado fuertemente por la necesidad de confrontar una crisis financiera en curso, una acción de desestabilización económica del gobierno – que se materializó en ataques especulativos contra la propia moneda brasileña, contra el Real – y que exigió una política macroeconómica extremadamente ortodoxa, para lidiar con la crisis en curso. Entonces, fue una especie de política... Un freno de emprolillar la economía, en realidad, que era fundamental, desde mi punto de vista, para crear condiciones de gobernabilidad para el gobierno. Entonces, esto se tradujo en una política macroeconómica extremadamente dura, en términos de haber elevado la tasa de interés muy fuertemente para combatir el ataque especulativo contra la moneda, es una política fuerte ajuste fiscal; de contención de gastos públicos”. En las palabras de otro entrevistado, ocupante de cargo directamente ligado a la presidencia de la República (entrevista n°2): “Vamos a respetar contratos. Pero la primera mitad de la Carta al Pueblo Brasileño hace un diagnóstico de la situación económica del país, de lo que nosotros llamábamos fracaso del neoliberalismo, de la necesidad de adoptar un nuevo modelo de desarrollo. Y dice así: pero dadas las condiciones del país, no será posible adoptar ese nuevo modelo de inmediato. Primero, será necesario recuperar la estabilidad económica, crear las condiciones para que el país vuelva a crecer de modo consistente duradero, la perspectiva de un ciclo. Siempre fue para nosotros una cosa así de Celso Furtado, que era preciso tener un ciclo de desarrollo sustentable. Era la crítica también del vuelo de gallina. Entonces, nosotros adoptamos, en los primeros dos años, una política macroeconómica bastante parecida con la del gobierno anterior, sí, pero con la convicción - que no es de toda la izquierda- de que la estabilidad es muy importante para un proyecto de desarrollo. Y después con una evaluación política de que el pueblo brasileño valorizaba tanto la estabilidad, y era un mérito del gobierno anterior, que si nosotros no la valorizáramos, se daría un problema político ahí también, no era sólo un problema económico”.

El hecho de que la estabilidad sea considerada un activo con alto valor social y político no es contradictorio, en la visión de las elites, con una agenda de desarrollo implementada desde la llegada del presidente Lula. De este modo, mantenidos los fundamentos de la política macroeconómica se preservaría un núcleo de intereses potencialmente conflictivo con relación a cualquier cambio en esta área, incluso en relación con la búsqueda de otras metas del plano de la política social¹². Además, como se sabe, en el marco de la crisis política que afectó al gobierno en el primer mandato presidencial se situaba la cuestión de la incompatibilidad entre fundamentos ortodoxos en la conducción de la política económica y el proyecto de país del PT, alineando un conjunto de militantes más radicales contra esta combinación de visiones. En realidad, se puede decir que ha habido un frágil equilibrio entre las dos

¹² “Lula sabe muy bien lo que está haciendo. Se preguntarán ¿qué es la regla de Taylor?, ¿que va a saber el? Pero el sabe muy bien cuáles son las consecuencias de la política económica que está siendo implementada. El hecho de que la prensa insista sobre la imagen de una persona ignorante es extremadamente conveniente para él, porque le da un margen de maniobra mucho mayor. De la misma manera que FHC sabía muy bien los efectos de mantener la paridad cambiaría en su primer mandato. Ahora, el líder sindical puede ser descripto por la prensa como un desavisado. Pero el sabe perfectamente las consecuencias de la política económica que él despliega. Creo que la autonomía concedida al BC y la política monetaria que se implementó hacen parte de un compromiso que él estableció en 2002. Antes de las elecciones. Y que se mantiene hasta ahora. Ese grupo desarrollista gana mayor espacio, como dije, pero la hegemonía continúa siendo del Banco Central y de Hacienda, pero esencialmente de BACEN” (relato de economista ex-director do BNDES, entrevista n° 1).

agendas, que es percibido por los entrevistados y expresado de diferentes maneras. Una de estas consiste en afirmar que esta convivencia es altamente vulnerable a las crisis, además de poner en riesgo la competitividad del sector industrial brasileño. No es de extrañar que la percepción sobre las políticas macroeconómicas adquiera centralidad en las entrevistas realizadas a actores predominantes del ciclo de políticas públicas en Argentina, aunque por motivos radicalmente diferentes. El total de los entrevistados destaca que la ruptura más clara con el período neoliberal se da en el eje puesto en el tipo de cambio competitivo y en el superávit fiscal y comercial. En parte producto de la radical implosión de la convertibilidad y del matiz jerárquico de las decisiones políticas, no se observan tensiones sobre las medidas implementadas. Pese a esto, a diferencia del caso brasileño, es más clara la preeminencia de los sectores heterodoxos, descartándose el uso de metas de inflación y existiendo una actitud más laxa respecto de la “responsabilidad fiscal”. La primacía, en coherencia con un modelo más intervencionista, reside mucho más en la creación de empleo y la promoción del mercado interno, que en la disciplina macroeconómica, asociada a los preceptos del consenso de Washington.

3.4. Dimensión social: ¿germen de un nuevo modelo?

La prioridad atribuida a la dimensión social en el nuevo modelo de desarrollo es compartida por la casi totalidad de los entrevistados en ambos países aunque de modo sustancialmente diferente. En Brasil, un país marcado históricamente por la alta desigualdad social y la incorporación subalterna de los trabajadores en las dinámicas sociales y políticas la posibilidad abierta por la inclusión social como sustento de este modelo es vista como fundamental, tanto en el sentido de permitir una alternativa de crecimiento asentada sobre el mercado interno (tomándose como un activo el tamaño de la población), como en el sentido de direccionar el crecimiento para aquellos sectores y regiones menos favorecidas y, por lo tanto, con más potencial para la implementación de esfuerzos paralelos en términos de mejora de la infraestructura, industria y otros segmentos. En otras palabras, la política social sería la palanca para la revitalización del capitalismo nacional y una reestructuración de los sectores de la población y de regiones con capacidad de atracción de inversiones.

La política social no se restringiría al programa Bolsa Família, a pesar de la alta visibilidad que este ha adquirido, señalizando la opción de combatir la exclusión social. Otros componentes incluirían, desde la política de valorización del salario mínimo, ampliación del crédito a las grandes y pequeñas empresas, inclusión bancaria con

oferta de líneas de crédito al consumo, las políticas de jubilación como los Benefícios de Prestação Continuada, entre otros. En definitiva, se trata de un conjunto de iniciativas desde el Ministério de Desenvolvimento Social y que se complementan entre sí y con iniciativas de otras esferas de gobierno. La imagen del programa como una política social focalizada y de alcance limitado. Sin embargo, dentro de esta agenda social más amplia, como han resaltado varios entrevistados, el impacto de las políticas de distribución se vuelve más potente¹³.

¹³ A propósito del Bolsa Família, un entrevistado reportó: “Y Antonio Cândido estaba diciéndome esto el otro día en San Pablo, yo al principio no entendía que era lo que Lula quería con el Bolsa Família. Ahora veo que es aquel tema nuestro del mercado interno de masas. O sea, es una política social, pero tiene una funcionalidad macroeconómica, inclusive” [.....] “Y de otras políticas que las personas no hablan mucho, como el PRONAF (Programa Nacional de Financiamento da Agricultura Familiar), que es el financiamiento de la agricultura familiar [....]. Y uno de los principales ítems de nuestro programa de 2002 era la creación en Brasil de un mercado interno de consumo popular. Y en el discurso estaba vinculado con la inclusión social. La inclusión social tenía una motivación ética, pero tenía un sentido hasta económico, hasta macroeconómico y el Bolsa Família estaba ahí. El Bolsa Família invierte 12.000 millones ¿y para dónde van? Es un poquito de comida, un poquito de vestimenta, pero no fue solo ahí, por ejemplo, ya son 105.000 millones de reales de crédito consignado, el crédito con descuento en el recibo de pago, que, además, fue una propuesta de la CUT, que el gobierno recogió, que también va para el consumo. Entonces, algunas medidas son para consumo mismo, no son sociales, son más para consumo, antes de la crisis. Esto creó anticuerpos para la crisis. La política de expandir el crédito, ampliar el consumo, no tiene nada menos neoliberal. Ampliar la inversión pública que no comenzó con la crisis. Comenzó en 2005, el propio salario mínimo tiene una parte de cuenta pública, porque es la Previdência y con el PAC, ¿no? En el segundo mandato, pero desde mucho antes de la crisis. Yo no tengo dudas de que hubo un punto de inflexión en el desarrollo al inicio del segundo gobierno. Y ahí las cosas se van juntando, porque

Aunque definida como prioridad a partir del gobierno Lula, algunos entrevistados otorgaron importancia al hecho de que la Constitución de 1988 constituyó un marco en la medida en que se instituyó la universalización de la previdencia, de la salud, de la educación, protección a los ancianos, entre otros derechos que implica ubicar a la política social en un plano prioritario. En este sentido, se puede afirmar que habría una continuidad en el direccionamiento de esta política a partir de la Constitución de 1988. Sin embargo, la decisión de cómo implementar los diferentes campos de la política social, bien como definir el montante de inversiones son decisiones eminentemente políticas que sólo pasan a ser consideradas como prioritarias con el gobierno Lula¹⁴.

nosotros éramos críticos de la política del Estado mínimo, para usar ese concepto, de la reducción del tamaño del Estado en un país como el nuestro”, entrevista B2.

