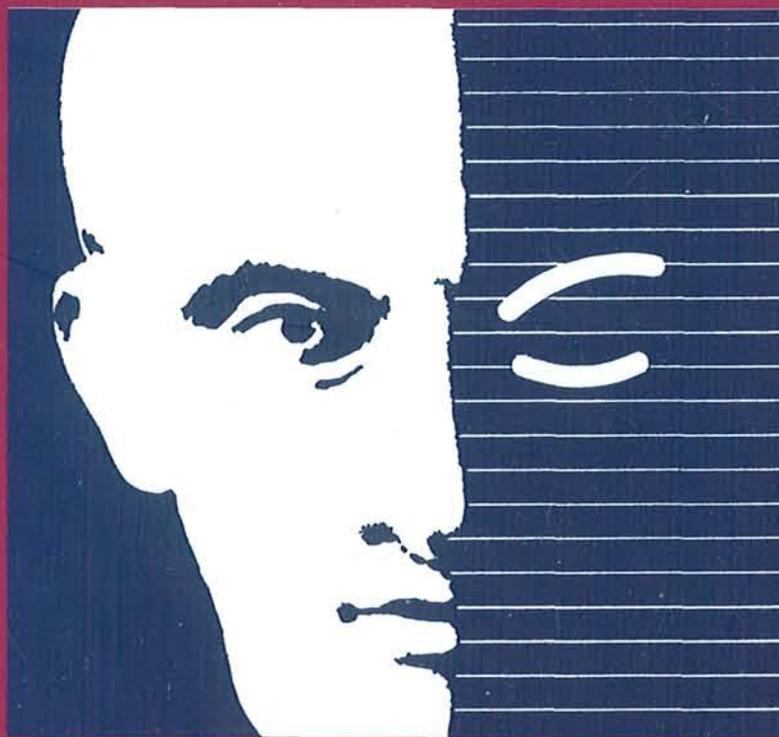


30

ECONOMISTAS:

**Técnicos
en
política**



PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

30

Revista patrocinada por La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas.

Respetuosos con la libertad intelectual, se acogerán las opiniones y juicios expresados por los autores de los artículos firmados, si bien ellos pueden no reflejar necesariamente los puntos de vista de las instituciones patrocinadoras y de sus órganos de asesoramiento y dirección.

Redacción, administración y suscripciones:

Pensamiento Iberoamericano
Agencia Española de Cooperación Internacional
Avenida de los Reyes Católicos, 4. 28040 Madrid
Teléfono: (91) 583 83 90 - 583 83 91
Telefax: (91) 544 65 00

Edita:

Fundación Centro Español de Estudios de América Latina
C/ Avenida de los Reyes Católicos, 4. 28040 Madrid
Teléfono: (91) 583 83 90 - 583 83 91
Telefax: (91) 544 65 00

Impresión: Gráficas Muriel, S.A.
Depósito legal: M. 14.221-1982
ISSN: 0212-0208

Junta de Asesores

Presidente:	Aníbal Pinto	
Vicepresidente:	Angel Serrano	
Vocales:	Rodrigo Botero	Luis Angel Rojo
	Fernando Henrique Cardoso	Santiago Roldán
	Aldo Ferrer	Gert Rosenthal
	Enrique Fuentes Quintana	Germánico Salgado
	Norberto González	José Luis Sampedro
	David Ibarra	María Manuela Silva
	Enrique V. Iglesias	Alfredo de Sousa
	Andreu Mas-Colell	María Conceição Tavares
	José Matos Mar	Edelberto Torres-Rivas
	Francisco Orrego Vicuña	Juan Velarde Fuertes
	Manuel de Prado y Colón de Carvajal	Luis Yáñez-Barnuevo

Director: Osvaldo Sunkel

Secretario de Redacción: Verónica Montecinos (Penn State University)

Editor Invitado: Carlos Abad Balboa

Consejo de Redacción: Oscar Altimir (CEPAL, Chile), Carlos Bazdresch P. («El Trimestre Económico»), A. Eric Calcagno (Argentina), José Luis García Delgado («Revista de Economía», España), Eugenio Lahera («Revista de la CEPAL»), Augusto Mateus (Portugal), Juan Muñoz (CEDEAL, España).

Diseño:

Pedro Alonso y Luis Gómez

Secretaría:

Cristina García Bago

Producción:

Rafael Gálvez

Sumario

	<u>Pág.</u>
Introducción Editorial	7
Presentación de la Editora Invitada, Verónica Montecinos.....	13
El Tema Central:	33
Aspectos Generales	35
Laurence Whitehead, <i>La política del conocimiento especializado en América Latina: Antecedentes y tendencias contemporáneas</i>	37
Paul W. Drake, <i>La economía política de los asesores y prestamistas extranjeros en América Latina</i>	55
Miguel Angel Centeno, <i>La política del conocimiento: Hayek y la tecnocracia</i>	87
Ben Ross Schneider, <i>Las bases materiales de la tecnocracia: la confianza de los inversores y el neoliberalismo en América Latina</i>	109
Casos Nacionales.....	133
Verónica Montecinos, <i>Los economistas en la política de partido. La democracia chilena en la era de los mercados</i>	135
Roderic Ai Camp, <i>Tecnocracia a la mexicana, “¿antecedente a la democracia?”</i>	155
Catherine M. Conaghan, <i>Las estrellas de la crisis: el ascenso de los economistas en la vida pública peruana</i>	177
Carlos Huneeus, <i>Tecnócratas y políticos en la política democrática en la Argentina (1983-1995)</i>	207
Ineke van Halsema, <i>Feminismo y Tecnocracia: Femocracia en Brasil en los ochenta</i>	229

	<u>Pág.</u>
María Rita Loureiro, <i>Los economistas como élites gobernantes. La dirección del Plan Real</i>	245
Reseñas Temáticas	269
José Luis Sáez Lozano, <i>Claves para interpretar la interdependencia entre política y economía en las democracias de América Latina</i>	271
Sandra Lerda, <i>La literatura sobre género y trabajo: enfoques teóricos, interacción entre oferta y demanda y diferencias de costes laborales por sexo en Chile</i>	279
Colaboradores	291

Introducción

Editorial

Desde su fundación, hace ya 15 años, **Pensamiento Iberoamericano-Revista de Economía Política** ha abordado en cada entrega, desde la perspectiva que señala su nombre, los principales temas del desarrollo económico y sociopolítico de los países iberoamericanos que hemos considerado más relevantes en cada ocasión. A comienzos de los 80 se abordaron la crisis de la deuda externa y el vuelco neoliberal de las políticas económicas. Más adelante, el cambio de rol del Estado, la inflación y las nuevas formas de inserción internacional. En los últimos años, la inestabilidad que ha traído consigo la globalización financiera, los nuevos estilos de integración económica y el crecimiento de largo plazo. También temas sectoriales, regionales y ambientales nos han ocupado cuando las circunstancias los han puesto de relieve.

Sin embargo, nunca habíamos intentado examinar el papel que en la comprensión, análisis y tratamiento de esas temáticas cumple un grupo de actores **-los economistas-** que se han vuelto muy significativos y hasta determinantes al pasar de roles menores y netamente técnicos a otros mayores y fundamentalmente políticos. Es lo que se intenta en este número.

Cuando el autor de estas notas se iniciaba en la profesión de economista a comienzos de los años cincuenta, la temática del desarrollo económico recién se asomaba a la agenda pública nacional e internacional. La comparación de lo que significaba ser economista entonces y ahora pone de relieve un cambio verdaderamente asombroso.

En esa época la profesión, como la conocemos hoy, era prácticamente inexistente en América Latina, España y Portugal. Las Facultades y Escuelas de Economía recién se habían comenzado a instalar en la década precedente y luchaban por un lugar bajo el sol del mundo universitario. Los ministros y altos funcionarios públicos del área económica, especialmente Bancos Centrales y Ministerios de Hacienda y Economía, eran fundamentalmente abogados, con alguna experiencia en asuntos financieros. Los escasos

economistas formados académicamente como tales eran extranjeros. Otros pocos habían estudiado en el exterior. La mayoría ocupaba cargos técnicos menores como jefes de estudios y de estadística.

En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial el mundo capitalista adoptó distintas variedades del modelo keynesiano de economía mixta. Ello llevó a una considerable expansión del rol del Estado tanto en los países industrializados como en los subdesarrollados. En los primeros con la adopción de políticas macroeconómicas destinadas a lograr mayor crecimiento con menores fluctuaciones, el pleno empleo y el mejoramiento de las condiciones sociales de los sectores menos privilegiados. En las segundas se buscaba además el cambio estructural modernizador mediante un fuerte aumento de las inversiones en infraestructura y la creación de empresas públicas y de instituciones de fomento y modernización productiva, especialmente industrial.

8 Estimulado por el contexto de la Guerra Fría, esto trajo consigo importantes programas bilaterales y multilaterales de cooperación financiera y asistencia técnica. Su máxima expresión en América Latina fue la Alianza para el Progreso, con que el continente enfrentó a comienzos de la década de los 60 el desafío de la Revolución Cubana. Ello se tradujo en la creación de Ministerios de Planificación, la preparación de planes y proyectos de desarrollo económico y social, programas de reforma agraria y tributaria y en la evaluación internacional de su aplicación.

A nivel internacional, con el colapso del mercado financiero mundial privado como consecuencia de la Gran Depresión, y el reemplazo de la libra esterlina por el dólar como nueva base monetaria internacional, se creó en la Conferencia de Bretton Woods una institucionalidad multilateral **pública**: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y después el GATT, a lo que se agregó el Banco Interamericano de Desarrollo en el plano regional.

Luego, se comenzó a restablecer el mercado financiero internacional privado, primero con el Eurodólar a fines de la década de 1960 y luego con los Petrodólares durante la década siguiente, lo que contribuyó al proceso de globalización financiera. Al mismo tiempo se aceleraba la expansión de las Corporaciones Transnacionales. de este modo se configuró un nuevo universo de empresas privadas internacionales de enorme dinamismo y extensión geográfica, que también requerían de los servicios de los economistas.

Con todo ello crecían exponencialmente las necesidades de estos profesionales para dotar de expertos tanto a la nueva institucionalidad pública nacional e internacional como al nuevo universo de empresas privadas

transnacionales, así como para los efectos de las múltiples negociaciones entre estas instituciones.

La disciplina económica disfrutaba en las universidades de un auge insospechado. Se establecieron además numerosos programas especiales de enseñanza e investigación en materias de desarrollo económico y relaciones económicas internacionales, y se dieron grandes facilidades para estudiar en el extranjero, especialmente en los EE.UU. El aumento de oportunidades de empleo para los economistas en las administraciones públicas nacionales, en los organismos internacionales, las empresas transnacionales y en el propio ámbito académico significó una extensión considerable y un aumento significativo de las áreas y niveles de actuación e influencia de los economistas. Sin embargo, su participación se mantuvo generalmente dentro de un plano esencialmente técnico.

En la última década se ha producido un nuevo cambio de enorme trascendencia, más difícil de explicar que el anterior. Actualmente los economistas desempeñan con frecuencia los más altos cargos de nivel político en las áreas de su especialidad. Además han rebasado su territorio disciplinario, expandiéndose hacia áreas como la educación, la salud, la energía, las obras públicas o la agricultura, antes reservados fundamentalmente a ingenieros, agrónomos, médicos, educadores o personalidades políticas vinculadas a esos sectores o con reconocida especialización en ellos. Incluso en los Ministerios de Relaciones Exteriores, campo reservado casi exclusivamente a diplomáticos de formación básicamente jurídica, la invasión de los economistas también se ha manifestado con fuerza. También han incursionado directa y exitosamente en la política, llegando a encabezar partidos políticos, ingresando al Parlamento y alcanzando incluso la Presidencia de la República.

9

Cómo se explica este tránsito de los economistas del ámbito técnico al de la política y otras áreas disciplinarias.

Una hipótesis plausible es el descrédito generalizado de la política y de los políticos y la valoración positiva que se otorga el prestigio de la ciencia y la tecnología, atribuyendo a los economistas no solo tal condición sino además la de especialistas "independientes". Otra es que la creciente complejidad del mundo moderno, en una fase de globalización económica acelerada, requiere no solo de expertos en general sino particularmente de aquellos mejor familiarizados con las nuevas realidades internacionales, en circunstancias que son seguramente los economistas entre todos los profesionales los que más cómodamente se mueven en el ambiente de las instituciones y negociaciones internacionales.

Una tercera hipótesis, tal vez más relevante a la función política y abarcadora de otras áreas disciplinarias que los economistas ocupan actualmente, posiblemente tenga que ver con el giro radical que ha experimentado la política económica en la década de los años 80, cuando se acentuó el tránsito de la economía mixta de las décadas de postguerra al neoliberalismo de los años más recientes. La disciplina económica venía abandonando el keynesianismo y configurando la “síntesis neoclásica” desde los años 70, cuando la exitosa política económica de postguerra comenzó a dar señales de fatiga y de creciente incapacidad para asegurar una expansión dinámica y sostenida, dando lugar en cambio a una década de estancamiento, inestabilidad y desconcierto ante el fenómeno inédito de recesiones con inflación. Esta situación, junto a la ruptura del esquema monetario internacional de postguerra y los severos shocks petroleros del 73 y 79, llevaron finalmente a la revolución neoliberal de Margaret Thatcher y Ronald Reagan a fines de esa década.

10

Algo similar ocurría en América Latina, donde a fines de la década de los 60 se agotaba el ciclo desarrollista de postguerra, se acentuaban las presiones inflacionarias y los desequilibrios externos, y se agudizaban las tensiones sociales, dando lugar a severos conflictos políticos que condujeron en varios países a golpes militares. Estos nuevos gobiernos autoritarios, enfrentados a hiperinflaciones y profundos desequilibrios macroeconómicos también revirtieron radicalmente las políticas económicas adoptando drásticas políticas neoliberales, en sintonía con las nuevas orientaciones internacionales.

Estas reformas encontraron en las nuevas generaciones de economistas, de fuerte formación neoclásica, a los realizadores ideales de las políticas de liberalización, apertura, desregulación, jibarización del Estado, privatización y demás elementos del programa favorecido por dicho enfoque. Políticas que debían aplicarse no solo a la macroeconomía sino también a los diversos sectores productivos e incluso a los sociales. La crisis de la deuda externa y la necesidad de políticas de ajuste y reestructuración, que obligaron a recurrir al apoyo del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, impulsores de la nueva doctrina, llevaron las reformas neoliberales al resto de los países de la región. El colapso del mundo socialista a fines de la década también contribuyó a consolidar su prestigio y el de sus impulsores, contribuyendo a generar esta nueva realidad de los economistas en la alta política.

Cualesquiera que sean las razones, la centralidad que ha alcanzado la tecnocracia económica en el ejercicio del poder político en los países de América Latina ha comenzado a abrir interrogantes de la mayor transcendencia en

relación, entre otras, a la homogeneidad internacional de sus propuestas, al escaso grado de participación de los actores sociales y políticos nacionales en la orientación de las políticas económicas y sociales, al predominio excluyente de la racionalidad de mercado por sobre consideraciones de solidaridad social y de bien común, al costo social de las políticas de ajuste y reestructuración, al énfasis en el corto en desmedro del mediano y largo plazo, y sobre todo, a su compatibilidad con la consolidación de la democracia.

En los textos que se incluyen en esta entrega de Pensamiento Iberoamericano- Revista de Economía Política, se proporcionan abundantes elementos de juicio para adentrarse en esta novedosa y compleja temática contemporánea.

Nuestros agradecimientos a la Profesora Verónica Montecinos, Editora Invitada de este número, por su valiosa contribución y eficaz colaboración.

La Dirección

Presentación de la Editora Invitada

Verónica Montecinos*

Introducción: Ambigüedades y Paradojas del Poder Tecnocrático en América Latina.

En la presente década, los niveles de desigualdad y pobreza en América Latina continúan sin mejorar. No obstante, la región se ha caracterizado por el uso de retóricas triunfalistas. Los postulados de la economía de mercado ya no se presentan como una opción, sino como una norma cultural. Con la eliminación de paradigmas económicos alternativos, muchas de las críticas al modelo dominante están siendo descartadas como simple ignorancia, resabios del dogmatismo estatista anterior, o nostalgia por las prebendas populistas del pasado.

En varios países de la región, el cuestionamiento de doctrinas económicas intervencionistas coincidió con el tránsito de regímenes autoritarios a gobiernos elegidos (Smith y otros, 1994; Haggard y Kaufman 1995). Drásticos cambios en los parámetros de la política económica han tendido a ocurrir en forma brusca e inesperada. Muchos de los nuevos programas económicos se han puesto en práctica por decreto, sin mayor debate ni participación popular. A pesar del alto costo social de desempleo y pobreza generado por las reformas, el curso de la corriente democratizadora no se ha alterado.

La simultánea liberalización económica y política representa un desafío a la supuesta falta de afinidad entre la lógica inflacionaria del juego democrático — en que los gobernantes se ven obligados a satisfacer las demandas de grupos sociales organizados — y la lógica del mercado que excluye el particula-

* Agradezco los comentarios de John Markoff y Patricio Silva.

rismo, privilegia la eficiencia y la austeridad. Los desafíos de la democracia en los años 90, se han redefinido alrededor de los requerimientos de la economía. A diferencia de los años 60 y 70, en que la democracia se percibía a menudo como campo de cultivo para la movilización social y el fermento revolucionario, la democracia actualmente aparece como fuente de estabilidad para el crecimiento económico, como garantía de orden y transparencia en la toma de decisiones y como requisito para atraer mayor inversión y crédito.

Tecnocracia y reformas

Las experiencias de reestructuración y estabilización económica en América Latina han correspondido en gran medida a la aparición de nuevas coaliciones de intereses nacionales y a cambios en la economía internacional. Un factor también importante en la promoción de estos cambios ha sido la creciente influencia de corrientes tecnocráticas.

14

La importancia que los equipos económicos de gobierno han tenido en la introducción y consolidación de las reformas de mercado ha sido enfatizada en los análisis más recientes de la economía política de la región. El potencial reformista de los equipos económicos parece aumentar mientras más comprehensivas y coherentes son sus propuestas para resolver los problemas que afligen a la sociedad. Por otra parte, mientras más débiles son los controles burocráticos y políticos ejercidos sobre ellos, es decir, mientras mayor es el aislamiento institucional con que los técnicos manejan la economía y su entorno, más alto llega a ser el valor estratégico y simbólico de sus propuestas. El aislamiento aparece como señal de autonomía de juicio. Gracias a la imagen de capacidad científica e independencia política, el contenido de las propuestas puede ser justificado como producto de estimaciones técnicas, cuya validez general no está distorsionada por consideraciones partidistas o por el inmediatez de luchas de poder contingentes.

En los debates académicos recientes sobre el fenómeno tecnocrático en América Latina se reconoce la dificultad de definir claramente las categorías de tecnócrata y tecnocracia. A veces, estos términos se usan como equivalentes del debilitamiento de la política y, más específicamente, la sustitución de los mecanismos de representación de intereses por técnicas de administración gerencial. En otros contextos, tecnocracia se refiere en forma amplia a la sobrevaloración del conocimiento especializado en el área de las políticas públicas. El estilo de gobierno tecnocrático se basa no tanto en el contenido de

las políticas propuestas como en la convicción de que el buen gobierno requiere de la activa participación de expertos y de la aplicación de conocimientos avanzados (Centeno 1993). El enfoque tecnocrático busca asegurar que las decisiones sean óptimas. Por ello, las luchas ideológicas y las negociaciones políticas que normalmente preceden al diseño y aplicación de programas tienden a ser reemplazadas por el uso de criterios de eficiencia técnica y racionalidad instrumental. Esta postura de neutralidad científica y anti-política se defiende como garantía de que los recursos de la nación se orientaran hacia el logro de objetivos de largo plazo, beneficiando al conjunto de los ciudadanos y no sólo a intereses parciales con acceso privilegiado al poder político.

Aunque las definiciones de tecnocracia son aún tentativas, en este incipiente campo de estudio se han sugerido ya una serie de promisorias interrogantes¹. Entre ellas cabe mencionar las siguientes: ¿En qué tipo de clima ideológico-cultural es más probable que grupos de expertos lleguen a controlar importantes cuotas de poder con el propósito de llevar a cabo transformaciones estructurales de envergadura? ¿Es más común que la transferencia de poder a los expertos ocurra en contextos de crisis o en períodos de prosperidad económica? ¿Son las condiciones de empate político, los períodos de inauguración de nuevos gobiernos o regímenes políticos, o los liderazgos fuertes y personalizados los que favorecen el ascenso de los tecnócratas? ¿Qué bases institucionales permiten a grupos tecnocráticos insertarse con éxito en el Estado, en los círculos financieros y políticos? ¿Cuáles son las tendencias de largo plazo en el fenómeno tecnocrático en América Latina? ¿Cuáles son los orígenes intelectuales de las distintas olas tecnocráticas en la región? Bajo qué condiciones se puede esperar el reemplazo de un tipo de tecnócratas por otro? Y, ¿bajo qué condiciones es posible predecir que el énfasis meritocrático y elitista propios del estilo tecnocrático serán objeto de un rechazo generalizado, similar al hastío observado en períodos de excesiva politización?

15

Aunque el creciente poder que grupos tecnocráticos han adquirido en el pasado reciente se asocia con el auge del neoliberalismo, el fenómeno tecnocrático en América Latina no es nuevo ni está ligado a posiciones o regímenes ideológicos específicos. Es sabido que el positivismo decimonónico ejerció una notable influencia en las élites políticas de la época. La crisis económica de los años 30 ofreció importantes oportunidades para expandir

¹ Ver, por ejemplo, los artículos en el libro editado por MIGUEL ÁNGEL CENTENO y PATRICIO SILVA, *The Politics of Expertise in Latin America* (MACMILLAN, en prensa). Se agradece a M. A. CENTENO y P. SILVA el haber permitido publicar la presente versión en español de algunos de esos trabajos que fueron originalmente preparados para una conferencia sobre el tema organizada por CEDLA, Amsterdam, 14-15 de Septiembre de 1995.

la experimentación técnica en distintas áreas de la administración pública. En el contexto desarrollista de los años 60, los grupos tecnocráticos eran también importantes, pero más multidisciplinarios que en la actualidad, y también más cercanos a la izquierda y al centro reformistas. En los años 70 y 80, los tecnócratas, mayormente economistas ortodoxos, recibieron fuerte apoyo en regímenes autoritarios (O'Donnell 1973). Las transiciones democráticas de los últimos años, en lugar de reducir la influencia de los técnicos y abandonar los estilos de gobierno tecnocrático, paradójicamente parecen haberlos reforzado.

Debido a que las raíces e implicaciones del fenómeno tecnocrático no han sido suficientemente estudiadas, no es fácil determinar en qué medida distintas manifestaciones del fenómeno en distintos períodos históricos y contextos nacionales producen resultados diferentes. ¿Qué grupos e intereses se benefician con la expansión de la tecnocracia? ¿Es el dominio tecnocrático necesariamente contrario a los principios y prácticas de la democracia? ¿Bajo qué condiciones la acumulación de poder en manos de expertos en el manejo de la economía distorsiona el sentido y consecuencias de la liberalización política? ¿Qué diferencias hay entre los tecnócratas de izquierda, de centro y de derecha?

16

Los economistas y el control tecnocrático del Estado

Al mismo tiempo que los economistas ejercen cada vez mayor control sobre las decisiones de política económica en América Latina, las fronteras de lo que en la actualidad se entiende por política económica se han ampliado considerablemente. Los encargados de la política económica han llegado a controlar decisiones claves en la privatización de los fondos de pensiones, en las reformas de los sistemas de salud y educación, en la nueva diplomacia de tratados comerciales y en áreas y puestos de la administración del Estado que tradicionalmente estaban en manos de políticos, abogados, diplomáticos y otros grupos de expertos².

A diferencia de los años 50, cuando la profesión de economía en América Latina tenía muy pocos miembros y escasa legitimidad, en las últimas décadas, la economía se ha convertido en una de las profesiones de más

² Aunque en América Latina esta tendencia es especialmente notable, el ascenso de los economistas a los más altos niveles de decisión es un fenómeno mundial (COATS, 1981; MARKOFF y MONTECINOS, 1993).

prestigio y el número de economistas ha aumentado notablemente, consiguiendo un alto grado de legitimidad (Montecinos, en prensa). Como la economía se ha convertido en un centro vital en la conducción de los países, y como los parámetros que guían el diseño y la evaluación de las políticas económicas son crecientemente homogéneos en los distintos países, los conocimientos técnicos y demás recursos profesionales que los economistas controlan están cada vez en mayor demanda. Los sectores políticos, intelectuales e incluso parte del público parecen convencidos de que los diagnósticos y propuestas de los economistas son superiores a los elaborados por otros profesionales. Al menos, el trabajo de los economistas parece ser considerado como “más serio”.

Un factor que ha contribuido a aumentar la influencia de este grupo de profesionales en América Latina es la notable convergencia alcanzada recientemente por los economistas de la región. Hay entre ellos amplia coincidencia respecto a la necesidad de reemplazar el fuerte intervencionismo estatal que caracterizó la promoción del desarrollo en el pasado por el mayor uso de mecanismos de mercado. Este grado de consenso respecto a la necesidad de redefinir las funciones del Estado y su interacción con el mercado no tiene precedentes. Durante décadas, la profesión se caracterizó por marcadas divisiones que mantuvieron a los economistas latinoamericanos inmersos en intensas controversias de tipo teórico y práctico. Aunque aún hay importantes diferencias de énfasis, los debates entre paradigmas alternativos parecen haber desaparecido: los distintos grupos de economistas pueden argumentar ahora que sus propuestas no corresponden a modas intelectuales o a escuelas de pensamiento esotéricas o marginales, sino que provienen de un cuerpo de conocimientos validado por la comunidad internacional. Los economistas se inspiran en una sabiduría compartida.

En el pasado, la experiencia histórica de la región parecía justificar la búsqueda de alternativas a los postulados cientificistas y universalistas de la economía convencional. Los efectos de la crisis de los años 30 habían llevado a cuestionar postulados básicos de la teoría neoclásica y a formular teorías económicas críticas, las cuales, en algunas versiones, se conocieron como teorías del “nacionalismo económico”. Estas ideas heterodoxas tuvieron su apogeo en los años 50 y 60, cuando el proyecto orientado a “latinoamericanizar” la profesión económica recibió gran impulso a través de los recursos intelectuales e institucionales de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas. El estructuralismo Cepalino surgió como una escuela de pensamiento económico cuyos postulados teóricos, metodologías y propuestas de política proclamaban ir más allá de los “mala-

barismos matematizantes” de la economía neoclásica para ofrecer soluciones a los problemas propios del subdesarrollo latinoamericano³. En la medida que los economistas ortodoxos se organizaron para resistir la creciente hegemonía alcanzada por el estructuralismo, la rivalidad entre economistas latinoamericanos se acentuó⁴.

Entre acusaciones mutuas de desviacionismo ideológico y falta de rigurosidad científica, los diversos conglomerados de economistas se empeñaron en desarrollar una identidad profesional distintiva, tratando de expandir y controlar las oportunidades de carreras profesionales para sus discípulos y colegas. Tanto estructuralistas como neoclásicos consiguieron financiar programas de entrenamiento para las nuevas generaciones de economistas. A través del apoyo y recursos de centros académicos, burocracias gubernamentales y organizaciones internacionales, grupos rivales se esmeraron en difundir sus ideas y propuestas económicas en textos de estudio y publicaciones especializadas.

18 Como parte de sus campañas de legitimación, economistas ortodoxos y heterodoxos comenzaron a tejer redes de contactos transnacionales que les permitieran acceder a círculos académicos y financieros influyentes. En pocos años, el éxito de estas tareas convirtió a los economistas en uno de los grupos profesionales más cosmopolitas de la región. Aunque los economistas tendían a mantenerse ajenos a la militancia partidista, sus proyectos profesionales estaban estrechamente ligados al activismo político. Así, los economistas se encargaron de entregar a los dirigentes políticos una serie de propuestas y modelos para racionalizar las políticas públicas, ya sea orientando la intervención estatal en proyectos de reforma estructural e integración regional, ya sea expandiendo y liberalizando los mercados.