¹⁴ “En términos de continuidad, lo que yo veo es lo siguiente: en los años 1990 y también de una década actual, tuvimos una continuidad grande en la parte, por ejemplo, de política social [...] pero también ha habido cambios [...] gran parte de lo que la gente decidió, de lo que la sociedad brasileña decidió para gastos, por ejemplo, con la política social, en términos de una política previsional, de protección a los ancianos, et, eso está en la Constitución, no es cierto? Lo que faltó, [...] aunque eso está en la Constitución, fue ir estructurando, de a poco, a lo largo de los años 1990 y en el gobierno actual. Entonces, eso está en la Constitución y tenemos una continuidad muy marcada en la dirección del gasto que Brasil tomó después de 1988 [...] eso se refleja también muy claramente en la estructura de gastos. La estructura de gastos en Brasil, tanto durante el Gobierno FHC como durante el gobierno Lula, lo que aumenta mucho son los gastos sociales. Entonces, eso refleja un poco una elección que fue hecha que está en nuestra Carta Constitucional. En ese sentido, yo tengo una continuidad pero también

En Argentina, aún cuando la totalidad de los entrevistados destaca las políticas de inclusión¹⁵, el perfil que estas adquieren es diferente al de las políticas de inclusión del gobierno Lula. Por un lado, producto de la profunda crisis social que afrontó el país durante la segunda parte de la década neoliberal y, en especial, tras el estallido de la crisis de 2001, la coalición del presidente Kirchner heredó un amplio sistema de beneficios sociales. Aunque no es presentado así, se puede observar una evolución o cambios durante el modelo. En un primer

tengo un cambio. ¿En qué sentido? Lo que está definido en la Constitución es eso, [...] la protección al anciano, la universalización de la previdencia, de la salud, etc... [...] cuanto voy a dar de hecho para proteger a los ancianos o entonces cuál va a ser la renta del jubilado, eso es una decisión política y en ese aspecto el gobierno actual ha hecho una opción política muy clara. [...] Entonces, esa cosa de dar aumentos grandes de salario mínimo, para tener un mercado interno más pujante, eso fue una política del Gobierno”, entrevista B10 con investigador del IPEA.

¹⁵ Las medidas que se implementaron para recuperar el empleo y proteger el salario son varias. El ministerio tiene un equipo muy competente, está en observatorio de empleo... el ministerio tiene el Repro... se revitalizaron las convenciones colectivas de trabajo, sin bien el congreso del salario mínimo se creó en la época de Menem ni funcionaba... Entrevista N. 11, técnico Ministerio de Trabajo. Las medidas sociales son parte del modelo, de eso no hay ninguna duda. Si bien creo que la mayor política social para el gobierno está en la creación de empleo y en eso se recupera el ideario peronista, si vos querés, ha habido diversas medidas sociales que apuntaron el crecimiento. El aumento del salario mínimo, las jubilaciones... el plan jefes se fue cayendo a medida que se creaba empleo, pero después el gobierno tuvo el merito de reconocer que había que implementar una medida para equiparar a los pibes de familias sin laburo con los de familias que tenían asignación universal... Es innegable el mérito sobre el consumo de estos sectores. Por una cuestión obvia, es gente que lo que recibe lo gasta. Y yo creo que se puede ver como parte del modelo de privilegiar el consumo interno, no? Y es coherente con la estrategia de apostar a la producción nacional...”, entrevista A18 con técnico del Ministerio de Desarrollo Social.

momento, el empleo es visto como la mejor política social. Los entrevistados destacan la promoción del empleo y la recuperación de las convenciones colectivas como el aspecto social más destacado del proyecto de gobierno. Por otro lado, el gobierno ha sido eficiente en complementar las medidas de promoción de empleo con otros programas activos, básicamente la moratoria previsional, los incrementos en la asignación de las jubilaciones y pensiones, el aumento en las pensiones no contributivas y, desde 2009, la Asignación Universal por Hijo (un segundo momento, que marcaría un cambio, para algunos radical). También como en el caso brasileño, el mayor poder de compra de los sectores populares es visto como funcional a la estrategia de desarrollo que pone el acento en el mercado interno. Los sectores que tiene mayor conocimiento de las políticas sociales destacan también ciertas medidas puntuales como la promoción de la economía solidaria, el microcrédito y la capacitación de los sectores populares. Comparada con la década del noventa, se plantea un nuevo paradigma de recuperación de derechos¹⁶.

¹⁶ “Se llega a lugares que se ve que no es fácil retroceder en términos de protección social, el bolsa familia, lo de México, la asignación acá, la ampliación de las jubilaciones, todo eso tiene cierto aroma a cambio de época, en el sentido de que es algo de lo que no se va a retroceder demasiado, salvo que haya una crisis económica de magnitud de obligue a hacer ajustes... Y ha habido cambios, la creación genuina de empleo, las convenciones colectivas de trabajo... se fue licuando el plan jefes lentamente, se lo fue reemplazando... y además hay mayor capilaridad en el sistema de protección social. Estos días con el tema de

3.5. Papel del Estado: ¿recuperando capacidades?

La visión comúnmente diseminada sobre el papel del Estado, en la vertiente liberal, reforzada con la vigencia de las reformas orientadas al mercado, es la de que la expansión del Estado constituye un aumento superfluo del gasto público, con expansión de la burocracia y desperdicio de recursos. La visión alternativa que marcó el debate político en la última década fue la de insistir sobre el hecho de que era necesario recuperar la mayor presencia reguladora del Estado, aumentando su capacidad de intervención y posibilitando una nueva agenda pública con nuevas prioridades. Este debate está, de modo más o menos claro, en las elites de ambos países. Se puede decir que se define el nuevo modelo de desarrollo por el lugar que Estado ocupa en la agenda.

En ambos países se observa un nítido consenso acerca del papel estratégico del Estado en la retomada del desarrollo del país, en contraste con la perspectiva pro-mercado impresa por los gobiernos anteriores, FHC en Brasil y Carlos Menem y Fernando de la Rúa en Argentina. De todos modos, al analizar el modo en que se entiende la intervención del Estado y, particularmente, el papel de las instituciones y las capacidades estatales, existen diferencias notables.

las cenizas, la presidenta dijo a estos les vamos a aumentar los beneficios, apretás un botón y sabés quienes son...”, entrevista A6.

En Brasil, al enfatizarse el papel del Estado los entrevistados toman como referente la burocracia gubernamental del Poder Ejecutivo, otorgando al mismo tiempo un papel más periférico y, en algunos casos de carácter negativo a las elites políticas y el Congreso. La pregunta sobre la iniciativa de los cambios ocurridos encuentra en la identificación de las agencias ligadas al Poder Ejecutivo gran parte de las respuestas de los entrevistados. Entre estas agencias, se ha destacado un núcleo constituido, principalmente, además del Ministério da Fazenda luego de la crisis política de 2005, del BNDES (considerado el motor del proyecto de desarrollo, con status de Ministerio, en función de su papel inductor y de la formulación de una política industrial), de la Casa Civil, de asesorías de la Presidencia de la República, del Ministerio de Ciencia y Tecnología y algunas empresas estatales, como Petrobrás, estas últimas citadas como fundamentales en el proceso de impulso del capitalismo brasileño. La expansión de un modelo anclado en la formación de un fuerte mercado interno sería propiciada también por la actuación del Banco de Brasil y de la Caixa Econômica Federal. Las entrevistas con técnicos del BNDES fueron unánimes en resaltar el papel estratégico de un banco de desarrollo que dirige su actuación en el sentido de volver competitivo el capitalismo nacional, articulando incluso proyectos del MCT en las

áreas de innovación, investigación y desarrollo¹⁷. Otros entrevistados señalaron al BNDES e Itamaraty (Ministerio de Relaciones Exteriores del País) como segmentos de excelencia dentro del aparato estatal, responsables por la conducción de dos importantes pilares de la agenda de desarrollo de gobierno en los planos interno y externo.

En Argentina, también se menciona la centralidad del Poder Ejecutivo y un grupo muy reducido de organismos con protagonismo en la agenda de desarrollo. En primer lugar, el Ministerio de Producción (luego, de Industria) y los organismos que se encuentran a su cargo, quienes son responsables de gran parte de las medidas de fomento a la industria. En segundo lugar el Ministerio de Planificación, en especial por la capacidad de financiar políticas públicas para apuntalar la competitividad. En tercer lugar, el Ministerio de Ciencia y Tecnología. Un número menor de entrevistados menciona a los Bancos Públicos. De todos modos, destaca la ausencia de un sistema público de

financiamiento, herencia del período neoliberal que desarticuló el BANADE y los bancos provinciales al tiempo que desplegó una regulación del sistema financiero que alcanza a la totalidad de los bancos, tanto público como privado¹⁸.

Más allá de los organismos públicos que pueden adquirir centralidad en la formación y despliegue de una agenda de desarrollo existe cierta mirada común sobre las falencias del Estado, en particular la ausencia de coordinación entre agencias de gobierno, el vaciamiento de la función de planeamiento y la calidad de la burocracia. Sobre la planificación las elites brasileñas destacan la poca capacidad de fijar objetivos de largo plazos, en particular desde que el Ministerio

¹⁷ Según entrevistas con técnicos del BNDES: “El Banco hoy es así, enorme, comparado con cualquier parámetro. El se confunde con el desarrollo nacional. Uno no consigue imaginar hoy un proyecto de desarrollo que no esté asociado al BNDES”, entrevista B22. El “BNDES, en especial por cuenta de la composición de su directorio, en especial su presidente, ciertamente una parte muy fuerte de un proyecto, de algo que se puede llamar un proyecto de desarrollo para el país”, entrevista B23. “BNDES es eso: es un instrumento del Estado, que tiene una misión orientada al desarrollo. MCT e FINEP [también son núcleos importantes] creo que hasta por identificar la innovación como uno de los pilares, además de aumentar la inversión con participación de la innovación y los centros de investigación y desarrollo en el producto”, entrevista B24.