La situación actual de la profesión económica en América Latina se caracteriza, a diferencia del período anterior, por la ausencia de proyectos profesionales alternativos. Muchos de los planteamientos anteriores se han ido ajustando a la ortodoxia imperante, no sólo para dar cuenta de experiencias fracasadas, sino en respuesta a los desafíos del nuevo contexto internacional. La confluencia de cambios de regímenes políticos, la crisis de la deuda y el agotamiento de otros paradigmas ideológicos ha hecho que importantes grupos dentro de la profesión económica perdieran bases de sustento institucional.

³ PINTO y SUNKEL, 1966; SIKKINK, 1991.

⁴ Sobre la expansión de la escuela económica de Chicago, vease VALDES, 1989.

La convergencia en el llamado Washington Consensus (Williamson 1994), el reemplazo del modelo proteccionista por uno basado en la competitividad de los mercados, no ha bastado para zanjar todas las controversias o resolver todos los dilemas, pero las diferencias teóricas y prácticas que persisten parecen ser más de grado que de naturaleza o contenido. Muchos de los economistas que defienden y promueven el nuevo consenso rebaten apasionadamente acusaciones de que se han “convertido” al neoliberalismo. A diferencia de los neoliberales, estos economistas proponen que la expansión del mercado vaya acompañada por políticas que hagan compatible el crecimiento económico con la democracia política y la justicia social.

El dogmatismo neoliberal estaba ya desacreditado a principios de los 80, cuando el “milagro” libremercadista de los Chicago Boys en Chile precipitó una crisis masiva de endeudamiento, recesión y desempleo. A mediados de esa década, como los efectos devastadores de la crisis de la deuda continuaban, los economistas de la región se enfrentaron a la urgencia por elaborar políticas más creativas y pragmáticas. En reuniones oficiales a nivel de ministros y en contactos informales entre economistas académicos y de gobierno, las experiencias de ajuste económico en los distintos países empezaron a ser comparadas en forma más sistemática. Como parte de este esfuerzo de aprendizaje colectivo, los economistas de la región que habían permanecido por años en campos políticos y profesionales opuestos, iniciaron un nuevo tipo de diálogo.

19

Además del impacto de la crisis económica en la evolución de las ideas y en la dinámica política al interior de la profesión económica, otra importante fuente de consenso entre los economistas latinoamericanos se origina en la creciente presión por completar su formación en programas de post-grado, especialmente en universidades norteamericanas⁵. El título de doctorado en economía, además de diferenciar niveles de prestigio profesional, es usado cada vez más como seña distintiva de pertenencia a la profesión. Coincidiendo con una pauta común en otros países, los economistas de la región están buscando asegurar su prestigio académico para poder ascender en la jerarquía de la profesión, incluso cuando su interés principal no está en carreras académicas sino en carreras aplicadas.

Es paradójico que mientras los doctores en economía ejercen un monopolio creciente sobre el Estado, las críticas respecto a la enseñanza de la economía se hayan multiplicado. En contextos académicos, de gobierno y de nego-

⁵ Se estima que más de la mitad de los estudiantes de economía en los programas de doctorado en universidades de Estados Unidos son extranjeros (A. O. KRUEGER y otros, 1991, p.1040). Un importante porcentaje de ellos proviene de América Latina.

cios, se está cuestionando con preocupación la habilidad y conocimientos de los economistas profesionales. ¿Es la educación que los economistas reciben apropiada para entender la complejidad con que los fenómenos económicos interaccionan con el entorno socio-político?⁶. Por formación, los economistas tienden a asumir la existencia de individuos aislados, actuando en mercados auto-regulados y motivados por criterios racionales de maximización de beneficios. Por lo mismo, los economistas que siguen las doctrinas de la economía convencional tienden a desconocer que las transacciones económicas están sujetas a restricciones legales, políticas e institucionales. Por el contrario, desde la perspectiva de mayoría de los sociólogos y otros científicos sociales, las acciones de los individuos aparecen como inseparables de las realidades colectivas de las que los individuos forman parte. El comportamiento de los actores no es producto del individualismo egoísta, sino que está fundamentalmente constreñido por normas y valores culturales, tradiciones étnicas, religiosas y otros imperativos éticos. Los mercados, lejos de operar como entidades autónomas, como proponen los economistas, constituyen y son a la vez conformados por instituciones. El contexto social de la actividad económica, las alianzas políticas, las prácticas organizacionales, familiares y de género, no se generan espontáneamente, sino que están regulados por instituciones sociales (vease, por ejemplo, Smelser y Swedberg, 1994).

20

La educación que los economistas reciben tiene una enorme relevancia política. Se observan tendencias crecientemente isomórficas en los programas de educación económica, las que influyen en las ideas y propuestas que los economistas hacen en los diversos países. La homogeneización en la enseñanza de la economía ha llevado a que las nuevas generaciones de economistas compartan una serie de valores comunes, usen estilos de lenguaje similares, respeten los mismos postulados metodológicos y se guíen por las prácticas, tradiciones y mitos dominantes en la profesión. Como se ha sugerido en la teoría de las organizaciones, la homogeneidad en el reclutamiento de las elites sirve de poderoso mecanismo de control en el proceso de toma de decisiones. Al reclutar individuos que comparten el mismo origen social, tienen experiencias similares o han recibido el mismo tipo de entrenamiento, se reduce el rango de variación en las decisiones y el nivel de incertidumbre que las organizaciones enfrentan al invertir a individuos con el poder de

⁶ Entre los defectos de la educación que reciben los economistas se menciona la falta de juicio crítico respecto a la ortodoxia dominante, el énfasis en tecnicismos y la desvalorización de la economía aplicada. La falta de pluralismo en los enfoques teóricos y metodológicos estaría promoviendo la exclusión de críticas y dificultando el diálogo con otros profesionales (KLAMER y COLANDER 1990; KRUEGER y otros 1991; HANSEN, 1991; COLANDER y BRENNER 1993).

tomar decisiones en nombre de la organización. La selección de grupos homogéneos asegura que en los niveles decisorios el poder se usara en conformidad con los intereses y principios del sistema (Kanter 1977).

Debates sobre el impacto de los tecnócratas

El Profesor Arnold Harberger, uno de los más dedicados misioneros de la educación de economistas latinoamericanos en los Estados Unidos, se ha mostrado muy complacido con el resultado de su campaña educadora entre los economistas de la región. Harberger admira la determinación con que economistas entrenados en prestigiosos centros académicos lograron implementar medidas impopulares y avanzar la causa del bien común. Según él, el puñado de economistas encargados de destruir el antiguo sistema económico merece el tributo y gratitud de sus países y el reconocimiento de sus colegas en la profesión (Harberger 1993).

Harberger no está solo al retratar a los economistas como personajes heroicos. Por ser versados en teorías y lenguajes sofisticados, a menudo se les atribuye la capacidad de iluminar la solución de problemas nunca antes resueltos. La disposición para batallar contra la demagogia y la politiquería se interpreta como manifestación de neutralidad y objetividad científica. El empeño en desenmascarar el oscurantismo de los intereses creados, combatir la corrupción, el compadrazgo y otras formas de provincianismo aparecen como el único camino hacia el progreso, la racionalidad técnica y la eficiencia.

21

No es sin ambivalencia que los analistas se embarcan en el estudio de las consecuencias del fenómeno tecnocrático. Los más críticos cuestionan la legitimidad de quienes tratan de controlar el aparato público sobre la base de títulos profesionales o contactos en medios internacionales financieros y académicos. Los tecnócratas educados en el extranjero pasan a pertenecer a redes transnacionales y pierden empatía con los grupos y las necesidades locales. Por su cosmopolitismo, estos técnicos son acusados de tener una visión desnacionalizada de los problemas y un insuficiente conocimiento y comprensión de la realidad de sus países. En la cultivada imagen de heroísmo y en las pretensiones de imparcialidad científica se percibe una seria amenaza a las normas y principios democráticos⁷.

⁷ Para el caso de México, vease M.A. CENTENO, 1994. Sobre los países andinos, CONAGHAN y MALLOY, 1995 y sobre Chile, SILVA, 1991; MONTECINOS, 1993 y PURYEAR, 1994.

Según los críticos, la retórica científicista sirve para ocultar sesgos ideológicos y de clase. La evasión de controles burocráticos y políticos, la imposición de supuestas soluciones técnicas que desafían mandatos electorales tienden a producir políticas que favorecen a los grupos más poderosos. Los tecnócratas extienden su desdén por los intereses creados a todo tipo de organizaciones sociales, a toda forma de representación popular, a toda forma de negociación y debate. Las campañas en que los tecnócratas se dirigen directamente al público para persuadirlo de las ventajas de sus propuestas tienden a manipular al consumidor más que a convencer al ciudadano. Los medios de comunicación se usan para desprestigiar y excluir a los actores políticos. Por su parte, los juegos de política burocrática están orientados a concentrar poder en grupos pequeños y homogéneos, que operan al amparo del ejecutivo, lejos del escrutinio popular. El fervor misionario, la impaciencia y arrogancia con que los tecnócratas emprenden sus propuestas de reforma son usados para indicar la determinación y el empeño del gobierno por implementar ciertas medidas, reduciendo así la incertidumbre de inversionistas y acreedores interesados en ellas. Sin embargo, estas actitudes y comportamientos, lejos de aumentar la estabilidad y eficiencia del aparato público, pueden, por el contrario, aumentar la centralización del poder en grupos de especialistas, creando incertidumbre respecto a cómo y cuándo se tomaran las decisiones, aumentando así la desconfianza entre quienes quedan excluidos de los círculos de poder. Según Conaghan y Malloy (1994), la coexistencia de prácticas democráticas con estilos tecnocráticos de gobierno habría generado en estos últimos años “democracias incompletas”.

Los menos críticos señalan que la presencia de los tecnócratas no necesariamente amenaza la democratización política. Por el contrario, en algunos casos, sus ideas innovadoras y sus aportes técnicos pueden contribuir grandemente en la tarea democratizadora, promoviendo posiciones de consenso, mejorando la capacidad administrativa, reguladora y redistributiva del Estado.

Por otra parte, los menos críticos sugieren que la división entre políticos y técnicos es en la actualidad mucho menos clara que en el pasado. Es frecuente encontrar en América Latina un nuevo tipo de figura pública, los llamados “tecnopols”, principalmente economistas, en que la vocación y actividad política se combinan con la formación profesional y técnica. Los tecnopols, han ayudado a renovar las formas tradicionales de pensamiento económico del centro político, de la derecha y de la izquierda latinoamericana. Los tecnopols tienen un claro compromiso con la democracia política, han publicitado su disposición a trabajar desde los partidos políticos, han estudiado no solamente economía, sino también historia y otras ciencias

sociales, participan activamente en la vida partidaria, y tratan de asegurar la viabilidad y durabilidad de sus propuestas promoviendo negociaciones políticas más pragmáticas. Los tecnopols democráticos no buscan destruir el Estado ni sacrificar las políticas sociales, sino que proponen reforzar la capacidad de regulación del aparato público y fortalecer el potencial competitivo de los países a través de la inversión en capital humano (Domínguez, en prensa).

La activa participación de grupos tecnocráticos en los procesos democratizadores no ha estado exenta de tensiones y consecuencias no anticipadas. Los tecnócratas que participan en las organizaciones partidarias son frecuentemente criticados por su tendencia a actuar con autonomía, en función de lógicas ajenas a los intereses y las tradiciones del partido. Los militantes se resienten de ser sometidos a las prédicas de los expertos y la impaciencia que los técnicos manifiestan con respecto a las irracionalidades propias de la vida política son juzgadas como signos propios de su arrogancia.

Los artículos reunidos en este número de *Pensamiento Iberoamericano* buscan aclarar los antecedentes, el significado y las consecuencias de la política tecnocrática en América Latina. Los autores de los ensayos generales, Paul Drake, Laurence Whitehead, Miguel Angel Centeno y Ben Ross Schneider hacen referencia a las continuidades históricas del fenómeno, examinan las características de la mentalidad tecnocrática, así como las bases de poder y el contexto político en que los tecnócratas operan. En los estudios de países, Roderic A. Camp, Catherine Conaghan, Verónica Montecinos, Maria Rita Loureiro, Ineke van Halsema y Carlos Huneeus estudian la relación entre tecnocracia y política en México, Perú, Chile, Brasil y Argentina, respectivamente.

En el ensayo de Laurence Whitehead se enfatiza que la delegación de autoridad política en grupos de expertos no se limita a la influencia intelectual y política del neoliberalismo, ni es un fenómeno reciente en América Latina. Las elites latinoamericanas han estado compitiendo con títulos y credenciales profesionales desde el período colonial. Ya en esa época, dice el autor, los criterios patrimoniales no regulaban enteramente el acceso a las posiciones de liderazgo administrativo y político. Lo novedoso del período que sigue a la crisis económica de los 80 es el tipo de expertos que participa en la toma de decisiones políticas. Mientras en el pasado el núcleo tecnocrático estaba formado por intelectuales generalistas y doctrinarios, en la actualidad, los proyectos de transformación social se inspiran en los principios y supuestos de la ciencia económica y son implementados por economistas profesionales.

También Paul Drake muestra que la intermediación de los expertos económicos en la política de América Latina data del siglo pasado. En los diversos ciclos de endeudamiento externo que ha experimentado la región, las credenciales de luminarias tecnocráticas importadas — y crecientemente las de sus discípulos y congéneres locales — han sido elemento claves en el juego político. El prestigio de los “money doctors” ha contribuido a la expansión capitalista en la región, introduciendo innovaciones técnicas e institucionales en el manejo económico, legitimando propuestas de las élites locales y reduciendo el nivel de incertidumbre en las transacciones internacionales.