¹⁸ “Dos ministerios clave, planificación, por supuesto porque ahí vos tenés infraestructura que en un proceso de desarrollo es clave, hace a la competitividad, la inserción el país. Por supuesto que también producción, yo incluiría agro e industria juntos en una misma estructura, por un lado para trabajar el valor agregado del agro, por otro lado, muchas falencias e los sectores industriales vienen de falencias en la generación de materias primas para la transformación...Y el tercero e insoslayable es Ciencia y Tecnología,...creo que la pata de innovación productiva en ese ministerio es una pata a fortalecer... más allá de que ha tenido el FONTAR por diez años que ha sido una ventanilla que funcionó, que se mantuvo, que tuvo un equipo... y más allá de los esfuerzos de este gobierno, ya desde el vamos creando el ministerio y dándole otra jerarquía...Yo creo que dos ministerios, producción en general e industria en general... es imposible dejar de ver que venimos de 25 años de destrucción de empleo y se volvió a generar empleo. Cuando uno escucha a algunos como fiel, etc. decir estamos igual que en los 90...en términos de participación de la industria, en los noventa era autos y commodities y una estructura mucho menos diversificada que hoy... la industria crea empleo, todos los sectores crecen, tiene una inserción en exportaciones que duplica la de los noventa...”, entrevista A16.

de Planeamiento, Presupuesto y Gestión sufrió a lo largo del tiempo un proceso de corrimiento de su función planeadora para concentrarse en el aspecto presupuestario¹⁹. En el caso argentino se destaca la falta de planificación y la preeminencia del corto plazo en las políticas de desarrollo. Al ser consultadas sobre la importancia de contar con instituciones de coordinación, la totalidad

¹⁹ Según entrevista realizada a un técnico del IPEA (entrevista B10): “Entonces, [...] dar aumentos grandes del salario mínimo, para tener un mercado interno más pujante, eso fue una política del Gobierno.[...] cuando uno mira la dirección del gasto público en Brasil, al contrario de lo que se dice, de que el gasto público está inflado [...] en Brasil desde 1990 hasta ahora, básicamente, el aumento en el gasto se concentra en Previsión social y en política social. El gasto del sector público con empleados es hoy la misma cosa que hace 15 años atrás. Entonces, ese gasto no aumentó nada. El Estado no se infló”. Otra entrevista realizada con un técnico del BNDES (entrevista B25) destaca como la centralidad otorgada a la agenda económica en el pasado reciente habría debilitado la función de planificación: “Infelizmente, creo que ha habido [...] un desmonte de la capacidad del Estado, [...] quien circula mucho por Brasilia, percibe que hubo una sobreexposición y un refuerzo hasta, desde el punto de vista política, muy grande, derivado de la situación económica [...] del Ministerio de Hacienda, a cuenta de otras estructuras de poder. Entonces, por ejemplo, yo creo que hoy la planificación no [tiene esa perspectiva] de largo plazo”. Otra entrevista (nº 17) con un alto ejecutivo del Ministerio de Planeamiento destaca la desarticulación efectuada durante el gobierno FHC y el correspondiente énfasis en la tercerización como forma de hacer operativa la acción del Estado: “[...] nosotros piloteamos el *downsizing* en el PNUD, porque la cooperación internacional fue completamente desvirtuada en los años de FHC, fue usada para tercerizar y para compras públicas. E era más un proceso de *institutional depleting*, do que *institutional building*”. Y más adelante, enfatiza también que no habría ocurrido aumento desproporcional de la máquina pública por exceso de nominaciones políticas: “hay un debate sobre los cargos de confianza [que es] un debate muy mal presentado. Nosotros tenemos 22.000 cargos de confianza. Este gobierno creo que aumentó 2.500; algo así. De reclutamiento amplio. Función comisionada para cuadro permanente no cuenta. De esos, 2.500 más o menos, deben haber sido creados por este gobierno. De 12% a 15% de ese total de 22 mil. No es nada de otro mundo”.

de los entrevistados lo considera necesario, pero no hay un modo único de entender la potencial existencia de un Concejo de Desarrollo²⁰. El fortalecimiento de las instituciones podría contribuir a volver más estables las discusiones y el proceso de toma de decisiones que es percibido como poco articulado²¹, muy atado a la coyuntura.

²⁰ “El gobierno debe contar con un concejo de desarrollo como el que tiene Estados Unidos que tiene su staff de economistas, además por supuesto del Ministerio, acá podríamos contar con algo así, pero no sólo economistas o, sobre todo, no economistas, sería muy importante. ABELES. Sí, puede servir tener un concejo de desarrollo, pero una cosa es tener instituciones de diálogo en los que participe el estado, el sector productivo y otros actores y otra cosa es que tengas una coordinación ejecutiva de los diversos ministerios... no sé si es el rol que tendría que cumplir la jefatura de gabinete... para que no tengas un ministerio yendo para un lado ... planes en este momento, la verdad, está habiendo en todos los ministerios y la verdad es que hay muy poco diálogo, muy poco...”, entrevista A16. “Siempre sale el tema del diálogo. Lavagna hizo lo mismo... había convocado al sector del calzado, a otros sectores, se hizo un par de años, después quedó en la nada...”, entrevista A23. “Claro que sería deseable. De todos modos, canales de comunicación hay... Están los diferentes planes que se están haciendo... En este mismo ministerio los foros que se hicieron para el Plan 2020. Ahora, que de la discusión y la comunicación entre gobierno y gremiales salgan las políticas es otra cosa, me parece que no es tan automático...”, entrevista A7. “...Ahora se está trabajando en un plan estratégico, vamos a ver como se baja eso en políticas concretas. Hay coordinación intrapolíticas...”, entrevista A15. “...Claro que sería deseable contar con un concejo de desarrollo, pero tampoco hay que idealizar eso, el problema es quien va al concejo de desarrollo, qué actores se sientan a la mesa, las actitudes, no es tanto que el empresario vaya a sentarse sino...”, entrevista A3. “El Ministerio está teniendo mayor interrelación con los actores estratégicos. Creo que sería deseable tener un concejo, pero no solo con carácter deliberativo, yo pienso más en una estructura que tenga carácter de coordinación, una superestructura con capacidad de influir en la asignación del presupuesto pero no propios, son articulando con los distintos ministerios y ser el que orienta las políticas...”, entrevista A8.

²¹ “Claro que no hay una discusión orgánica y programática, no existe, punto. Según los momentos,

Las particularidades entre Argentina y Brasil son marcadas también en la importancia asignada en la visión de las elites a la burocracia pública. Ambos países tienen diferentes formas de reclutamiento, régimen de empleo y estabilidad de sus agentes y esto se nota en las entrevistas. En Brasil, aunque se menciona un enorme esfuerzo en la recuperación de las capacidades estatales, en particular con el impulso del presidente Lula a la realización de concursos, algunos entrevistados todavía enfatizan lagunas en relación a la calificación de los empleados públicos²². En Argentina, excepto un grupo muy acotado de entrevistados, existe una visión unánime sobre la necesidad de reforzar las capacidades burocráticas del Estado²³,

según los equilibrios internos del gobierno es quien fluye hacia arriba, hay poca comunicación horizontal también a la hora de decidir, de laburar, en general la información fluye hacia la conducción y luego fluye totalmente asintomática. De repente hay alguien en un área pensando la política de otra área, las grandes líneas las definen al más alto nivel y sin demasiada planificación de los tecnicismos, digo de los tecnicismos que pueden aportar quienes están comprometidos políticamente... En última instancia, el arte del funcionario es como vender lo que piensa que está bien y como darle visibilidad en la letra chica.", entrevista A6 con técnico de organismo internacional y ex funcionario.

²² Punto resaltado en la entrevista 17B anteriormente citada.

²³ "En términos de capacidades estatales es muy desparejo, se recuperó la recaudación, la capacidad extractiva del Estado. Pero en términos de capacidades yo al Estado lo veo flojo... depende mucho de las personas, hay ministerios mejor dotados técnicamente, claramente el Ministerio de economía está mejor que otros, de todos modos no hay en vista mejoras en la administración, el funcionamiento concreto sigue estando en el funcionario primero y en los agentes después... Es una de las mayores deudas, el bajo desarrollo relativo de la administración pública, hay que avanzar en jerarquizar la carrera pública, la burocracia, hay mucho para hacer. Hasta ahora no se

tender a una mayor profesionalización, capacitación y estabilidad de la planta de empleados²⁴. Un conjunto no menor pone el acento no sólo en la baja capacidad de implementar políticas²⁵ sino también en la

hizo demasiado y no está en la agenda.", entrevista A6.

²⁴ "El cuerpo de administradores gubernamentales se dispersó mucho, de hecho muchos van dejando por falta de incentivos, porque consiguen mejores salarios en el sector privado o por lo que sea y como no hay concursos no se los va reemplazando. Entonces es un cuerpo que tiende a desaparecer. Igual, nosotros estamos todo el tiempo tratando de aportar a la profesionalización del Estado", entrevista A19". "Mirá, yo creo que el estado tiene momentos, hay tiempos en los que se pone en la agenda la cuestión de las capacidades administrativas y otros en los que tiene menos importancia. Esfuerzos ha habido en todas las administraciones, la creación de los AG, de los EG, el tema es que falta una permanencia en el tiempo, los salarios son bajos comparados con el sector privado, falta compromiso de los funcionarios pero también de los agentes. Y aunque no está totalmente en la agenda, siempre está la conciencia en los que son funcionarios, ¿no?", entrevista A21. "No, claramente no hay políticas para mejorar el empleo público. Vos lo sabrás bien, acá coexisten distintos tipos de contrataciones, distintos sueldos para la misma función, las personas entran y salen de acuerdo a lo que les sirve para su carrera, no hay incentivos para hacer que la gente se quede, es muy difícil trabajar con equipos yo no digo de largo plazo pero si de horizontes temporales un poco más largos. El SINAPA no se cambió demasiado. No, claro que no, el estado no tiene las capacidades para transformar el país, ni la estructura productiva ni el país...", entrevista A5.

²⁵ "...el presupuesto del Ministerio de Industria está subejecutado en todas las áreas, no llega al 70%. El presupuesto de la SEPYME en 2008, 2009, 2010 tiene una ejecución del 30%... la Ley Pyme, las leyes de fomento industrial son leyes de los noventa... Claramente, no hay una burocracia eficiente y tampoco hay medidas para mejorar la gestión pública... Desde 2003 para acá no ha habido intentos de reconstruir las capacidades del estado, de regular la economía, lo ves en todas las áreas del Estado como te digo en la ejecución. Por un lado, problemas de gestión, por otro lado, la alta politización. La Cámpora es el mejor ejemplo del tipo de construcción de este gobierno... hace 2 años eran 10 personas. Hay un Estado politizado, bajos sueldos...", entrevista A23. "...y en esto de la administración de los recursos el estado sigue siendo lento, en general los ministerios clave tienen baja capacidad de ejecutar el presupuesto...", entrevista A12.

falta de profesionalización sino en la alta politización del empleo público²⁶. Se destaca, sin embargo, que es difícil hablar del estado como un todo, existiendo ciertas islas de eficiencia²⁷.