Miguel Angel Centeno identifica afinidades entre los postulados de Hayek, figura central en el resurgimiento neoliberal contemporáneo, y otras manifestaciones del fenómeno tecnocrático, incluida la experiencia de planificación socialista. Centeno sugiere que un tipo particular de mentalidad autoritaria les es común: la creencia en que los expertos son poseedores de verdades que escapan a la comprensión de los no iniciados. En la visión tecnocrática, la autonomía de presiones políticas permite a los expertos resolver los problemas sociales más complejos. La búsqueda del bien común justificaría el control de los tecnócratas sobre los recursos del Estado y la exclusión de críticos y legos. La defensa del mercado como mecanismo natural, universal, impersonal, capaz de indicar soluciones óptimas ha servido a los revolucionarios neoliberales para justificar su ambivalencia con respecto a la democracia y el sometimiento de la sociedad y la política.

24

Ben R. Schneider se concentra en explicar el ascenso de la tecnocracia neoliberal en los años 80 y 90. Según él, este fenómeno no puede entenderse adecuadamente en función de la mayor demanda por conocimientos especializados. Tampoco es suficiente hacer referencia a la existencia de camarillas de tecnócratas cuyo poder se basa en lealtades personales, redes de contactos y carreras burocráticas similares. Fue la gran incertidumbre generada por la crisis económica de la deuda lo que llevó a los políticos a delegar poder en tecnócratas neoliberales. La delegación de poder en individuos sin bases de poder propias ayudó a legitimar programas impopulares, permitió sacrificar intereses sectoriales poderosos y dió credibilidad a gobiernos deseosos de congraciarse con acreedores e inversionistas externos.

Roderic A. Camp también observa que la presencia tecnocrática es centenaria y que la hegemonía neoliberal presente es solamente una versión del fenómeno. Este ensayo enfatiza la necesidad de disipar algunas de las confusiones generadas en el estudio de la tecnocracia en la región a través de análisis históricos y comparados. Camp sitúa el caso de México en relación al

resto de América Latina e identifica continuidades y diferencias entre la generación de tecnócratas contemporáneos y las generaciones que los precedieron en el siglo XIX y XX. El autor resalta algunas de las condiciones generales que favorecen el poder de grupos tecnocráticos: la valoración que se hace de los conocimientos especializados y de la posesión de títulos profesionales en la dirigencia política, la expansión del intervencionismo estatal (especialmente a través del poder ejecutivo), la subordinación de instituciones representativas y los estrechos lazos institucionales entre la burocracia pública y la educación superior, especialmente en sus segmentos más internacionalizados.

Catherine Conaghan coincide en que los tecnócratas cuentan con un poder que les es “derivado,” pues son los dirigentes políticos quienes nombran y remueven a los técnicos de sus posiciones. Conaghan sugiere que el estudio comparado de la profesión económica puede iluminar el rol de los economistas en la política de los distintos países. Este artículo compara la marginalidad política de los economistas en Perú con la enorme influencia que los economistas han ejercido en la política chilena. En el Perú de los años 70, no era la economía sino la sociología la profesión dominante. Aún hoy, los economistas peruanos presentan una identidad profesional ambigua. Cuando la crisis económica se convirtió en el problema clave del país y la profesión estaba finalmente más establecida, los economistas iniciaron carreras de gran versatilidad, logrando aumentar considerablemente su prestigio y visibilidad. Para evitar las limitaciones del poder delegado, los economistas peruanos también empezaron a desarrollar carreras en la política. En la actualidad, Perú tiene, al igual que Chile, una larga lista de economistas que se consideran presidenciables. La relación de los economistas peruanos con los partidos políticos, sin embargo, es aún problemática, muy dependiente de lealtades personales y escasamente institucionalizada.

25

El trabajo de Verónica Montecinos muestra que en Chile, el control de los economistas sobre importantes áreas del Estado estaba ya consolidada en los años 60. Durante el gobierno militar, la función legitimadora cumplida por los economistas hizo crecer notablemente su influencia. Los economistas de oposición también adquirieron poder en este período, pues los partidos políticos necesitaban relegitimarse como contendores en el control del gobierno, especialmente en el contexto de recuperación económica de final de los años 80. Los economistas facilitaron el surgimiento de un estilo político menos ideologizado, pero la tecnocratización de la política en Chile ha sido criticada por haber postergado la satisfacción de demandas sociales y la eliminación de prácticas autoritarias.

María Rita Loureiro observa que también en el caso de Brasil los regímenes democráticos han perpetuado estilos de gobierno autoritarios, especialmente en el manejo de la economía. El poder ejecutivo continúa ejerciendo un fuerte control centralizador, los expertos siguen monopolizando sectores de la burocracia estatal (especialmente en lo monetario), tomando decisiones con gran autonomía y resistiendo la participación de los partidos políticos. A pesar de que en el Plan Real hubo más negociación política, las tendencias tecnocráticas no han amainado. El poder y estabilidad de los equipos económicos continúan dependiendo en gran medida del apoyo personal del presidente. Más aún, el reclutamiento de economistas académicos en puestos ministeriales ha reforzado la percepción de que los problemas económicos son fundamentalmente de naturaleza técnica. La duración limitada de estos nombramientos, que constituyen solamente una fase en la carrera de economistas famosos, favorece la experimentación con esquemas teóricos, y acrecienta el poder legitimador de actores externos (instituciones universitarias, multilaterales y financieras).

26

La frágil posición de los expertos en el aparato del Estado queda en evidencia en el caso de las femócratas en Brasil. Como muestra el trabajo de Ineke van Halsema, en la primera etapa de la transición democrática, profesionales expertas en promover políticas favorables a los intereses y el bienestar de las mujeres lograron obtener un espacio en la burocracia pública, pero solamente por un breve período. La trayectoria de estas profesionales se había desarrollado en el contexto de movimientos sociales de mujeres. Desde allí habían logrado cierta legitimidad e influencia en el proceso político, pudiendo incorporar una agenda feminista en la campaña democratizadora. Sin embargo, tan pronto como se debilitó el apoyo y recursos que ciertos dirigentes políticos les habían concedido, las bases institucionales de las femócratas fueron rápidamente desmanteladas. Esta experiencia sugiere importantes interrogantes con respecto a los orígenes y consecuencias de la tecnocratización de los movimientos sociales y de las organizaciones no gubernamentales. En especial, este ensayo hace referencia a las tensiones entre las responsabilidades propiamente burocráticas de los expertos en el Estado y en los partidos políticos y la autonomía contestataria propia de los grupos sociales organizados.

Finalmente, Carlos Huneeus estudia el caso de Argentina bajo los gobiernos de Alfonsín y Menem. Su trabajo resalta la mutua dependencia entre los objetivos electorales de los políticos y las metas macroeconómicas de los técnicos. Estos últimos logran éxito en la implementación de reformas en la medida que trabajan en forma coordinada, contando con el apoyo irrestricto

del presidente y sólo si el parlamento y los sindicatos no ofrecen resistencia. Por el contrario, como la experiencia de Alfonsín indica, la falta de atención a los problemas económicos en la agenda presidencial, la existencia de rivalidades y conflictos en el equipo económico y la falta de apoyo entre sindicalistas y parlamentarios hacen fracasar no solamente las políticas sino el gobierno.

Comentarios finales

Es posible que la escasez de estudios sistemáticos sobre la tecnocratización de la política en América Latina refleje una aceptación tácita de la inevitabilidad de este fenómeno. En la medida que los procesos económicos interactúan en forma cada vez más compleja con otras dimensiones de la vida social, no llama la atención que el manejo de las políticas públicas esté siendo encargado a grupos de expertos. El empleo de especialistas puede estar siendo percibido no sólo como algo normal y esperable, sino incluso beneficioso. Si las decisiones que afectan aspectos cruciales del bienestar de los países se toman a nivel político, pero con la participación de especialistas prestigiosos, la probabilidad de que esas decisiones sean aceptadas como válidas crece, pues aparecen como resultado de concienzudos análisis, realizados en conformidad con los cánones de la comunidad científico-académica. El gobierno de la economía parece así protegido de improvisaciones apuradas, más libre de la inercia burocrática y más inmune a cálculos políticos mezquinos. Por otra parte, incluso si las ideas que inspiran las políticas adoptadas no son totalmente convincentes, el uso de estilos y lenguajes técnicos facilita el diálogo con entidades que promueven este tipo de análisis y cuyo patrocinio intelectual y apoyo material es indispensable.

27

La incorporación de la lógica científico-técnica aparece especialmente justificada en contextos de gran inestabilidad e incertidumbre, pues las grandes crisis requieren mayores dosis de creatividad para lograr soluciones rápidas y eficientes. En estas circunstancias, aunque los “doctores” no pueden garantizar que sus ideas conduzcan a los resultados esperados (de hecho, su intervención a veces contribuye a agravar los problemas) sus acciones no son fácilmente estigmatizadas. Por el contrario, a los especialistas se les encomienda el destino de misiones salvadoras. Desde su posición privilegiada de autonomía y prestigio profesional, se les permite movilizar recursos, producir información y activar contactos, pudiendo así glorificar su presencia y su contribución al bien común.

La preocupación con el tema de la tecnocracia ha surgido con más intensidad a propósito del reciente cambio de régimen político en la región. La contradicción entre las prácticas del elitismo tecnocrático y las normas y principios de lo que se entiende por democracia resaltan más nítidamente cuando el proceso de transición lleva a rediseñar instituciones y a revalorar principios éticos y políticos. Los estudios sobre tecnocracia han conseguido algunos avances, pero el terreno sigue plagado de ambigüedades. En los trabajos que se presentan a continuación es posible distinguir áreas de acuerdo, pero hay todavía aspectos inexplorados y muchas afirmaciones que se presentan al debate.

Parece haber acuerdo, por ejemplo, en que la intervención de economistas profesionales en la conducción de los gobiernos de la región se ha hecho más masiva en las últimas décadas. Es menos claro, sin embargo, hasta qué punto la tecnocracia actual ilustra tendencias de más largo plazo. Para algunos, éste es un ciclo típicamente asociado a fases de expansión capitalista que se desarrollan en conjunción con crisis económicas internacionales. Otros se remontan a las tradiciones administrativas y políticas de los comienzos republicanos e incluso al período colonial.

28 Aunque en sus diversas manifestaciones la visión tecnocrática supone privilegiar el racionalismo sobre la política, no es evidente por qué quienes tienden a monopolizar el empleo de la racionalidad técnica son, en la actualidad, economistas. ¿Qué explica el extraordinario dominio de este grupo profesional sobre las más importantes decisiones públicas? ¿Qué ha cambiado en la cultura política, en las relaciones entre los Estados o en la interacción entre instituciones sociales que pueda dar cuenta de la creciente subordinación de otros grupos profesionales, otras lógicas e intereses a la lógica de lo económico? Y qué explica la proliferación de economistas neoliberales en la década de los 80?

Si bien los economistas aparecen como poderosos portadores de los conocimientos que hoy están en más demanda, no hay acuerdo respecto a la magnitud del poder que los economistas tienen, ni respecto a las bases sobre las que ese poder se funda. En algunos análisis se dice que el poder de los tecnócratas no se sostiene sobre recursos propios y que, por lo tanto, los expertos permanecen sujetos a la voluntad de quienes los contratan. Si bien es cierto que los individuos entran y salen de los puestos claves dependiendo del apoyo que se les brinda a nivel político, es preciso prestar atención a la aparición de nuevos patrones de reclutamiento en los rangos ministeriales y en otros cargos de responsabilidad política. ¿Quiénes compiten por reemplazar al economista que cae en desgracia? La inestabilidad de empleo que

afecta a individuos específicos puede oscurecer la más permanente apropiación de ciertos puestos o tareas por otros miembros del grupo al que esos individuos pertenecen. Más aún, la gran movilidad entre instituciones y puestos, que ha llegado a ser típica entre los economistas de más renombre, lejos de reducir su influencia y autonomía puede convertirse en una fuente adicional de poder. Quienes cuentan con ofertas de empleo alternativo en bancos, universidades y organizaciones internacionales tienen menos incentivos para respetar los límites impuestos por el apego a una carrera o a un puesto determinado o por la lealtad a un superior o a un programa político.

Aunque hay acuerdo en que las turbulencias creadas por graves crisis económicas facilitan la entrada de los economistas a los círculos en que se diseñan las estrategias para combatir la crisis, no es evidente el por qué los economistas surgen investidos con el poder de tomar decisiones, o al menos con la imagen de que están a cargo de devolver el país a la normalidad. ¿Es que los políticos efectivamente creen que los técnicos saben como resolver los problemas? ¿O es que los economistas son usados como pantalla de racionalidad, como traductores de lo que los políticos deciden, para que esas decisiones puedan ser presentadas en el lenguaje apropiado a quienes exigen que el gobierno rechace desviaciones venales y electoreras, dando garantías de seriedad y eficiencia? ¿Son los economistas parte de un ritual de buenas costumbres, necesario para sobrevivir en un mundo de economías estrechamente entrelazadas, en que grandes capitales escapan caprichosamente al menor signo de riesgo y en que acreedores compungidos buscan disciplinar a los deudores respecto a los peligros del no pago? Además de servir de guías y mediadores entre la dinámica de intereses locales y las reglas del juego económico global, ¿hasta qué punto y por qué vías han llegado los economistas a transformarse en una nueva clase de dirigente político?

Las formas que ha tomado la relación entre políticos y economistas indican importantes diferencias entre los países de la región. En algunos casos, los economistas se han incorporado a las estructuras de los partidos alcanzando posiciones de liderazgo. En ciertos contextos, el liderazgo político de los economistas surge sin subvertir la dinámica partidaria, si bien hay sectores en los partidos que tienden a oponer resistencia y resienten el ascenso meteórico de los tecnopols. En sistemas de partidos que están menos institucionalizados, los economistas tienden a permanecer reticentes a la militancia, prefiriendo las carreras académicas o burocráticas, o, a lo más, la asesoría de figuras políticas influyentes.

El acceso de los economistas al aparato del Estado tampoco ha sido uniforme en la región. En algunos países, el número de economistas profesiona-

les ha crecido hasta producir un mercado profesional diferenciado y altamente competitivo. En estos casos, los economistas controlan un mayor número de instituciones y áreas de política, incluyendo aquéllas que están sólo indirectamente relacionadas con el manejo macroeconómico. Los países que cuentan con un número reducido de economistas continúan dependiendo de equipos técnicos extranjeros y mantienen muchas de las instituciones públicas en manos de personal cuyas carreras son de tipo burocrático, político o cuyo entrenamiento es en otras profesiones.

Para entender con mayor precisión las diferencias por países, sería deseable contar con más estudios históricos y comparados que tracen la trayectoria de las ideas económicas, los debates entre distintas escuelas de pensamiento y las formas institucionales adoptadas en el proceso de profesionalización de la economía: la fundación de institutos de investigación y docencia, la aparición de publicaciones especializadas, la distribución de becas de perfeccionamiento en el extranjero, la creación de asociaciones de economistas, etc. Hay aún muy pocos estudios sobre la sociología de la economía. Los trabajos desarrollados hasta ahora se refieren principalmente a países capitalistas avanzados (Coats, 1993).

30

También sería importante estudiar con más detalle la receptividad que los economistas han encontrado en distintos tipos de gobierno, en distintas colectividades políticas y en sectores del área privada. ¿Qué evaluación se hace de la actividad profesional de los economistas? Y, ¿qué piensan los economistas de sí mismos, de su impacto en la cultura, en la conducción económica y en el acontecer político de sus países?

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- CENTENO, M. A. (1993): "The New Leviathan: The Dynamics and Limits of Technocracy", *Theory and Society* 22.
- CENTENO, M. A. (1994): *Technocratic Revolution in Mexico*. University Park: Penn State Press.
- CENTENO, M. A. y SILVA, P. eds.: *The Politics of Expertise in Latin America*. London: MACMILLAN, en prensa.
- COATS, A. W. (1981): *Economists in Government. An International Comparative Study*. Durham, N.C. Duke University Press.
- COATS, A. W. (1993): *The Sociology and Professionalization of Economics*. London and New York: Routledge.
- CONAGHAN, C. y MALLOY, J. (1994): *Unsettling Statecraft. Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- DOMINGUEZ, J. I.: *Technopols: Ideas and Leaders in Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. University Park: Penn State Press, en prensa.
- HANSEN, W. L. (1991): "The Education and Training of Economics Doctorates: Major Findings of the Executive Secretary of the American Economic Association's Commission on Graduate Education in Economics". *Journal of Economic Literature*, vol. XXIX.
- HAGGARD, S. and KAUFMAN, R. (1995): *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- HARBERGER, A. (1993): "Secrets of Success: A Handful of Heroes", *American Economic Review* 83, May.
- KANTER, R. M. (1977): *Men and Women of the Corporation*. New York: Basic Books.
- KLAMER, A. and COLANDER, D. (1990): *The Making of an Economist*. Boulder CO: Westview Press.
- KRUEGER, A. O. et al. (1991): "Report of the Commission on Graduate Education in Economics", *The Journal of Economic Literature*, vol. XXIX.
- MARKOFF, J. y MONTECINOS, V. (1994): "The Ubiquitous Rise of Economists". *Journal of Public Policy*, 13, 1, 1993. En español, "El irresistible ascenso de los economistas", *Desarrollo Económico*, No. 133, vol. 34, Abril-Junio.
- MONTECINOS, V. (1993): "Economic Policy Elites and Democratization", *Studies in Comparative International Development*, 28, 1.
- MONTECINOS, V.: "Economists in Political and Policy Elites in Latin America", *History of Political Economy*, en prensa.
- O'DONNELL, G. (1973): *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism. Studies in South American Politics*. Berkeley: Institute of International Studies.

- PURYEAR, J. M. (1944): *Thinking Politics. Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- SIKKINK, K. (1991): *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.
- SILVA, P. (1991): "Technocrats and politics in Chile: From the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks", *Journal of Latin American Studies*, 23, 2.
- SMITH, W., ACUÑA, C. y GAMARRA, E. eds, (1994): *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America*. New Brunswick: Transaction.
- VALDES, J. G. (1995): *La Escuela de Chicago: Operación Chile*. Buenos Aires: Grupo Editorial Zeta S.A., 1989. También en inglés, *Pinochet's Economists. The Chicago School in Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.

El Tema

Central



Aspectos Generales



La política del conocimiento especializado en América Latina: Antecedentes y tendencias contemporáneas

Introducción

Todas las actividades públicas, son políticas en gran medida y todas requieren habilidades especializadas que podríamos denominar «conocimiento especializado». Sin embargo, a través del tiempo y del espacio el reino de lo específicamente «político» puede expandirse (por ejemplo, durante las guerras o revoluciones), o contraerse (por ejemplo, como consecuencia del descrédito de un esquema utópico). Asimismo, tanto aquello que denominamos conocimiento especializado así como el grado de autonomía que se le concederá, también varía en el tiempo y el espacio. La habilidad, la erudición, la oratoria, la exégesis textual y la comprensión de los derivados financieros globales han sido considerados, en forma individual, como el sello del experto moderno, en un escenario u otro. La relación entre el político «generalista» y el experto «especialista» constituye uno de los temas más antiguos y recurrentes en las Ciencias Políticas¹. Un gobierno efectivo y duradero requiere el logro de un espectro de competencias, aunque éste no se reduce a la técnica. ¿Cómo, entonces, se supone que los gobernantes han de ser asesorados por sus consejeros sin que el poder les sea usurpado por éstos? Este problema se presenta de formas muy diferentes dependiendo, por ejemplo, de si surge dentro de una monarquía hereditaria o una república constitucional; bajo condiciones de liderazgo tecnológico o de atraso educativo; o si la preocupación predominante es con el desarrollo del Estado o la contracción del mismo, etc. No obstante, cualquiera sea el gobierno preva-
37

¹ SHELDON WOLIN atribuye el tema a PLATÓN en *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*, LITTLE, BROWN & Co., Boston, 1960, pág. 60. Traducción de Patricia Arellano.

predomine, el destino de la organización política estará fuertemente marcado por la forma en que éstos dos estén coordinados y en la forma en la que se resuelvan las tensiones entre los mismos.

En la América Latina de post guerra fría, la forma de gobierno prevaleciente es el constitucionalismo liberal y el *zeitgeist* dominante es el de la contracción del Estado y la liberalización del mercado. Estas son condiciones en las que el reino estrictamente «político» tiende a contraerse y las formas de conocimiento especializado relacionadas con el mercado requieren una creciente autonomía. Esto ha inspirado excelentes estudios acerca del reciente surgimiento de los «tecnócratas» en economía y algunas denuncias hechas a diestra y siniestra de la perversidad de los «political rent-seekers (rentistas políticos)» y del «populismo». Pero supuestamente, el gobierno «tecnocrático» no constituye ninguna novedad en América Latina (considérese los «Científicos» en el México de Porfirio), ni tampoco está confinado a formas estrictamente económicas (considérese los «positivistas» en el Brasil republicano). Por tanto, el propósito en este trabajo es situar las tendencias contemporáneas en su más amplio escenario histórico y sociogeográfico. Espero que mediante la descripción de los más importantes antecedentes que caracterizan a América Latina, en el ascenso al poder de estas últimas cohortes de expertos, sea posible desmitificar algunos juicios en boga sobre el presente.

38

Antecedentes

Durante el período colonial, el acceso a las posiciones de poder político y burocrático en América Latina fue restringido drásticamente mediante severos requisitos de nacimiento, raza, género, educación y bienes. Los principios predominantes de contratación eran de orden aristocrático y/ o patrimonial. El nacimiento en Europa y las refinadas conexiones familiares constituyeron formidables ventajas; la activa observancia católica era virtualmente indispensable. El buen manejo del lenguaje administrativo, tanto en su forma oral como escrita era, por supuesto esencial, conjuntamente con una familiaridad del funcionamiento de las leyes e instituciones coloniales. Asimismo, normalmente se requería un grado razonable de aptitud para el cálculo numérico. En las circunstancias sociales del período éstos eran requisitos altamente restrictivos. No obstante, estas restricciones no llegaban al extremo de impedir la intensa competencia para ocupar los puestos disponibles dado que eran poco numerosos. Aun así, el eficaz gobierno colonial

vigente requirió el desempeño de algunas tareas complejas y especializadas. El ascenso por mérito o como reconocimiento, no sólo de la experiencia sino del conocimiento especializado que se podía derivar del diligente servicio público, constituía ya un paso reconocido hacia la carrera. En parte, las estructuras de ascenso militar, no sólo se basaban en la formación especializada y la experiencia, sino que se desarrolló intensamente el credencialismo en las principales profesiones civiles de la vida pública, la iglesia y la ley². En América Latina, las escuelas militares, seminarios, facultades de derecho e incluso universidades estaban ocupadas cultivando el «conocimiento especializado» requerido para el gobierno colonial mucho antes de las guerras de Independencia. Con frecuencia, tales instituciones de formación contenían el potencial para convertirse en centros de estudios, formando no sólo funcionarios técnicamente competentes del *statu quo* sino pensadores críticos y líderes potenciales con una clara orientación americanista³.

Como consecuencia de las revoluciones norteamericana y francesa, los nuevos modelos de organización política y las nuevas fuentes de influencia y poder desplazaron el régimen colonial de Europa. Haber nacido en Europa o contar con conexiones aristocráticas suponía sus ventajas políticas, manifestadas a veces en forma drástica (como en Paraguay), o en forma gradual (como en Brasil). Dependiendo del curso y de la intensidad de las batallas por la Independencia, se abrieron nuevos canales de contratación política, con oportunidades para la promoción que se extendieron a algunos que carecían de riqueza o educación y a algunos que habían sido excluidos en tiempos coloniales por motivos de «casta». Sin embargo, los «mestizos» tenían mucha más probabilidad de beneficiarse que los «indios», por no mencionar la raza «negra». No hasta muy adentrado el siglo XX y sólo en forma muy lenta, los no católicos aseguraron su acceso a niveles superiores de poder político y, por supuesto, las mujeres quedaron virtualmente fuera de la vida pública hasta después de la segunda guerra mundial.

Aproximadamente durante el primer siglo de vida independiente, la mayor parte de las élites políticas latinoamericanas continuaron siendo abru-

² Para un reciente e instructivo caso de «patrimonialismo burocrático» véase VICTOR URIBE «The Lawyers and New Granada's Late Colonial State», *Journal of Latin American Studies*, octubre de 1995. Estos estudios generalmente destacan el contraste entre la teoría administrativa y las realidades sociales locales, controladas por los clanes familiares y las concesiones informales. La declaración sin reservas en mi primer párrafo no logra dar a entender esto pero, en cambio, acentúa la atención en el marco regulador subyacente.

³ Véase DAVID BRADING, *The First Americans: The Spanish Monarchy, Creole Patriots, and the Liberal State: 1492-1867*, C.U.P.

madoramente reclutadas en un restringido estrato social, que aunque difería en la forma, tradicionalmente conservaba una significativa continuidad sociológica con su precursor colonial. Por supuesto, debe hacerse una importante distinción entre niveles de liderazgo político regional y provincial (a menudo semi-autónomo y basado en el control extra-legal de los recursos locales), y las posiciones formales a ser ocupadas a nivel nacional en el aparato estatal. Nuestra preocupación aquí son estas últimas, ya que es allí donde la competencia técnica y el profesionalismo político se concentrarían necesariamente. No obstante, en muchos países y durante períodos sustanciales, este nivel de gobierno no concentró una proporción muy grande de poder social. Como quiera que fuese, la contratación política en este nivel continuó concediendo privilegio a diversas habilidades y logros educacionales que eran escasos en la sociedad en su totalidad. En efecto, el cambio de un principio de legitimidad colonial a uno republicano aumentó inmensamente el valor de una calificación educativa superior para los que buscaban una carrera burocrática o política. (Esto fue una verdad tanto para el Brasil imperial como para la América Española)⁴. Aunque durante largo tiempo, la educación universitaria fue severamente oligárquica e inclinada hacia las vocaciones más tradicionales (especialmente derecho y medicina), las instituciones republicanas de estudios superiores ya no estaban como en el pasado, sujetas a la censura colonial o a la estricta disciplina eclesiástica. Al contrario, se convirtieron en los más importantes centros de ilustración dentro de los que las nuevas y sucesivas generaciones de ambiciosos líderes políticos podrían dirigirse para debatir sobre todas las enfermedades de la sociedad, empaparse de las últimas filosofías sobre reforma social y formular sus respectivos programas de acción política. El origen de muchos de los principales partidos políticos latinoamericanos se puede remontar a cohortes específicas de estudiantes (entre otros, la «generación colombiana de 1880», los partidos venezolanos fundados por los líderes de la UCV de 1928). Habitualmente, este modelo de formación de la élite favoreció más a los generalistas que a los especialistas (el estudiante líder-cum-periodista que posteriormente se convirtió en legislador-cum-abogado). En consecuencia, los «tecnopols» contemporáneos analizados en otro ensayo de esta publicación también son generalistas en este sentido.

⁴ Véase por ejemplo, SERGIO ADORNO *Os Aprendizizes do Poder: O Bacharelismo Liberal Na Política Brasileira* (Paz e Terra, 1988). GILBERTO FREYRE señala que bajo Don PEDRO II «El portugués, latín y francés eran lenguas que una persona educada necesitaba conocer bien... Uno de los obstáculos que impidió el ascenso político de Estácio Coimbra fue su fracaso en un discurso en pronunciar la palabra *élite* en francés» GILBERTO FREYRE, *Order and Progress: Brazil from Monarch to Republic*, University of California Press, 1986, pág. 106.

Hacer una carrera de alto liderazgo en este escenario requería un elevado prestigio intelectual y logros en un amplio campo de actividades. Al igual que los *filósofos* de la Francia republicana, el ambicioso líder político de América Latina pre-castrista probablemente no respetaría fronteras intelectuales o disciplinarias. Historiador, poeta, filósofo y legislador, todos estos atributos podían ser incluidos en un solo individuo. Figuras tales como Benjamín Constant Botelho de Magalhães, José Vasconcelos e incluso (para dar un ejemplo contemporáneo) Rafael Caldera, señalan el real poder político que podría añadirse a tales individuos. Por supuesto, muchos estudiantes que han intentado imitar este estilo han acabado sin poder político y sin ningún campo real de competencia profesional. Se podrían considerar como meros «intelectuales de café»⁵.