Por último, en las entrevistas sobresale la importancia de contar con instituciones de financiamiento, por su lugar en las estrategias de largo plazo de desarrollo. En este punto, las entrevistas están marcadas por las diferencias de trayectoria. En Argentina existe una combinación viciosa: no sólo no existen mecanismos de coordinación, sino que el Estado privatizó, a fines de los años ochenta, el BANADE (Banco Nacional de Desarrollo). Actualmente, las políticas de financiamiento son dispersas en un amplio número de organismos, sin coordinación entre sí, multiplicando la burocracia y sin aumentar el impacto sobre los potenciales beneficiarios. Las líneas de crédito del Banco Nación, BICE (Banco de Industria y Comercio Exterior), Secretarías de Agricultura e Industria y sus

²⁶ “Es una administración muy politizada en términos de las decisiones son altamente políticas, pero hay autonomía en la toma de decisiones y la dirección tiene autonomía... Pero digamos que la autonomía tiene que ver también las vinculaciones políticas del director, según quién sea es más o menos autónoma. Expresa una politización de la administración... las direcciones con menos peso política tienen menor nivel de autonomía... hay un bajo grado de institucionalización, tiene que ver con la personalización de la función, más allá del organigrama sino tenés los recursos que es fundamental...”, entrevista A10. “Se ha incorporado una camada de personas no sólo muy preparadas sino también comprometidas con el modelo, no se trata solo de tener una burocracia sin ideología, sin compromiso, este gobierno está tratando de mejorar eso”, entrevista A1.

²⁷ “La cuestión de las capacidades depende del área, no sé si se puede ser muy general...”, entrevista A22.

organismos dependientes, además de las líneas provinciales no acaban por formar un sistema integrado de crédito público a la producción y presentan una deficiencia en la focalización de sus instrumentos de financiamiento. Por otro lado, la creación de un Banco Nacional de Desarrollo, pese a ser un rumor recurrente, hasta el momento no ha existido voluntad política para la efectiva implementación. La totalidad de los entrevistados destaca la importancia de contar con financiamiento público²⁸.

3.6. Política industrial: ¿garantía de competitividad?

Como ha sido mencionado, la importancia del sector industrial parece constituir el eje de un proyecto neodesarrollista. En ambos países se destaca la percepción sobre una mayor importancia de la política industrial. En Brasil es bastante generalizada la percepción de que el gobierno Lula definió, por contraste con su antecesor, una política industrial para el país centrada en la actuación del BNDES. El aspecto distintivo de esta modalidad de

²⁸ “Claro que hay que contar con un banco de desarrollo, el financiamiento es bajísimo y eso tiene patas cortas para algunos proyectos más ambiciosos, debería haber financiamiento a largo plazo... el de Argentina es el más bajo de los países de porte medio, en Chile el ratio financiamiento-PBI es del 70 por ciento, en Brasil es del 40 por ciento, en Argentina es del 12... además de una tendencia de que el crédito vaya al consumo y no a la producción. Eso porque no hay fondeo de largo plazo que no sea de la banca pública. El crédito bancario al estar fondeado por depósitos es siempre de corto plazo. Y en Argentina la banca pública al estar alcanzada por las mismas exigencias regulatorias no puede hacer nada muy diferente”, entrevista A6.

actuación del BNDES, más allá de la propia política industrial, sería la construcción de un polo de financiamiento público para promover el desarrollo. De todos modos, dentro de esta percepción general, hay matices. Para algunos entrevistados, la determinación de hacer política industrial ya estaba presente desde el primer mandato, a través del PICTE (Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior), posteriormente redefinida y perfeccionada por la PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo). La primera definió cuatro sectores como estratégicos: fármacos y medicamentos, *software*, semiconductores y bienes de capital. Esa primera fase fue vista como el diseño de una política industrial de tenor restrictivo, de perfil sectorial y alcance limitado. La segunda fase, elaborada entre 2007 y 2008, se caracterizó por tener mayor amplitud, además de contemplar, no sólo sectores, sino la consolidación de cadenas productivas. Enfrentando las críticas sobre el carácter supuestamente concentrador de la fase inicial, el nuevo proyecto buscó focalizar las pequeñas y medias empresas, además del fortalecimiento de los denominados “campeones” del capitalismo nacional que serían los grandes grupos empresarios en las áreas de producción de alimentos, en el sector minero, de la construcción civil, entre otros. Además del contenido, la PDP fue evaluada en función de su proceso de formulación

involucrando una fuerte interlocución con el sector privado²⁹.

En relación a las críticas, una entrevista en particular fue bastante incisiva en destacar no solo la elección de los sectores sino también las implicancias que esto tiene para el conjunto de la economía. El núcleo estaría en el fomento conferido a los sectores ya competitivos, dejando al margen a aquellos otros que podrían beneficiarse de las políticas industriales. La crítica se dirigiría, por lo tanto, al aspecto aparentemente contradictorio de la lógica de privilegiar a los sectores que ya son competitivos en lugar del objetivo de privilegiar los sectores potencialmente competitivos, invirtiendo en la transformación de la estructura productiva del país³⁰. Por otro

²⁹ De acuerdo a un testimonio sobre la política industrial (entrevista B10) “se a gente comparara la política industrial em 2003-04, del primer Gobierno Lula, con el segundo, la PDP de 2008, los empresarios están más satisfechos con la PDP. Todos los empresarios, los que están en contra y a favor del gobierno. Cuando fue lanzada la política industrial del primer gobierno Lula hubo muchas críticas de la elite industrial del Nordeste porque no se veían dentro de esa política industrial. Hubo entonces una política industrial para incentivar fármacos, para incentiva la innovación. Pero (decían) *acá nosotros hacemos zapatos, aquí hacemos confección*. De ahí que hubo muchas críticas de la elite industrial hacia el PITCE. No lo criticó porque era contra la política industrial sino porque no se veía dentro de esa política. Y la de 2008 no. La de 2008 ya no hay crítica. No hay de ningún segmento... ni del empresariado regional del Norte, Nordeste, ni tampoco del Sur, crítica alguna, porque es la política que ellos querían. Entonces, en ese aspecto el Gobierno fue democrático: dio algo que los empresarios pidieron”.

³⁰ Según la misma entrevista: “Entonces, ahí se da una cosa que yo mismo no sé cómo se resuelve, porque hay una contradicción que es la siguiente: cuando se hace política industrial, hay una intención de crear sectores. Está queriendo ayudar al sector privado y desarrollar y crear expertise em determinados sectores [...] si el sector privado fuera dejado a la propia suerte el costo

lado, en un matiz positivo, otra entrevista apunta aspectos virtuosos de la política industrial llevada a cabo durante este período (2004-2010). Estos consisten en una articulación de la política industrial con el área científica y tecnológica, de manera de sustituir una deficiencia histórica de la estructura productiva del país que se expresa en los bajos niveles de innovación tecnológica. Tal como es concebida, la política industrial busca llenar esta laguna a través del incentivo a la innovación³¹.

para el sector privado es muy alto. El costo de fracaso es muy alto, entonces, nade va a intentar descubrir si Brasil puede o no, en fin, producir productos electrónicos, etc. Hace falta apoyo del gobierno. Entonces, eso es lo que se espera de la política industrial. Por otro lado, hay un problema de política económica que es el siguiente. El gobierno, para justificar que está haciendo política industrial y que está dando resultado, tiene que mostrar algún resultado de corto plazo. Y yo solo consigo mostrar algún resultado de corto plazo si empiezo fomentar sectores en los que ya soy competitivo. Entonces, la política industrial tiene esa contradicción, lo que es más o menos esperado en un país democrático. Yo intento hacer una política industrial que va a cambiar mis ventajas comparativas, me va a volver un país que produce productos de mayor valor agregado, que innova más, pero, por otro lado, yo estoy preocupado con el nivel de empleo en la economía, con la tasa de inversión en la economía, para que el país pueda crecer más rápido. Y la única forma de hacer que el país crezca más rápido, en el corto plazo, es aumentar la tasa de inversión de los sectores en que ya soy competitivo, que demandan crédito del BNDES. [Son] los sectores de Siderurgia, de Minería, de Petróleo, agrícola. [...] Este sector que ya es más competitivo hoy, que tiene mejores indicadores, consigue por eso mismo tener acceso al crédito mucho más fácil. Y ahí nosotros entramos en una contradicción: hace la política para modificar nuestras ventajas comparativas, pero [...] acaba consolidando un poco la misma estructura que se quiere cambiar”.

³¹ “No [había en el antiguo padrón de desarrollo] una lógica sistemática de incorporación de la innovación, como factor determinante del desarrollo del país. Esa dimensión fue mantenida en segundo plano. Con eso, se generó un ambiente empresarial poco propicio a la innovación. O sea, muy celoso de la preservación de la

En el caso argentino, se destaca de diversas maneras la decisión de revitalizar la industria³². Diferentes aspectos presentes en el imaginario sobresalen de las entrevistas. En primer lugar, la importancia misma del sector industrial³³ que ha sido privilegiado desde los

comodidad de contar con mercados protegidos y dependiente de la acción de protección del Estado para lidiar con eventuales competidores. Entonces, creo que en eso también hubo un cambio. Una de las lógicas centrales de las dos versiones de política industrial – sea la primera, el PITCE, como la segunda, el PDP – fue incorporar la innovación para el corazón del desarrollo. Quiero decir, fomentar actividades innovadoras en las empresas nacionales. Transformar la innovación en uno de los pilares de la competitividad de las empresas brasileñas. Que yo creo que es nuevo y refleja las nuevas condiciones del mundo em el siglo XXI” (entrevista B20 con integrante de alto escalafón del MCT).

³² “La decisión de industrializar está, faltan instrumentos de financiamiento... pero el Fondo del Bicentenario, las líneas del Banco Nación...”, entrevista A7. “El otro elemento importante tiene que ver con la industrialización como uno de los sectores claves porque solo un proceso de industrialización más exportación industrial es capaz de incluir, lo que no implica una antítesis producción industrial y agropecuaria, la industria como tema importante, un país de este tamaño requiere una estructura productiva más diversificada”, entrevista A15. “El mayor cambio está dado por la rentabilidad, la rentabilidad de los años noventa estaba dada por el sistema financiero... la rentabilidad pos crisis está dada por la producción. Además en los noventa las ganancias, ya no la rentabilidad sino las ganancias se daban en sectores no transables y desde 2003 se da en sectores transables... las actividades productivas vuelven a ser el eje del modelo y de acumulación... el sector productivo vuelve a ser el generador de ganancias. Con todos los puntos básicos del modelo, bajo desempleo, superávit gemelos, etc., que yo no tengo ganas de repetir porque creo que son conocidos”, entrevista A16.

³³ “El cambio con la década del noventa es evidente en muchos aspectos pero el más importante es la necesidad de recrear la política industrial, ampliar la producción, apostar a la producción local. Y en eso el Ministerio de Industria es Clave, también con otros, como la Cancillería y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (ROD), Claro que hay una nueva orientación de las políticas. Yo no sé si hay un cambio tan abrupto con los años noventa en términos de políticas públicas, ahí puede haber alguna similitud, pero si un cambio en que se apuesta más a lo productivo y en los noventa se apuntaba más a lo

inicios de la coalición de gobierno del presidente Kirchner. En segundo lugar, derivado de lo anterior, la inexistencia de una antinomia con el sector agrario, al que se ve como partícipe necesario del proceso de diversificación productiva. De las entrevistas hechas en los organismos directamente relacionadas con el sector industrial se resalta el hecho de que se está avanzando con la planificación y la realización misma de los foros que desembocaron en el Plan Estratégico Industrial. De modo particular, se destaca que en el ámbito de las políticas se está llevando a cabo una mayor articulación con otros ministerios. De todos modos se pone el énfasis en la falta de financiamiento³⁴; en la necesidad de diversificar las políticas de promoción³⁵ y en la necesidad de avanzar de

financiero”, entrevista A10.

³⁴ “Y siempre falta el financiamiento, digo, nunca va a alcanzar. De todos modos ha habido muchos instrumentos en estos años, la línea 400 del banco nación, las diferentes líneas de industria y de la SEPYME en particular, la ley de promoción industrial, el fondo del bicentenario. Falta crédito a largo plazo, pero el crédito que hay hoy esa tasa subsidiada, está en pesos, muchos son fijos y con tasas menores a la inflación. Claro que termina siendo insuficiente. Pero hay buena recepción de los empresarios y hay sectores que lo aprovechan mucho más que otros.” (entrevista A13). “...el total de depósitos del sistema financiera es igual de la convertibilidad... un porcentaje de títulos públicos... la deuda pública tiene una alta proporción de títulos públicos. Y el Banco Nación hace lo mismo que el sistema, trata de que parte de la plata que se deposita en los bancos no impacte en la demanda agregada, que no se preste. El banco de desarrollo, una iniciativa que claramente no está en la agenda, tendría que ser la ANSES... Pero aún sin el Banco de desarrollo vos tenés mucho para financiar... cuanto veo el portfolio de la ANSES en relación a lo que era con las AFJP no veo muchas diferencias...no responde a criterios que tengan que ver con financiar la industrialización de la argentina...”, entrevista A23.

³⁵ “Las principales medidas industriales yo diría que

modo más coordinado en la elaboración de políticas concretas derivadas de los planes estratégicos. Un grupo de entrevistados pone el énfasis en avanzar en una mayor articulación con el sistema de innovación y el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Un grupo reducido de entrevistados niega que haya un Aún cuando los entrevistados remarcan la existencia de mayor financiamiento para las políticas industriales y los funcionarios del Ministerio de Industria ponen el acento en el mayor activismo

3.7. Política externa

Respecto a la actuación externa del país y de su papel en el sistema capitalista mundial ha sido posible identificar un conjunto de dimensiones tales como la necesidad de una postura más autónoma en relación a los países hegemónicos³⁶, la reconfiguración de las relaciones centro-periferia en un mundo más multipolar, sin alineamientos automáticos ni pautados por las grandes potencias y, por último, la defensa de una posición más activa en el plano regional de América do Sul. En

están hechas para el gran empresariado, en eso no hay mucho cambio...”, entrevista A5.

³⁶ El protagonismo del G20 en las negociaciones de la Ronda de Doha, las demandas cada vez más resonantes de países como Brasil, México o India en la modificación de los estatutos de los Organismos Multilaterales de Crédito o del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o las declaraciones de líderes de países centrales en favor del ingreso de Brasil o India al G8 parecen confirmar estas posibilidades. Del mismo modo que la existencia de una sigla cada vez más utilizada (BRIC) para referir a Brasil, Rusia, India y China como economías que disputarán liderazgos en un futuro mediato.

términos generales, persiste la idea de que a partir de la llegada al poder de coaliciones post-neoliberales fueron redefinidas las bases para la política externa brasileña en función de un cambio de percepción sobre la autoimagen del país y la consecuente reevaluación positiva por parte de los actores externos³⁷.

En Brasil, el lugar diferente de la política externa es analizado en tres planos diferentes. Por un lado, la definición de un papel de peso en el escenario internacional aparece estrechamente vinculada a una perspectiva integrada de desarrollo que articula diferentes aspectos³⁸, entre los cuales se destaca la visión de promoción de oportunidades para el capitalismo doméstico y, en particular, el fortalecimiento del aspecto competitivo de la

economía brasileña³⁹ en áreas de reconocida excelencia en las cuales el país tiene empresas que son centros dinámicos de producción de conocimiento e innovación tecnológica. En este sentido, la visión sería diversificar sociedades en el comercio externo, reduciendo la dependencia con los grandes socios tradicionales, incluso como factor de entrenamiento de crisis externas. En segundo lugar, el intento de diseñar un perfil más autónomo frente a las grandes potencias se caracteriza por el reconocimiento de que el país tendría un papel estratégico a desempeñar, si estar pautado necesariamente por alineamientos ideológicos definidos previamente. Por último, en el plano regional predominaría la visión de una postura que enfatiza la cooperación con los países de América del Sur y la definición de intereses no marcada por la sumisión a los intereses de los Estados Unidos. Se habría dado una ruptura con el proyecto anterior de creación del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), siendo la nueva visión marcada por el apoyo a la creación de asociaciones y nuevos foros de cooperación económica entre los países de la región. Al mismo tiempo, el papel regional de Brasil debería estar marcado por el respeto a las decisiones soberanas de los vecinos y, fundamentalmente, por un

³⁷ Se puede observar el siguiente testimonio (entrevista B25) con un técnico del BNDES: “en el gobierno actual se resalta una cuestión de autoestima también, que se acaba reflejando en algunas políticas. Yo creo que hubo una cierta recuperación de la autoestima. Obviamente también influenciada por el ambiente externo, ambiente de crisis mundial, que colocó en cuestionamiento, de nuevo, una serie de puntos que eran dados como líquidos y ciertos, pero que ese gobierno, de cierta manera, capitalizó [...] En la política externa también hubo algún tipo de cambio, el de tener coraje eventualmente y de posicionarse en cuestiones altamente polémicas como por ejemplo la cuestión de Oriente Medio [...] El presidente FHC yo creo que tenía una visión de Brasil de fuera para dentro. Y Lula no. La metáfora que yo hago es (tiene una visión) de dentro hacia fuera”.

³⁸ Según entrevista (B3) con asesor de la presidencia de la República: “Yo creo que el elemento central de novedad (en la gestión Lula) es esa articulación del crecimiento, distribución de renta, reducción de la vulnerabilidad externa, equilibrio macroeconómico, democracia e inserción internacional [...] Es esa combinación. Es el mix que se formó entre esos seis elementos y con un énfasis muy notorio para el tema social”.

³⁹ En entrevista con técnico del BNDES (B23) este aspecto es destacado: “el proceso (de generación de una agenda externa) es endógeno; las oportunidades endógenamente van apareciendo, las oportunidades donde el Brasil es más competitivo”.

carácter no intervencionista. La percepción acerca de un papel regional activo aparece de manera nítida entre algunos de los entrevistados del BNDES, inclusive en función del creciente papel que el banco viene desempeñando en la dirección de extender financiamientos a empresas y países de la región⁴⁰.

En Argentina, existen similitudes con las elites brasileñas respecto de la importancia de la integración regional y el perfil más autónomo que ha definido a la administración Kirchner en comparación con la experiencia neoliberal. Sobre el primer punto, no hay diferencias, los entrevistados destacan la mayor importancia que el Mercosur y la UNASUR han ido ocupando en la agenda pública. En ese marco, un grupo menor de entrevistados señala la integración con Venezuela como un aspecto positivo. Sobre el segundo punto, la mayor autonomía relativa, si bien es un aspecto mencionado en casi todas las entrevistas, la naturaleza de dicha autonomía sería diferente a la del caso brasileño. Los entrevistados mencionan los mayores grados de libertad relativa respecto a los organismos multilaterales de crédito y la

comunidad financiera internacional⁴¹. No es tan claro que haya una estrategia predefinida sobre un lugar estratégico del país en el sistema mundial como tampoco la percepción sobre la importancia de hacer participar a las empresas nacionales en las cadenas de valor. En las entrevistas hechas a funcionarios del área se menciona como una ruptura con el periodo neoliberal la búsqueda de diversificar los mercados, la mayor autonomía y la importancia de las políticas macro (industrialización y pleno empleo) en los objetivos de las relaciones exteriores.

3.8. Sectores de la burocracia y apoyo a la agenda de desarrollo

Respecto a la percepción de los sectores del aparato administrativo del Estado que ejercen liderazgo sobre la formulación e implementación de una agenda de desarrollo se observa una convergencia en las opiniones sobre la centralidad del Ejecutivo en los procesos de desarrollo. En Brasil, adquiere destaque la Casa Civil, el Ministerio de Hacienda, en particular sobre dirección del Ministro Guido Mantega y el papel del BNDES, en especial desde la gestión de

⁴⁰ Así se expresó otro entrevistado sobre el papel del BNDES (entrevista B22) en el plano externo: “Entonces la idea de tener el Banco fuera, el Banco hoy está retomando un proyecto externo, tiene una oficina em Montevideo, que no es operativa. Pero es una oficina de armado de *business*. [...] Brasil tiene un proyecto hoy, más fuerte. Vamos a agarrar la parte de la geopolítica de ellos. Hay una parte más fuerte de avance externo, hay una parte que se quiere llegar a África...”