Se han sugerido diversos factores para explicar el papel político característico del intelectual generalista en América Latina entre la década de 1850 y la de 1950. Primero, existe una analogía con los intelectuales de la Francia post revolucionaria. Habiendo decapitado una aristocracia hereditaria y derrocado un Ancien Régime legitimado por poderosas tradiciones, el filósofo solitario utilizando tan sólo su pluma parecía capaz de notables hazañas de transformación social. Su prestigio y ambición aumentaron y hasta cierto punto el París intelectual logró sustituir a la nobleza destronada y constituirse en el vértice de la pirámide francesa del prestigio social. Los intelectuales latinoamericanos fueron profundamente influenciados por este modelo, en particular durante el siglo en el que París parecía ser el centro de la civilización y de la cultura mundial. Segundo, la mayor parte de los estados recientemente independizados tenían auténtica necesidad de una nueva legitimidad republicana o de principios globales alternativos de patrones económicos y sociales para reemplazar el modelo colonial que había colapsado. Los intelectuales generalistas con capacidad de sintetizar ideas de una variedad de fuentes y disciplinas necesitaron, por tanto, formular preguntas urgentes y fundamentales de política pública que no podían resolverse a través de la inercia o de la improvisación ad hoc. Aquellos que parecían los más eficaces portadores de las más «modernas» ideas obtenidas de las experiencias de los regímenes liberales más exitosos probablemente asegurarían un seguimiento receptivo. Tercero, en general, existía suficiente obscurantismo y anti-intelectualismo contra los que estos pensadores debían luchar. En particular, la

⁵ ALAN GARCIA parece haber seguido este camino hasta fines de los años 70, cuando regresó a Lima y se convirtió en secretario de RAUL HAYA DE LA TORRE, heredando así el legado de fundador intelectual de APRA.

iglesia Católica ofrecía una coherente visión del mundo y una imperiosa fuente de autoridad tradicional que resistió por largo tiempo hasta sus fundamentos al republicanismo secular y al imperio de la razón. A los intelectuales latinoamericanos, tanto a los que se oponían al clericalismo tradicional como a los que buscaban modernizarlo, se les pidió manejar asuntos fundamentales no resueltos. No podían limitarse a áreas de competencia «especializadas» o estrictamente «técnicas». Esto ayuda a explicar por qué, desde comienzos del siglo XX hasta la década de 1970, la religión secular del marxismo ascendió prominentemente como la más completa y coherente alternativa a la sumisión al clero. Finalmente, a medida que el estado moderno se consolidó, buscó «co-optar» esta «intelligentsia» republicana, dándole concesiones públicas y creando instituciones educativas y culturales que glorificaban sus esfuerzos intelectuales más ambiciosos, que se situaron más allá del alcance de la crítica (siempre que los beneficiarios, a su vez, se abstuvieran de criticar a los gobiernos de turno).

Tendencias Contemporáneas

42

Argumentaría que estos antecedentes, que han existido durante tanto tiempo, son muy pertinentes en cualquier análisis de la política del conocimiento especializado en la América Latina contemporánea. La existencia de ininterrumpidas tradiciones institucionales e intelectuales, prolongadas durante uno o incluso varios siglos, claramente distingue nuestra región de la mayoría de las del «tercer» mundo o mundo «en desarrollo», donde el impacto colonial europeo ha sido más reciente y parcialmente impuesto y luego retirado. Las repúblicas más importantes tales como Brasil, México y Colombia tienen sumamente bien establecidos los sistemas de contratación de élites, socialización y reproducción, los cuales evolucionan sólo en forma lenta y muy de acuerdo con los ritmos y restricciones internas. Incluso Bolivia —que podría servir como modelo para medir la fragilidad de la élite— exhibe patrones de formación de élite y contratación del liderazgo político que se pueden remontar a los doctores chuquisaqueños del período inicial de post Independencia⁶. (La tortuosa carrera de Casimiro Olañeta nos ofrece la de un significativo precursor de numerosas biografías políticas bolivianas de fines del siglo XX).

⁶ MANUEL CONTRERAS siguió la evolución de las profesiones de derecho, medicina e ingeniería hasta 1950 en Bolivia, demostrando una amplia aplicabilidad de ideas centrales sobre la sociología de las profesiones incluso en un escenario aislado y precario.

Probablemente, muchos de los lectores de esta publicación se identificarán con la consideración, más bien negativa de Alain Touraine, relacionada con el intelectual latinoamericano politizado:

«Les intellectuels passent d'un theme ideologique à un autre avec la plus grande facilité, de la modernisation à la dépendence, de l'autoritarisme à la démocratie, sans permettre que les idées se transforment en pratiques et en formes d'action... Les modes successives permettent la création de groups nombreuses mais fragiles d'intellectuels semi-professionnels qui interviennent à la fois a un niveau très général et dans des domaines qui exigeraient des professionnels plus spécilisés. Ces intellectuels doctrinaires ont produit peu d'analyses politiques originales ou de travail professionnel solide... les intellectuels apparaissent plutôt dans les espaces laissés vide entre l'oligarchie declinante et le pouvoir montant de l'État et... ils prennent deux positions principales: celle de professionnels en particulier dans le domaine de l'éducation et des sciences sociales, et celle de radicaux d'extrême droite ou d'extrême gauche dont les idées ont une faible capacité mobilisatrices... La faiblesse des intellectuels doctrinaires est d'autant plus visibles que, plus récemment, et en particulier sous les dictatures militaires, s'est constituée, face à la persecution, une catégorie d'intellectuels tout à fait différente de la précédente, dont la qualité professionnelle s'élève rapidement, et a souvent attent le meilleur niveau international. Ces intellectuels proposent des analyses générales qui vont bien au-delà des interprétations doctrinaires»⁷.

43

Para nuestros propósitos, el punto más importante aquí es el cambio que Touraine detecta respecto de lo que él caracteriza como teorizar impráctico («doctrinaire»), a los análisis políticos más eficaces y bien fundamentados que continúan siendo generales en alcance y amplios en sus implicaciones (es decir, no «sólo» técnicos).

Todo esto se encuentra, por supuesto, a un nivel muy alto de generalización mientras que la realidad permanece en su base no sólo sumamente heterogénea, si no también híbrida. Después de todo, Abimael Guzmán sólo fue capturado hace cuatro años, y el sub-comandante Marcos aún podría jugar un importante papel en el desarrollo de la política mexicana. No obstante, se puede argumentar fuertemente que en la América Latina de la postguerra fría, democrática e internacionalmente liberal, la política del conocimiento especializado está siendo rápida e irreversiblemente transformada. El resto de este trabajo consiste en desarrollar este argumento, repa-

⁷ ALAIN TOURAINE, *La Parola et Le Sang*, págs. 138/9.

sar algunas de las objeciones más pertinentes al mismo y analizar unos pocos casos contemporáneos que se pueden utilizar como «verificación de la realidad» en el debate.

El contraste entre la América Latina del período de guerra fría y postguerra fría proporciona el mejor punto de partida para la exigencia de transformación irreversible. Como consecuencia de la Revolución Cubana, los temas fundamentales de la filosofía e identidad política se situaron en el escenario central durante un considerable período de tiempo (aproximadamente los sesenta y setenta). Fidel Castro nunca adquirió un área específica de especialización y nunca permitió que los expertos proliferaran a su alrededor, los cuales podían entorpecer su estilo de gobernar. (El general Arnaldo Ochoa parece haber dado señales de intentar desarrollar tal clase de potencial, en 1989, antes de que se le ofreciera un simulacro de juicio y luego fuese fusilado). Los sandinistas eran prácticamente aficionados respecto de la gestión administrativa. Los sacerdotes y los poetas eran muy valorados, no así los contadores ni los administradores. Ni Allende ni Velasco prestaron mucha atención a la política del conocimiento especializado. Todos estaban comprometidos en esfuerzos voluntaristas de transformación social y, por tanto, valoraban el compromiso con este ideal normativo por encima de la formación especializada y el *know-how*.

44

Pero este síndrome no sólo apareció en la izquierda radical. Cuando estudié brevemente los falangistas de Bolivia de la década de 1970, me impresionó descubrir que eran menos flexibles y estaban menos orientados hacia la realidad que los marxistas utópicos a los cuales se oponían. En forma más general, la Doctrina de la Seguridad Nacional de los 70, dependía fuertemente del compromiso ideológico que a menudo coexistía, desasosegadamente, con la competencia técnica. (Esta es la principal razón por la que no resistieron... la amenaza marxista disolvía sus asuntos y las élites aliadas se dirigían a otros lugares para gobernar en forma eficaz). En Argentina, por ejemplo, la guerra sucia produjo un proceso sistemático de selección negativa dentro de las Fuerzas Armadas culminando con el general Galtieri, quizá el líder militar menos experto que se podría esperar reclutar.

Incluso en los sitios donde se evitó tal polarización, a menudo existía una ardua lucha por consolidar los «focos de competencia» en limitadas áreas del aparato estatal. Los Bancos Centrales y los Ministerios de Asuntos Exteriores, quizá debido a sus funciones especializadas como enlaces con el mundo exterior, tenían más probabilidades de promover la especialización profesional que la mayor parte de las instituciones políticas, pero con frecuencia se trataba de enclaves con poco efecto indirecto sobre los sistemas

políticos considerados en su totalidad. Es verdad que, la economía profesional estaba en ascenso, pero al principio ésta se manifestó a sí misma en centros académicos especializados y en centros de investigación (y en las instituciones financieras internacionales) y no en la política nacional. Muchos gobiernos continuaron operando con un nivel relativamente bajo de especialización económica hasta la crisis de la deuda.

Durante los 80, sin embargo, se volvió progresivamente más evidente que el bloque soviético no ofrecía ningún modelo alternativo al capitalismo liberal en América Latina y, efectivamente, que el socialismo ya no constituía una amenaza para el orden establecido. Debido a la repercusión de la prolongada crisis de la deuda, también fue más evidente que América Latina se vería forzada a ajustarse a los requerimientos del mundo exterior, y no al contrario. Esto indudablemente exageró el valor y poder político de los que fueron considerados competentes para diseñar y manejar los ajustes necesarios. Al mismo tiempo, el establecimiento —o restablecimiento— de regímenes democráticos (normalmente frágiles), trasladó el eje del debate político —de los temas fundamentales a los cuales los intelectuales tradicionalmente conferían su autoridad— a la resolución de interrogantes sobre políticas más específicas de importancia directa para un electorado masivo, interrogantes habitualmente abandonadas por los teóricos orientados hacia la «doctrina», aunque no necesariamente más allá de la esfera de una generación más joven de reformadores con influencia occidental (a menudo educados en Estados Unidos). En el clima internacional de acelerada liberalización económica tras el fin de la guerra fría, el conocimiento especializado en comercio exterior, finanzas, tecnología y el funcionamiento de las modernas economías de mercado adquirieron un valor cada vez mayor. Del mismo modo, en un clima de austeridad fiscal, «contracción del estado» y repliegue de formulas universales para proporcionar bienestar, el conocimiento especializado en regulación socioeconómica, en temas sindicales y organización estatal de la salud, en educación, etc, perdieron valor. Asimismo, al conocimiento militar especializado se le asignó un grado más bajo y el periodismo, en cambio, ganó terreno. En consecuencia, nuevos canales de formación profesional especializada y contratación saltaron al primer plano, al mismo tiempo que algunos antiguos canales establecidos lucharon por adaptarse (compárese por ejemplo UNAM versus ITAM como fuentes rivales de especialización económica).

En resumen, el argumento de un cambio irreversible en la formación especializada de la élite política y la contratación, descansa en las suposiciones de que i) los debates sobre los temas fundamentales de la era de la gue-

rra fría se han resuelto en forma más permanente ii) las frágiles democracias de la región están, si no en camino a la consolidación, por lo menos razonablemente aseguradas contra el fracaso y iii) la orientación internacional del nuevo modelo económico permanecerá. Si estas suposiciones son válidas, entonces, con el paso del tiempo los vestigios de la vieja política generalista y doctrinal bien podría difuminarse gradualmente y una sociedad civil más educada, articulada y cohesionada quizá podría progresivamente exigir más competencia y un eficaz servicio de entrega por parte de sus líderes políticos y burocráticos⁸.

Habiendo expuesto el argumento, sin reservas, me gustaría repasar ahora en forma breve algunas de las principales objeciones a éste. Mi propósito no es rechazar el argumento sino sólo sondear algunas de sus limitaciones. Sólo el tiempo dirá si aprehende en su totalidad las dinámicas sociales subyacentes de la región. Mi hipótesis es que es un argumento suficientemente válido como para trabajar en por lo menos algunos de los escenarios más favorables. Pero deberíamos estar alerta a los contra-argumentos.