⁴¹ “En los noventa las reglas de la política económica estaban dadas por los organismos internacionales y por el mercado financiero, para llamarlo de alguna manera, hoy el proceso de desendeudamiento (falta arreglar con el Club de Paris) la realidad es que hoy quien decide la política económica es el Estado Argentino”, entrevista A16. “Si hay un intento de recuperar capacidad de autonomía, que el país busca posiciones más firmes en los foros, no hay ningún tipo de alineamiento automático como hubo durante los años noventa...”, entrevista A24.

Luciano Coutinho. Se debe tener en cuenta la percepción sobre la centralidad del Banco de Desarrollo en la construcción, ejecución y como agencia de soporta a una agenda de desarrollo, hecho enfatizado no sólo por los entrevistados que se desempeñan en la estructura del BNDES sino también por los entrevistados externos⁴². En Argentina, como se ha señalado, se señala la primacía del Poder Ejecutivo⁴³ y los Ministerios de Economía, Industria y Planificación. De todos modos, en parte por la mayor uniformidad de la coalición de gobierno, el Poder Ejecutivo

(y de modo particular, el Jefe de Estado) es señalado como el gran responsable de las políticas implementadas. Esto es visto como un mérito, pero también genera problemas referentes a la coordinación y coherencia de las políticas.⁴⁴ En Brasil, la menor cohesión de la coalición de gobierno no significa el reconocimiento acerca de un apoyo generalizado o uniforme dentro del aparato del Estado a esa modalidad de propuesta. Al contrario, un conjunto de entrevistados menciona explícitamente la ausencia de una visión integrada en esta dirección⁴⁵.

⁴² Obsérvese el siguiente fragmento de entrevista (n° 9) realizada con asesor del IPEA: “El Ministerio de Hacienda y la Casa Civil asumieron el liderazgo en este nuevo proyecto. Y también el MDIC. Y dentro de este el BNDES, que tiene un status autónomo, es casi un ministerio. El presidente del BNDES tiene status de ministro. El lleva a cabo toda una política y toda una estrategia que viene del Banco (...) y ese es nuestro diferencial, nosotros somos el único país con tres grandes bancos públicos - BNDES, Caixa Econômica e Banco do Brasil - que pueden inclusive hacer una reversión de su estrategia (frente a la crisis)”. En otro fragmento de entrevista (n°23) realizada con técnico del BNDES se afirma: el BNDES, en especial por cuenta de la composición de su directorio, en particular de su presidente, ciertamente es una célula muy fuerte de un proyecto, de algo que puede ser llamado un proyecto de desarrollo para el país, más allá del Ministerio de Hacienda y el Banco Central”. Y agrega “BNDES es eso: es un instrumento del Estado, que tiene una misión orientada al desarrollo”. Se explaya también sobre el papel de otras agencias en una política desarrollista: “MCT y FINEP creo que hasta por haber identificado la innovación como uno de los pilares, aumentar las inversiones con la participación en el producto de la innovación y los centros de pesquisa y desarrollo. Otra entrevista con director del IPEA refuerza

⁴³ “No hay gran debate. Esta sí AEDA, la Gran Makro, otras asociaciones más o menos formalizadas. Hay debate. Pero todo dentro de la lógica de tratar de tener visibilidad. No hay un debate orgánico. No son un centro del estudio que esté pensando los problemas del país. Son formaciones que buscan instalar en la agenda mediática que es la que define lo que se hace en el estado.... Y todo dentro de una lógica de soldados del modelo...”, entrevista A22.

⁴⁴ “Yo creo que todo lo define el traje mediático que tenga cada tema, Es claro que no hay un ámbito de debate, no hay en el gobierno ningún ámbito de debate sobre los problemas de la agenda de acá a 20 años, cuál tiene que ser la táctica y en función de eso tener políticas públicas. Todas las buenas medidas son coyunturales, medidas pragmáticas para hacer frente a la coyuntura...Claramente, la manera de construir es del tipo que tiene el poder hacia abajo...Parte de la ausencia de capacidades estatales es aceptar esta lógica de funcionamiento del modelo, el que no acepta no crece. Es así”, entrevista A22. “La política se toma muy en la cúpula. Esto ha sido una decisión de Néstor primero y de Cristina después. Ahí se toman las grandes decisiones, lo que no quiere decir que no haya formas, informales si se quiere, de que las ideas se vayan filtrando (...). Yo creo que no hay grandes disidencias dentro del gobierno, tal vez porque es muy fuerte el poder de la cúpula y me parece que ahí se toman las grandes decisiones que permean todas las demás políticas. Me parece que la idea de industrializar y de generar empleo es mayoritaria”, entrevista A7.

⁴⁵ Según entrevista (n° 12) con director del IPEA “Entonces, por eso creo que hay iniciativas, espacios de poder, que se puede identificar como alineadas a una visión y a una ideología mas desarrollista, pero eso no constituye todavía una conciencia, y, por lo tanto, no hay una coordinación general. Por lo tanto, eso lleva a una coordinación general de movimiento de Estado en una determinada línea. Aún se vive un momento de transición muy disputado políticamente. Muy disputado dentro del gobierno, dentro de los aparatos de Estado (...) en primer lugar sin ninguna Duda, la Casa Civil. Quiero decir, el propio núcleo duro de la Presidencia de la República, que por medio de la Casa Civil, consigue dar lugar a iniciativas como la del PAC

Si la primacía del Ejecutivo es clara en ambas experiencias es dispar el papel que se le otorga al Congreso. En ambos países (aunque mucho más en el caso argentino) se lo ve como secundario en términos de influencia en la conducción de la política económica, aun cuando en ciertos casos de destaca la relevancia de este poder en la legitimación de un proyecto de desarrollo. Algunos incluso llegan a destacar el hecho de que las elites políticas son bastante omisas o ausente en este debate⁴⁶; se rescata sí su importancia en el sentido de viabilizar propuestas emanadas desde el Poder Ejecutivo.

Además de la existencia de un conjunto de bancos estatales, mencionados como dotados de una amplia autonomía en la conducción de sus políticas, fueron mencionadas otras agencias o sectores del aparato del Estado entrevistados como núcleos estratégicos de una plataforma desarrollista: el MDS, Ministerio de Desarrollo Social (en función de la centralidad de la política social como eje de la nueva estrategia de crecimiento), Itamaraty, el

Ministerio de Relaciones Exteriores (como ejecutor de una política externa comprometida con la meta de un nuevo nivel de desarrollo) e o MCT, Ministerio de Ciencia e Tecnologia (obviamente, en relación a las políticas de innovación productiva). En este contexto, se ha mencionado un aspecto que se relaciona con la distinción entre capacidad de iniciativa en las propuestas de políticas de cuño desarrollista y la capacidad de coordinación, siendo esta última apuntada como una gran laguna al interior de la burocracia gubernamental. Fue señalado el hecho de que la función de planeamiento del largo plazo habría sido vaciada, habiéndose transformado el Ministério de Planeamiento en gestor de política presupuestaria. En principio, la Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) – órgano al que está vinculado el IPEA desde la gestión del ex-presidente Lula debería tener un papel más abarcador, incluyendo la formulación de estrategias de largo plazo, objetivo que no habría podido alcanzar⁴⁷.

(...) Está el BNDES, obviamente, que viene a ser como un brazo importantísimo em esa estrategia. Esta el Ministerio de Desarrollo Social, por ejemplo, que cumple un papel importante, inclusive en esa agenda econômica, inclusive”.

⁴⁶ Según entrevista nº 24 con técnico del BNDES. En otra entrevista (nº 5) con director del IPEA “Yo evaluó que la elite política hoy está muy reducida. Hay mucho político, parlamentario, gente activa en la política, pero veo que el Legislativo ya tuvo un papel mucho mayor en la disputa de las ideas en el país. No tenemos hoy senadores, diputados de gran destaque, de gran influencia en términos de ideas, junto al Poder Ejecutivo (...) Hoy la fuerza de los congresistas y de los políticos en general es la fuerza dada por los votos que cargan. No es por las ideas que cargan”.

⁴⁷ En la entrevista nº 12 con director del IPEA: “Pero hay también otra instancia que fue creada, la Secretaria de Asuntos Estratégicos (que es ese órgano al cual el IPEA inclusive está vinculado actualmente), que, en teoría, debería hacer esa concepción más general, de directriz del país. Y que compite con las otras instancias y no consigue afirmar una agenda, ¿se entiende? También hay una situación muy complicada hoy, desde el punto de vista de la relación interinstitucional y de coordinación para el desarrollo, o para una determinada directriz o estrategia de desarrollo. Por eso yo digo que la situación que se tiene es la de una disputa política, dentro del Gobierno, sobre ese asunto. Y eso tiene el lado positivo, que es el hecho de que el asunto ha vuelto a ser disputado políticamente; porque antes el ni estaba siendo, esto es, se retoma esta cuestión em la agenda y eso hace aparecer problemas. Y el problema principal es la falta

4. Consideraciones Finales

Este trabajo, de carácter preliminar, ha puesto el foco da análisis en el intento de identificar en la percepción del segmento social que denominamos elites estratégicas, aspectos relativos al proceso de formación de la agenda pública en el espacio de tiempo comprendido por los períodos del gobierno Lula en Brasil y por la presidencia Kirchner y la primera gestión de la presidenta Fernández en Argentina. Desde el punto de vista teórico, procuramos entender las relaciones complejas entre instituciones, ideas e intereses, destacando principalmente el hecho de que cambios en la percepción sobre la naturaleza y el contenido de las políticas públicas tienen a darse muy lentamente en un proceso que incluiría, paulatinamente, la formación de coaliciones de apoyo. Frecuentemente, el grado de incerteza de ciertas decisiones con impacto en el largo plazo tiende a ser alto, resultando en efectos no esperados que, vistos en perspectiva, tienden a ser atribuidos por los analistas, en ocasiones erróneamente, a los designios de los decisores políticos.