46

Si aceptamos como verdadero que ha habido un «eclipse» de los «temas fundamentales» de políticas en la América Latina contemporánea, este acontecimiento astronómico ha sido indiscutiblemente parcial y no total. Existe todavía por lo menos una utopía no alcanzada por la cual luchar, la visión de una economía de mercado democrática totalmente consolidada basada en el papel de la ley y compatible con la justicia social elemental. Si esto se lograra en América Latina (es decir, hasta un punto tal como lo ha sido en Europa occidental), entonces la política podría convertirse sólo en un asunto «técnico» para mantener el orden establecido en buen estado. Pero en todos los países de la región se está actualmente tan lejos de su logro que, para lograrlo, se necesita mucho más que una mera competencia administrativa o técnica. Ciertamente es que, al menos por el momento, los proyectos alternativos de temas fundamentales actualmente brillan por su ausencia. Como resultado, incluso los intelectuales «doctrinales» se concentran principalmente en proponer interpretaciones que rivalizan en la misma visión básica. Sin embargo, el conflicto entre estas interpretaciones que rivalizan continúa siendo altamente perturbador. Y los fracasos del capitalismo liberal «realmente existente», si bien quizá menos agudo que los del socialismo «realmente existente» de hace una década, son suficientemente serios como para plantear dudas de

⁸ Para ser más justo con el argumento, he hablado acerca de la «sociedad civil» como un todo, aunque en una lectura más crítica el mismo caso podría establecerse en términos de los requerimientos de una comunidad de negocios privada/clase capitalista progresivamente autónoma y hegemónica.

si «el fin de la historia» verdaderamente se ha iniciado incluso en las sociedades de mercado más avanzadas. Por tanto, el renacimiento de utopías alternativas latinoamericanas, no se puede descartar completamente para un futuro indefinido. La política de «temas fundacionales» puede estar inactiva pero todavía no ha muerto. (La continuada prominencia en la vida pública de muchos que siguieron sus carreras haciendo campaña por utopías alternativas —desde Fidel Castro a Augusto Pinochet, o desde Cuauhtémoc Cárdenas a Roberto Campos— refuerza mi presentimiento de que tales disputas aún podrían ser reactivadas). Hasta ahora el argumento más fuerte para la «irreversibilidad» ha sido la incapacidad de los críticos del emergente modelo político-económico, para formular una coherente y funcional alternativa, o demostrar cualquier éxito fuera del esquema conceptual del mercado liberal. Probablemente, este hecho seguirá siendo el obstáculo más formidable para la reactivación de disputas sobre temas fundacionales en la política de América Latina pero no es completamente concluyente. La continua exclusión social y considerable desigualdad e inseguridad personal podrían proporcionar una gran base social para perspectivas alternativas, incluso si los líderes políticos se muestran incapaces de articular programas con esos componentes. (El surgimiento del protestantismo evangélico parece, en parte, reflejar tales aspiraciones insatisfechas). Algún día, en algún lugar podría presentarse un modelo alternativo semi creíble.

47

En todo caso deberíamos tener precauciones contra tal severa dicotomía entre la política «doctrinal» del pasado y la política «profesional» del presente y del futuro. La realidad ha sido, es, y parece probable que siga siendo sustancialmente híbrida. Esto no quiere decir que nada esté cambiando sino sólo que deberíamos preocuparnos más de asuntos de equilibrio y proporción que de oposiciones binarias.

Una continua línea de interpretación a través de mi capítulo sobre la historia de Bolivia desde 1930, es la evolución de la carrera de Víctor Paz Estenssoro. Citando artículos que escribió en 1930, donde destacaba la preeminencia de los fenómenos económicos (que en la realidad y más allá de las causas aparentes, regulan la vida de las naciones), lo he calificado como «el primer tecnócrata de Bolivia»⁹. Posteriormente, seguí su carrera como Ministro de Hacienda en 1945; como líder del MNR (el partido que protagonizó la revolución social de 1952); como autor intelectual del plan de estabilización de 1956 (aunque él hizo que la responsabilidad para bien o

⁹ LAURENCE WHITEHEAD, «Bolivia since 1930», *The Cambridge History of Latin America*, Vol.VIII, 1991, p. 512

para mal recayera sobre un asesor extranjero George Jackson Eder, especialmente contratado para ello y supuestamente técnico pero de hecho altamente doctrinario); y finalmente como el líder capaz de lograr una contra revolución neoliberal en el manejo de los asuntos económicos de Bolivia (el «tratamiento de shock» de 1985, que incrementó significativamente la reputación de Jeffrey Sachs). En esta carrera encontramos una fuerte competencia técnica en el campo de la economía indisolublemente unida a la marcada habilidad de liderazgo político de tipo fundacional (revolucionario-populista). Estos ingredientes aparentemente incompatibles han coexistido en su persona durante los últimos sesenta años. Calificar a Víctor Paz Estenssoro como un mero «tecnócrata» sería juzgar injustamente su importancia histórica, pero subestimar su conocimiento especializado sería igualmente errado...

Pero ¿es éste un caso único? Probablemente no. La carrera de Raúl Prebisch abarca aproximadamente el mismo período y exhibe características similares. Su autoridad como experto técnico se fusionó con su carisma como profeta de la transformación social. Además, desde los primeros años y al igual que Paz Estenssoro, Prebisch combinó la perspicacia con un *know-how* técnico. Importantes tramos de su carrera ya han sido analizados (por ejemplo, por Sikkink y Hodara). Sólo señalaré una anécdota que me contó sobre sus experiencias en el gobierno militar del general Justo a comienzos de la década de 1930. Llegó a la conclusión de que, como resultado de la depresión, sería necesario para Argentina introducir una nueva medida muy impopular, un impuesto sobre el ingreso y la renta. Pero ¿cómo podría explicar al ignorante presidente conservador que debía adoptar una innovación tan contraria a las preferencias de todos sus amigos en el Jockey Club? Ninguna ponencia técnica, ninguna prueba de cifras, ningún repaso de las experiencias internacionales, surtiría efecto. Lo que Prebisch tenía que hacer era presentarse al General como el más intachable servidor del orden establecido y persuadirlo de que era un deber patriótico pedir un sacrificio del pueblo, lo mismo que un oficial espera disciplina y abnegación de sus soldados en tiempos de conflicto armado. Cabe preguntarse si las actuales discusiones sobre política económica entre Cavallo y Menem tienen más contenido técnico que las que tenían las de Prebisch y Justo en 1933.

El punto más claramente ilustrado por esta anécdota es que las complejas reformas de políticas requieren tanto de una buena medida de competencia técnica como de aprobación política autorizada. A veces se pueden combinar las dos dentro de una sola personalidad (Paz Estenssoro en 1985). A veces pueden armonizarse dentro de una fuerte administración burocrática

(el gabinete económico en México en los 80)¹⁰. O, quizá, se pueden reconciliar por medio de un proceso informado de debate parlamentario y de negociación de las élites inter-partido (como en Chile bajo la Concertación). Sin embargo, no es inusual, que aquellos con la necesaria autoridad política carezcan de la competencia técnica apropiada. (Por ejemplo, no existía convergencia de mentes entre el presidente Reagan y su director de Presupuesto, David Stockman). En el pasado, se han encontrado toda clase de combinaciones híbridas e incluso la experiencia de las democracias capitalistas liberales más avanzadas nos dan pocas razones para dudar de que estas múltiples formas continuarán operando en el futuro. A veces, funcionan bien por un tiempo (el Presidente Fujimori y su Ministro de Economía, Carlos Boloña); a veces fracasan (el Presidente Caldera y los tecnócratas venezolanos); y a veces la apariencia de colaboración se demuestra que es engañosa (el Presidente Sarney y el Plan Cruzado). Indudablemente, los procesos seculares recalcados en la teoría de la modernización son genuinos y poderosos. Los niveles globales de educación están creciendo rápidamente y, más o menos, el estilo de vida y los valores de la «clase media» continúan aumentando. Densas y superpuestas redes de competencia y conocimiento especializado continúan desarrollándose, participando en las políticas públicas e impidiendo algunas formas de mala administración. Pero éstas son sólo afirmaciones sueltas acerca de la tendencia, lo que deja mucha esfera de acción para la perpetuación de los estilos heredados de gobierno. A pesar de los muchos cambios estructurales asociados con el fin de la guerra fría, la transición hacia la democracia, la liberalización de la economía y el creciente poder de la comunidad de los negocios, no existe verdaderamente ninguna evidencia concluyente de que los híbridos, potencialmente inestables y erráticos modelos de determinación de políticas han sido eliminados de América Latina contemporánea. Sin embargo, ¿cómo puede haber un triunfo «irreversible» de los tecnócratas (o incluso del conocimiento especializado, más ampliamente entendido), si muchos modelos tradicionales de determinación de políticas aún persisten?

49

Conclusión

Los «tecnócratas» derivan su autoridad de su requerido dominio en ciertas áreas de conocimiento especializado que se consideran esenciales para

¹⁰ Véase el último Oxford D.Phil. por JOSÉ RAMÓN LÓPEZ PORTILLO.

un gobierno eficaz. Si el problema central que enfrenta una sociedad es la amenaza de la fiebre amarilla, entonces los que mejor saben cómo se propaga la enfermedad y cómo se puede combatir podrían contar con una irresistible demanda por parte de los poderes públicos para derrotarla. Si el problema central resulta ser la amenaza de la hiperinflación, una lógica similar podría facultar a los expertos en economía que sólo saben cómo restaurar la estabilidad monetaria. Pero existen dos limitaciones muy fuertes para el que obtiene el poder por este medio, incluso en las circunstancias más extremas. La primera es que una vez que la «emergencia» ha pasado, otras fuentes de preocupación se situarán en el centro del debate público y no parece existir ninguna razón para suponer que el experto en el control de la enfermedad, también poseerá las habilidades especializadas para atacar dilemas no médicos. Asimismo, no parece existir ninguna buena razón para suponer que el experto en estabilización monetaria poseerá las habilidades requeridas para combatir, por ejemplo, la reaparición del cólera. Tipos particulares de expertos podrían, por consiguiente, disfrutar de breves períodos de concentración del poder, pero si mantienen sus promesas, minarán las condiciones de su preeminencia. Quedaría demostrado que son falsos expertos y perderían todo su poder, o quedaría demostrado que son verdaderos expertos que, habiendo superado una emergencia de política, se retiran del escenario central para ocupar un papel en la vida pública sin duda honorable y duradero pero también secundario. El verdadero conocimiento especializado llega a profesionalizarse, institucionalizarse y, por tanto, en cierto sentido incluso a despolitizarse, en la medida que la sociedad se mueve de la emergencia nacional a la administración de rutina. Al igual que Kathryn Sikkink ha argumentado persuasivamente respecto a la ideología del «desarrollismo», a menos que tales ideas se institucionalicen carecerán de poder y de una detallada capacidad para dar forma a la política pública en el largo plazo. Sin embargo, si efectivamente se institucionalizan también estarán sujetas a procesos más amplios de negociación política o de dilución analítica.

Esto se relaciona con la segunda limitación. Cuando el conocimiento especializado es escaso, valioso y una fuente de poderío, estas recompensas atraerán nuevos flujos de entrada. Así pues, es probable que cuando el fenómeno de escasez de personas con conocimiento se difunda en toda la sociedad, los primeros tecnócratas se considerarán a sí mismos cada vez más importantes. Al contrario, para una comunidad de iguales más informada, podría disminuir la oportunidad para los especialistas de avanzar sobre la base del conocimiento especializado privilegiado. Los análisis de políticas más amplios y más «generalistas», por tanto, lo reafirmarán. La América

Latina de postguerra fría manifiesta un campo de características que se espera que refuerce la autoridad de los generalistas políticos y que refrene la arrogancia de los expertos sin responsabilidades. Estas características incluyen la implantación de un gobierno constitucional; en un tiempo de distensión internacional y cooperación regional; tras el fracaso y el descrédito de diversas formas de ingeniería social autoritaria; y bajo condiciones de adelanto científico y educacional difundido por una creciente y asertiva clase media y el surgimiento de un estrato de jóvenes profesionales; todo reforzado por un alto grado de libertad de los medios de difusión, al menos en comparación con el pasado. Ciertamente, estas son condiciones que deberían favorecer el surgimiento de un estrato de intermediarios políticos y empresarios capaces de asimilar el conocimiento especializado, sin ceder a sus dictados. Se requerirán sus habilidades en la comunicación y se necesitará persuasión para sintetizar y popularizar el válido discernimiento de los expertos. La calidad global de la determinación de las políticas públicas, por lo tanto, podría mejorar, en la medida que las hasta ahora formas esotéricas de conocimiento especializado sean incorporadas en la comprensión colectiva de toda la comunidad.

Para mayor simplicidad, en este análisis se ha considerado como dado esta demanda de expertos por parte de las autoridades formales. En cualquier proceso político real podemos esperar encontrar controversia sobre la validez y magnitud de tales necesidades. Los políticos inexpertos tendrán que formular juicios sobre a quién creer y, por lo tanto, cuánta autoridad delegar. Con frecuencia, estos juicios quedan abiertos por mucho tiempo. Incluso existe la posibilidad de re-evaluaciones retrospectivas, como en el caso de México, después de la caída de los Salinas. Aquí hay una razón adicional por la que un aparente «triunfo de los tecnócratas» puede, tan a menudo, ser efímero. Así, por ejemplo, incluso con todo el refuerzo que ahora pueden obtener de la revigorizada clase empresarial de América Latina, los neoliberales de hoy en día, todavía parecen comprometidos en una campaña sin fin contra un conjunto de críticas que podría cambiar su forma pero nunca parecen desaparecer. Estas críticas nunca pueden eliminarse, en parte porque los tecnócratas aislados característicamente se superan a sí mismos, pero más fundamentalmente porque los puntos de vista y los intereses que las críticas representan se extienden más allá del alcance de cualquier forma de racionalidad burocrática.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BRADING, DAVID (1990): *The First Americans: The Spanish Monarchy, Creole Patriots and the Liberal State, 1492-1867*. Cambridge University Press.
- BRUNNER, J. J. y CATALÁN, G. (1985): *Cinco Estudios sobre Cultura y Sociedad*. FLACSO, Santiago.
- CAMP, RODERICK (1985): *Intellectuals and the State in Twentieth Century Mexico*. Texas University press.
- CHALHOUB, SIDNEY (1993): "The Politics of Disease Control: Yellow Fever and Race in Nineteenth Century Rio de Janeiro". *Journal of Latin American Studies*, 25,3, Octubre.
- CLEAVES, PETER (1985): *Las Profesiones y el Estado: El Caso de México*. Colegio de México, México City.
- CONTRERAS, MANUEL. E. (1994): *Tecnología Moderna en los Andes: Ingeniería y Minería en Bolivia en el siglo XX*. ILDIS, La Paz.
- CUETO, MARCOS (1995): (ed.) *Saberes Andinos: Ciencia y Tecnología en Bolivia, Ecuador y Perú*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- FALETTO, ENZO (1986): "La juventud como movimiento social en América Latina". *Revista de la CEPAL*, 29.
- 52 FEUER, L. S. (1976): "What is an intellectual?", en A. GELLA, (ed.). *The intelligentsia and the Intellectuals*, International Sociological Association, London.
- GALJART, BENNO, y SILVIA, PATRICIO (1995): (eds.) *Designers of Development: Intellectuals and Technocrats in the Third World*, Research School, CNWS Leiden.
- HALL, JOHN (1993): "Ideas and the Social Sciences", en JUDITH GOLDSTEIN y ROBERT KEOHANE (eds), *Ideas and Foreign Policy*, Cornell University Press.
- HODARA, JOSEPH (1973): *América Latina ¿El fin de los Intelectuales?*, Universidad F. Villareal, Lima.
- HODARA, JOSEPH (1987): *Presbich y la CEPAL*, Colegio de México.
- LÓPEZ PORTILLO, JOSÉ RAMÓN (1995): "Economic Thought and Economic Policy-making in contemporary México", Osford D. Phil.
- MICELI, SERGIO (1981): *Les Intellectuels et le Pouvoir au Brésil 1920-1945*, MSH, Paris.
- MONTECINOS, VERONICA (1993): "Economic Policy Elites and Democratisation", *Studies in Comparative International Development* 28, 1, Primavera.
- MURDOCK, CARL J. (1995): "Physicians, the State and Public Health in Chile, 1881-1891", *Journal of Latin american Studies*, 27, 3, Octubre.
- PÉCAUT, DANIEL (1986): *Les Intellectuels au Brésil: de la construction de la société a celle de la démocratie*, CEMS, Paris.