Nuestro análisis se dirigió, así, a diferentes aspectos de la producción de un proyecto nacional de tipo desarrollista en las postrimerías de la fuerte hegemonía de una perspectiva neo-liberal que había instaurado en las dos últimas décadas del siglo XX en

Brasil y Argentina. Asumiendo que es posible delinear trazos de un nuevo proyecto, ¿cuáles serían sus principales componentes y cómo se en la percepción de las elites estratégicas? ¿Cuáles son los puntos de consenso e de discordancia? ¿Qué dimensiones podrían estar subyacentes a un “modelo” con razonable grado de coherencia interna?

Analizamos algunas de esas dimensiones organizándolas en términos de preguntas que, de partida, son indicativas de un grado de incertidumbre tomando como base a las entrevistas realizadas: ¿la nueva agenda se expresa en continuidad o, por el contrario, estaría marcada por las rupturas con las políticas llevadas a cabo con anterioridad? ¿Cuáles son los aspectos más relevantes de un nuevo modelo de desarrollo en el caso de ser apuntadas directrices o dimensiones innovadoras en las políticas adoptadas por el gobierno? ¿El nuevo modelo podría o no convivir con visiones y políticas teóricamente incompatibles dese el punto de vista económico? Suponiendo la existencia de un trazo distintivo, ¿cuál es el espacio ocupado por la dimensión social en el nuevo cuadro y qué tipo de lógica se instaura con la definición de prioridades en una dirección distinta de la que venía norteando las políticas públicas hasta entonces? ¿Cómo responde el aparato del Estado, en términos de capacidades, al enfrentamiento de nuevos desafíos?

de aparatos del Estado para enfrentar eso”.

A partir de la guía de entrevistas que se utilizó para llevar a cabo las 26 entrevistas en Brasil y las 24 en Argentina, en el presente artículo se destacaron las principales dimensiones relativas a la percepción de los entrevistados sobre las dinámicas de construcción de una agenda de desarrollo post-neoliberal en Argentina y Brasil. De modo particular, teniendo en cuenta que la hegemonía neoclásica aun mantiene adeptos, nos interesa resaltar rupturas y continuidades que han marcado el debate público sobre la caracterización de las coaliciones de gobierno en cada país. Una primera conclusión, que puede parecer obvia, es que la hegemonía neoliberal, al menos en el imaginario y la percepción de las elites estratégicas de gobierno en ambos países, es una etapa superada. De diversos modos, surge en las entrevistas la visión de que emerge una nueva fase en general en América Latina y de modo particular en los países considerados. De hecho, es una constante el rechazo del período neoliberal por sus efectos nocivos sobre el crecimiento y los impactos sociales.

Una segunda conclusión es que el rechazo del neoliberalismo y la percepción de surgimiento de una nueva etapa en el desarrollo no se expresaría en la conformación de una agenda homogénea y claramente definida de desarrollo. En el caso brasileño, persisten visiones más asentadas en la ortodoxia macroeconómica. En el caso argentino, aún cuando no se identifican resistencias de este

tipo, es una constante la falta de coordinación y definición de las políticas. En ambos casos, pese a cierto equilibrio en el modelo implementado, se señala la necesidad de mayor planificación y coordinación. Lo que el pensamiento académico ha definido como pós-neoliberalismo (Diniz, Boschi) o neodesarrollismo (Bresser Pereira, Sicsú) no constituye, hasta el momento, un corpus teórico-programático consistente como ha sido el estructuralismo en la segunda posguerra del siglo veinte. De hecho, de las entrevistas realizadas surgen ciertas diferencias entre las elites sobre la nueva agenda como así también sobre cuál es el papel del Estado en relación con el mercado.

El Estado es visto, tanto en Argentina como en Brasil, como el único actor capaz de dinamizar el proceso de desarrollo. Lejos de pensar en un estado producto, se tiene la noción de un Estado dinamizador y regulador de la actividad económica. Hay diferencias entre ambos países, en Argentina se tiende a reivindicar una mayor presencia del Estado para desandar legados negativos del período neoliberal. En cuanto a los ejes constitutivos de la agenda de desarrollo adquieren primacía el comercio exterior (aumentar las ventas externas, diversificar destinos y productos exportados), la inversión en ciencia y tecnología (este punto es más claro en el caso brasileño) y la importancia de las políticas industriales. Este aspecto es particularmente importante para las elites argentinas, donde el

relato oficial recupera la tradición industrialista de pós-guerra. No es menor la importancia de las políticas sociales y el combate a la pobreza en la conformación de la nueva agenda de desarrollo. En un claro punto de quiebre con los años 1990, el aumento de salarios mínimos, la recuperación de las convenciones colectivas y el despliegue de políticas sociales de mayor alcance aparecen como instrumentos de protección social, en particular de los más pobres, como así también de una herramienta clave para modelos de desarrollo centrados en el mercado interno.

Se puede decir que un rasgo distintivo de la nueva plataforma desarrollista es la clara incorporación de la dimensión social como prioridad. Probablemente, en este punto, a pesar de las resistencias, estemos asistiendo a una redefinición de los cuadros de referencia de las elites en cuanto a la importancia de integrar a las masas al consumo por medio de las políticas sociales, en particular orientadas a aquellos sectores históricamente excluidos. La nueva plataforma se caracteriza así por desarrollo combinando la valorización de la estabilidad (en el caso de Brasil con mayor importancia del énfasis en el control de la inflación), disciplina fiscal, mayor independencia frente a las agencias multilaterales de crédito y políticas focalizadas (con un carácter más amplio que el que tuvieron durante el período neoliberal) de reducción de la pobreza. El neo

intervencionismo representaría entonces un modelo híbrido de coordinación económica efectuada de manera centralizada y a partir (o, mejor dicho, basado en) el mercado. En este sentido, la nueva modalidad de intervención no representa un retorno al Estado productor de posguerra sino a un mayor grado de coordinación de la esfera económica, con mayor espacio para las actividades de regulación y control, con esquemas de intervención en la esfera de la producción que no ocupan un lugar central, aunque sí (en el caso de Brasil) estratégico.

Llama la atención, en este punto, aspectos discutidos en la literatura que trata de identificar las variedades de capitalismo en países emergentes. Aun cuando los esfuerzos teóricos en este sentido están en su etapa inicial, cuestiones discutidas en este ámbito emergen del análisis que aquí hemos a cabo sobre las elites estratégicas. Em primer lugar, el conjunto de percepciones apunta en la dirección de una redefinición progresiva de variedad de capitalismo que tiende a configurarse en Brasil y Argentina. La ausencia de un modelo percibido como acabado y concebido en el largo plazo es un aspecto marcante en la percepción de las elites. La identificación de este aspecto está lejos de ser trivial, en la medida que, en la literatura convencional, las variedades de capitalismo se pautan por la polaridad de dos modelos típicos de los países avanzados: liberales y coordinados. Aquí, como se vio en

base a la visión de las propias elites, no estaríamos frente a un modelo acabado sino ante un modelo en transición que puede aproximarse de un tipo ideal u otro, de acuerdo al posicionamiento de los decisores de políticas públicas.

En Argentina, dada la naturaleza de la coalición, claramente más homogénea que la brasileña y por las características de un proceso decisorio de políticas concentradas en el mayor nivel jerárquico, se percibe un apoyo homogéneo a las políticas post-neoliberales, más allá de que no se pueda hablar de un proyecto articulado. En Brasil, se observa una alternancia entre ambos campos que ha ido variando a lo largo del tiempo. Hemos destacado tres modalidades de percepción. La primera atribuye primacía a la continuidad, marcada por la prioridad de estabilidad económica, sobre primado del pensamiento neoclásico y de la visión monetarista ortodoxa. La hegemonía de esta orientación se basó en la actuación de cuatro órganos de formulación e ejecución de sus metas: el Banco Central do Brasil (BACEN), dotado de amplia autonomía operativa, el Ministério de Hacienda, el Conselho Monetário Nacional (CMN - integrado por el Ministro de Hacienda, que lo preside, por el Ministro de Planeamiento y Presupuesto y por el presidente del BACEN) y el Comité de Política Monetária (Copom). El soporte político de este grupo de actores estaría representado por una constelación de intereses

del sector financiero, el empresariado financiero, compañías de seguro, fondos de pensión, entre otros intereses. La segunda percepción destaca la primacía del cambio a partir del segundo mandato, cuando se verifica la ampliación del espacio ocupado por el grupo desarrollista al interior del gobierno. Esta visión tiene su lugar de expresión principalmente en la Casa Civil y en el BNDES, principal órgano de fomento del país y, en menor grado, en el Banco do Brasil y la Caixa Econômica Federal. El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) y la Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) simbolizarían la importancia creciente de este grupo, cuyo soporte político estaría dado por una amplia alianza de intereses heterogéneos, incluyendo segmentos del empresariado industrial, partidos políticos de centro-izquierda, centrales sindicales, bien como intereses regionales del Norte y Nordeste. En términos de formulación de ideas y de análisis de los principales ejes del desarrollo en el contexto de un mundo globalizado se debe destacar el papel del IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Finalmente, para un tercer conjunto de entrevistados, la primacía de cambios ya se daba desde el primer mandato del presidente Lula, combinado, sin embargo, con la preservación de la estabilidad, cuya relevancia en ningún momento fue puesta en duda por el gobierno.

Referencias bibliográficas

- AMABLE, B. (2003). *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford, Oxford University Press.
- ANASTASIA, F.; MELO, C. R. & SANTOS, F. (2004). *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. São Paulo, Editora da UNESP/Fundação Konrad Adenauer.
- ARNSON, C. & PERALES, J.R. (2007). *The New Left and Democratic Governance in Latin America*. Washington D.C., Woodrow Wilson Center.
- BECKER, U. (2007). “Open systemness and Contested Reference Frames and Change: A Reformulation of the Varieties of Capitalism Theory” IN *Socio-Economic Review*, (5).
- BOSCHI, R. (2006). *Business, Economic Reform and the State: Development Perspectives in Brazil*, trabalho apresentado no XXIII Congresso da IPSA, Special Session S01 289 Reforming Policies, Fukuoka, Japão, *Mimeo*.
- _____ (2004). “Instituciones Políticas, Reformas Estructurales y Ciudadanía: Dilemas de la Democracia en Brasil”. *Politica*. Santiago de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, vol. 42.
- _____ (2006). “Setor Privado, Reestruturação Econômica e Democratização na América Latina” In Domínguez, J.M. e Maneiro, M (Eds.) *América Latina Hoje*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- BOSCHI, R. & GAITAN, F. (2008), “Gobiernos Progresistas, Agendas Neodesarrollistas y Capacidades Estatales: La Experiencia Reciente en Argentina, Brasil y Chile” IN Lima, M.R.S.(Ed.) *Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul*, Rio de Janeiro, Edições IUPERJ.
- _____. (2008a). “Intervencionismo Estatal e Políticas de Desenvolvimento na América Latina”, IN Caderno CRH, vol. 21, 53 (301-317).
- BOSCHI, R. & LIMA, M. R. S. (2002), “O Executivo e a Construção do Estado no Brasil: Do Desmonte da Era Vargas ao Novo Intervencionismo Regulatório”, in L. Werneck Vianna, *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte, Ed. UFMG/IUPERJ.
- BOYER, R. (2005). “How and Why Capitalisms Differ”. *Economy and Society*, vol. 34, nº 4, pp. 509-557.
- BRESSER PEREIRA, L. C. (2005). “Proposta de desenvolvimento para o Brasil”. In Sicsú, João; Paula, Luis Fernando de e Michel, Renaut (orgs). *Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade*. São Paulo, Editora Manole.
- _____ (2006). “O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional” IN *São Paulo em Perspectiva*, 20 (1), janeiro-março.
- _____ (2009). *Mondialisation et Competition: Pourquoi Certains Pays*

- Émergents Réussissent et d'Autres Non*. Paris, Editions la Découverte.
- CAMPBELL, J. L. & PEDERSEN, O. (2007). "The Varieties of Capitalism and Hybrid Success: Denmark in the Global Economy" IN *Comparative Political Studies*, vol.40, 3 (307-332).
- CHANG, HA-Joon. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London, Anthem Press.
- _____. (2003). *Globalization, Economic Development and the Role of the State*. London: Zed Books.
- _____. (2007). *Bad Samaritans: Rich Nations, Poor Policies, and the Threat to the Developing World*. London, Random House.
- COATES, D. (2005). *Varieties of Capitalisms, Varieties of Approaches*. New York, Pelgrave/McMillan.
- CROUCH, C. (2005). Capitalist Diversity and Change: Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs. Oxford, Oxford University Press.
- CROUCH, C. & FARRELL, H. (2004). "Breaking the Path of Institutional Development? Alternative to the New Determinism" IN *Rationality and Society*, 16 (5).
- DEEG, R. (2005). "Path Dependency, Institutional Complementarity, and Change in National Business Systems" IN Morgan, Whitley and Moen (Eds.) *Changing Capitalisms? Internationalization, Institutional Change, and Systems of Economic Organization*. Oxford, Oxford University Press.
- DEEG, R. & JACKSON, G. (2007). "The State of the Art: Towards a More Dynamic Theory of Capitalist Variety" IN *Socio Economic Review*, (5, 149-179).
- DINIZ, E. (2000). *Globalização, Reformas Econômica e es Empresariais*, Rio de Janeiro, FGV.
- DINIZ & BOSCHI, R (2004). *Empresários, Interesses e Mercado: Dilemas do Desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte, Ed UFMG.
- _____. (2007). *A Difícil Rota do Desenvolvimento: Empresários e a Agenda Pós-neoliberal*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.
- DOMINGUES, J.M. (2008). *Latin America and Contemporary Modernity: A Sociological Interpretation*. New York, London, Routledge.
- EVANS, P. (1992). "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", in S. Haggard e R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, Princeton, NJ, Princeton University Press, pp. 139-81.'
- _____. (1995). *Embedded Autonomy, States & Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press.
- _____. (1997). "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of

- Globalization". *World Politics*, Vol. 50, n° 1, pp. 62-87.
- _____. (2005). "Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Motivation", in Lange, M. e Rueschemeyer, D. (eds.), *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. Palgrave: MacMillan.
- FALETTO, E. (1996). "La CEPAL y La Sociología Del Desarrollo", IN *Revista de La CEPAL* N°58, Abril.
- HAGOPIAN, F. & MAINWARING, S. (Eds.) (2005). *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. New York: Cambridge University Press.
- HALL, P. (2007). "The Evolution of Varieties of Capitalism in Europe" IN Hancké, Bob; Martin Rhodes and Mark Thatcher (eds.) *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*. Oxford, Oxford University Press.
- HALL, P. y SOSKICE, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford/New York, Oxford University Press.
- HARRIS, R.L. (2008). "Latin America's Response to Neoliberalism and Globalization" IN *Nueva Sociedad* (214, Marzo-abril).
- HAUSMAN, Ricardo y RODRIK, Dani (2003). *Economic Development as Self Discovery*, JFK School of Government, Cambridge.
- HELD, D. & MCGREW, A. (2002), *Globalization/Anti-Globalization*. London, Polity.
- HELD, David. (1995), *Democracy and the Global Order*. Cambridge, The Polity Press.
- HENISZ, W. J., ZELNER, B. & GUILLÉN, M. F. (2005), "The Worldwide Diffusion of Market-Oriented Infrastructure Reform, 1977-1999". *American Sociological Review*, vol. 70, n° 6, pp. 871-897.
- HUBER, E. (2002). *Models of Capitalism: Lessons from Latin America*, University Park, Pennsylvania.
- HUBER, E. & STEPHENS, J. D. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago, The University of Chicago Press.
- HUBER, E. NIELSEN, P. & STEPHENS, J. D. (2006). "Politics and Inequality in Latin America and the Caribbean", IN *American Sociological Review*.
- JACKSON, G. & DEEG, R. (2006). "How Many Varieties of Capitalism? Comparing the Comparative Institutional Analyses of Capitalist Diversity", *MPIfG Discussion Paper*, 06/2.
- KITSCHOLT, H., LANGE, P., MARKS, G. & STEPHENS, J. D. (1999). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KOHLI, A. (2004). *State Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge, Cambridge University Press.

- KUCZINSKY, Pedro-Pablo & WILLIAMSON, John. (2004). *Depois do Consenso de Washington: Retomando o Crescimento e a Reforma na América Latina*. São Paulo, Ed. Saraiva.
- KURTZ, M. (2001). "State Developmentalism without a Developmentalist State: The Public Foundations of the 'Free-Market Miracle' in Chile". *Latin American Politics and Society*, vol. 43, nº 2, pp. 1-25.
- LANGE, M & RUESCHEMEYER, D. (eds.) (2005). *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. New York, Palgrave, MacMillan.
- LI, Y. & ZHANG, B. (2008) "Development Path of China and India and the Challenges for their Sustained Growth", IN *The World Economy*.
- MACHINEA, J.L & SERRA, N (2007). *Visiones del Desarrollo en América Latina*. CEPAL, Naciones Unidas, CIDOB.
- MAHONEY, J. (2000). "Path Dependency in Historical Sociology" IN *Theory and Society* 29 (4).
- NORTH, Douglas (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (1998). "Economic Performance Through Time", in M. C. Brinton e V. Nee, *The New Institutionalism in Sociology*. Stanford, Stanford University Press.
- _____ (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton University Press, Princeton.
- PALIER, B. & SUREL, Y. (2005) "Les 'Trois I' et l'Analyse de l'Etat en Action", IN *Revue Française de Science Politique*, vol 55, 1, février (7-32).
- PIERSON, P. (2004). *Politics in Time, History, Institutions and Social Analysis*. Princeton, Princeton University Press.
- PRZEWORSKI, A. & CURVALE, C. (2007). "Instituciones Políticas y Desarrollo Económico en las Américas: el Largo Plazo" IN MACHINEA, J.L & SERRA, N. *Visiones Del Desarrollo en América Latina*. Naciones Unidas, CEPAL.
- REINERT, E. (2007). *How Rich Countries Got Rich...and Why Poor Countries Stay Poor*. London, Constable.
- RODRIK, D. (2001). "The Global Governance of Trade: As if Development Really Mattered". Apresentação no Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD).
- _____.(2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton, Princeton University Press.
- _____ (2004), "Rethinking Growth Policies in the Developing World" Luca d'Agliano Lecture in Development Economics. Torino, Italy. October.

- RUESCHEMEYER, D., STEPHENS, E. H. & STEPHENS, J. D. (1992), *Capitalist Development & Democracy*. Chicago, University of Chicago Press.
- SCHNEIDER, Ben (2008). "Comparing Capitalisms: Liberal, Coordinated, Network, and Hierarchical Varieties". *Mimeo*.
- SCHNEIDER, Ben R. & MAXFIELD S. (eds.). (1997), *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca/London, Cornell University Press.
- SENGHAAS, D. (1985). *The European Experience: A Historical Critique of Development Theory*. Leamington Spa, Berg Publishers.
- SHEAHAN, J. (1987). *Patterns of Development in Latin America: Poverty, Depression and Economic Strategy*. Princeton, Princeton University Press.
- SICSÚ, J; PAULA, L. F. de & MICHEL, R. (orgs.) (2005). *Novo-Desenvolvimentismo: Um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social*. São Paulo: Manole, Konrad Adenauer Stiftung.
- STOKES, Susan (2001). *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- THELEN, K. (2004) How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan. Cambridge, Cambridge University Press.
- TORRE, A., GOZZI, J.C. & SCHMUKLER, S.L. (2007). "El Desarrollo Económico en América Latina" IN MACHINEA, J.L & SERRA, N. *Visiones Del Desarrollo en América Latina*. Naciones Unidas, CEPAL.
- VÁRIOS AUTORES (2004). "Balance de las Democracias Latinoamericanas: Incertidumbre y Procesos de Consolidación". IN *Politica*. Santiago de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, vol. 42.
- WALLERSTEIN, I. et al. (2003). *Uma nova fase do capitalismo?* São Paulo, Xamã.
- WEYLAND, Kurt. (2002). *The Politics of Market Reforms in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*. Princeton, Princeton University Press.
- _____. (2004). "Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record". IN *Latin American Politics and Society*, Vol. 46, nº 1.
- WEYLAND, Kurt (ed.). (2004). *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*. Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press.
- WILLIAMSON, J. (1993). "Democracy and the Washington Consensus" IN *World Development*, vol. 21, nº 8.
- WILLIAMSON, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, The Free Press.