- PÉCAUT, DANIEL (1989): *Entre le Peuple et la Nation: Intellectuels et la Politique au Politique au Brésil*, Paris, Maison des Sciences de l'Homme.
- SAFFORD, FRANK (1988): *El Ideal de lo Práctico: El Desafío de Formar una élite técnica y empresarial en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- SHILS, EDWARD (1960): "The Intellectuals in the Political Development of the New States", *World Politics*, Abril.
- SIGAL, SILVIA (1986): *Intellectuels et Politiques en Argentine*, CEMS, Paris.
- SIKKING, KATHRYN (1988): "The Influence of Raúl Prebisch on Economic Policy-Making in Argentina, 1950-62", *Latin American Research Review*, 23.
- SIKKING, KATHRYN (1991): *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*, Cornell U.P.
- SOLA, LOURDES (1982): "The Political and Ideological Constraints to Economic Management in Brazil, 1945-64". Oxford D. Phil.
- TOURAINÉ, ALAIN (1988): *La parole et le Sang: Politique et Société en L'Amérique Latine*, éd. Odile Jacob, Paris.
- URIBE, VÍCTOR (1995): "The Lawyers and New Granada's Late Colonial State", *Journal of Latin American Studies*, 27, 3, Octubre.
- WHITEHEAD, LAURENCE (1988): "Bolivia since 1930" *The Cambridge History of Latin America*, Vol. VIII, CUP.
- WHITEHEAD, LAURENCE (1994): "State Organisation in Latin America since 1930", *The Cambridge History of Latin America*, Vol. VI, Part 2, CUP.
- WILLIAMSON, JOHN, (1994): (ed) *The Political Economy of Economic Policy Reform*, Institute for International Economics.
- WOOD, NGAIRE (1995): "Economic Ideas and International Relations: Beyond Rational Neglect", *International Studies Quarterly*, Junio.

La Economía Política de los Asesores y Prestamistas Extranjeros en América Latina

Hoy como ayer, la conexión entre los asesores extranjeros y la deuda ha ayudado a determinar tanto la reestructuración económica como el desarrollo de América Latina y ha dado forma al destino de otros países que han dependido de la financiación externa por parte de las naciones más ricas. Un ejemplo reciente de la importancia de estos vínculos ocurrió en 1991, cuando el presidente George Bush le comunicó a Rusia que no podría obtener nuevos préstamos en gran escala hasta que solicitase el asesoramiento del Fondo Monetario Internacional (FMI). Al mismo tiempo, Jeffrey D. Sachs economista estadounidense de Harvard, aconsejó al presidente ruso Boris Yeltsin sobre la forma de obtener préstamos externos e instaurar un sistema capitalista.

Sachs había demostrado previamente su temple al diseñar unos programas de reforma radical para las muy endeudadas Polonia y Bolivia. Esta actividad fue similar a la visita a Polonia y Bolivia realizada hace setenta años, por otro académico y economista estadounidense, Edwin W. Kemmerer, quien reescribió su legislación económica para tranquilizar a los prestamistas extranjeros. Estos modelos tienen raíces profundas: muy a comienzos de este siglo, el gobierno de Estados Unidos envió a economistas y marines a ocupar los países clientes en el Caribe y América Central. Allí, los intrusos reformaron las prácticas financieras con el objeto de asegurarse que la deuda externa fuese reintegrada a tiempo. En este ensayo se exploran la continuidad y los cambios de estas intrincadas relaciones económicas desde 1890 a la década de 1990.

El fenómeno del «money doctoring» ha dejado una profunda huella que comenzó mucho antes del siglo XX y se ha extendido bastante más allá de

* Agradezco los comentarios de Michael Bernstein, Lisa Hilbink, Nils Jacobsen y Richard Salvucci. Esta es una versión traducida y ligeramente modificada de mi introducción "The Political Economy of Foreign Advisers and Lenders in Latin America" en Paul W. Drake, editor, *Money Doctors, Foreign Debts and Economic Reforms in Latin America From the 1980s to the Present*. Wilmington, Delaware, Scholarchy Resources, Inc, 1994, pp XI-XXXIII. Traducción: Patricia Arellano.

América Latina. Los consultores económicos y los supervisores extranjeros han sido muy importantes en el llamado Tercer Mundo debido a la inestabilidad económica y política sufridas allí y debido a las sumas percibidas por esos países en concepto de préstamos externos. Los «money doctors» encauzaron sus operaciones hacia los prestatarios, no hacia los prestamistas. Ellos ayudaron a destinatarios riesgosos a atraer créditos, a obtener posteriores préstamos para reintegrar los antiguos créditos y a ajustar o a escapar de algunas de esas obligaciones financieras durante las crisis de la deuda. Como intermediarios entre prestatarios y prestamistas, deudores y acreedores, estos supervisores y expertos importados también proporcionaron información, acceso y seguridad para los inversionistas extranjeros.

Durante más de un siglo, los «money doctors» y los financieros extranjeros han jugado un papel crucial en la historia de América Latina. Sabios económicos internacionales, instituciones, modelos, fórmulas e intercambios han dado forma al papel de la región en la economía mundial. A su vez, estas fuerzas externas transformaron y fueron transformadas por estructuras y actores internos. Este ensayo se centra en las interacciones de los asesores y prestamistas externos con otros grupos participantes fuera de América Latina tales como gobiernos, comerciantes, inversionistas, empresas, intelectuales y otros. Asimismo, se destacan sus relaciones con agentes dentro de América Latina: dirigentes políticos, banqueros, industriales, agricultores, militares, intelectuales y trabajadores. El impacto de estas interacciones sobre las reformas económicas ha dependido de la articulación y desarticulación de las coaliciones entre grupos de intereses nacionales y extranjeros. El desentrañar estas alianzas y los resultados pondrá al descubierto la economía política del asesoramiento y financiación internacionales. Para entender el «money doctoring», en este artículo se examinará tanto la economía política nacional como internacional, así como también la relación entre fuerzas externas e internas.

56

Ciclos de la deuda en la historia de América Latina

Reiteradamente, América Latina ha absorbido grandes préstamos extranjeros y luego no ha logrado reembolsarlos. Cada serie de flujos de entrada y salida de deuda ha supuesto sumas mucho mayores en dólares que el ciclo anterior. Por lo general, estos ciclos de préstamos han sido determinados por condiciones de la economía internacional. Un excedente de capital financiero en los países desarrollados produce un torrente de préstamos hacia América Latina. Pos-

teriormente, la fase descendente del ciclo económico internacional interrumpe la financiación y desencadena recesiones e incumplimiento. Durante muchos años, la deuda se ha renegociado y reembolsado a un valor reducido.

Aunque estos ciclos han sido perturbadores, los préstamos externos, en sí mismos, no han sido necesariamente peligrosos o beneficiosos. Su impacto ha dependido de su periodicidad, términos y utilización. Han impulsado el desarrollo nacional cuando su adquisición propulsaba crecimiento, lo que facilitó su futuro reembolso como porcentaje del producto nacional bruto.

Desde 1820 a la década de 1920

El primer ciclo de préstamos se efectuó durante las guerras de Independencia en América Latina, cuando los ingenuos europeos invirtieron en países sin experiencia. Hacia fines de la década de 1820, la mayoría de los países había incumplido; habían sido incapaces de reactivar, en forma rápida, las economías destrozadas por la guerra y financiar el nuevo aparato estatal, y menos aún reembolsar sus obligaciones externas. Parte de la carga de estas deudas aún pendía sobre las nuevas repúblicas en la década de 1920. Otras olas de préstamos ocurrieron en la década de 1860, 1880 y 1900. Gran Bretaña dominaba la economía externa, aunque Francia y Alemania también se habían transformado en destacados contribuyentes hacia finales del siglo XIX.

57

Tras los incumplimientos de la deuda por parte de América Latina en los primeros años, Estados Unidos buscó ser cauteloso al conceder préstamos a los países del Caribe y América Central hacia fines de siglo XIX y principios del XX. Quería asegurarse que los latinoamericanos reembolsasen puntualmente sus préstamos, de modo que no intervinieran otros prestamistas extranjeros y los inversionistas estadounidenses pudiesen recuperar lo que se les debía. Estados Unidos fomentaba los préstamos debido a su intrínseca rentabilidad y a que financiaban compras de bienes norteamericanos.

En Estados Unidos, a fines del siglo XIX, se creía que los mercados extranjeros eran necesarios para absorber los excedentes de productos y capital del país. Las autoridades de Washington también tenían la esperanza que los préstamos podrían contribuir al desarrollo económico más amplio en los países pobres. Se pensaba que los dólares estadounidenses podrían ayudar a la estabilización de los gobiernos y sus finanzas, reduciendo, así, la tentación de invasiones extranjeras. Para aumentar la seguridad de estos préstamos, Estados Unidos empezó a apoyarse en los «money doctors».

Las décadas de los años 20 y 30

Tras la apertura del Canal de Panamá y el fin de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos reemplazó al Reino Unido, como el poder económico externo dominante en la mayor parte de América Latina. El Coloso del Norte extendió la hegemonía que había establecido anteriormente en el Caribe y América Central hacia América Latina. Atrajo a su órbita la costa Oeste en la década de 1920 y la costa Este en la década de 1940.

La expansión comercial en la década de 1920 fue alimentada por la «danza de los millones». Los inversores privados de Estados Unidos bailaron su primera fiesta de préstamos a gran escala para los gobiernos de América Latina. Estos prestamistas compitieron ávidamente entre ellos y con los europeos para inscribir a los voraces prestatarios latinoamericanos. Los bancos privados e intermediarios financieros estadounidenses ganaron atractivas comisiones emitiendo bonos latinoamericanos valorados en millones de dólares en la Bolsa de Valores de Nueva York. A través de estos canales, América Latina recibió el más importante flujo de capital financiero privado estadounidense con anterioridad a los años 70.

58

En los años 20, los banqueros y financieros de Estados Unidos, normalmente, concedían préstamos excesivos puesto que no estaban comprometiéndose su propio dinero. En cambio, comercializaban valores que devengaban intereses a miles de inversionistas particulares. No obstante, algunas casas bancarias encauzaron sus esfuerzos para tratar de investigar, fortalecer e incluso controlar las finanzas de América Latina. Tenían la esperanza de establecer y proteger relaciones de largo plazo tanto con prestatarios en América Latina como con tenedores de bonos en Estados Unidos. A veces, se apoyaban en los asesores norteamericanos para evaluar, afianzar o al menos mejorar la imagen de las condiciones financieras del país receptor.

Al otro lado de la transacción, los líderes sudamericanos emplearon asesores extranjeros para mejorar su acceso a préstamos en términos razonables. Esos gobiernos sabían que tener reputación de desorden fiscal e incumplimiento de pago de la deuda disuadía a muchos norteamericanos, que se iniciaban entonces en las finanzas internacionales, de arriesgar sus dólares en valores latinoamericanos. Mientras más errático fuese el registro crediticio de un país, más valiosa era la certificación por parte de un «money doctor». Los sudamericanos se dieron cuenta que los bonos de América Central y del Caribe obtenían mejores condiciones de venta en el mercado de Nueva York cuando sus finanzas estaban directamente supervisadas por funcionarios norteamericanos. Infundieron gradualmente una similar confianza entre

los inversores a través de inspecciones realizadas por banqueros y economistas estadounidenses.

La mayor parte de esos dólares estadounidenses se gastó en deudas anteriores, gastos administrativos y, sobre todo, en obras públicas que mejoraron sustancialmente la infraestructura. Debido al hecho de poder contar con capital de Estados Unidos, hizo a los latinoamericanos más generosos en relación con ciertos intereses estadounidenses, y los programas de construcción a menudo otorgaban lucrativos contratos para los proveedores y constructores estadounidenses. Sin embargo, los incumplimientos de la década de 1930 dejaron a los prestatarios con significativas mejoras de infraestructura logradas a expensas de los tenedores de bonos estadounidenses.

Hasta que la Gran Depresión hundió el sistema de comercio y préstamos internacionales, los principales beneficiarios del auge del mercado de bonos de la década de 1920 fueron los gobiernos latinoamericanos y los banqueros, exportadores, navieros y constructores estadounidenses. Desde 1931 hasta 1933, la mayoría de los gobiernos impusieron restricciones a las importaciones, establecieron controles de cambios, suspendieron los pagos de la deuda externa y abandonaron el patrón oro. Aunque ninguno de los países desconoció sus deudas, sólo Argentina (bajo firme influencia Británica), Haití y la República Dominicana (bajo el control de Estados Unidos) continuaron sirviendo sus obligaciones externas. Finalmente, la mayoría de los países amortizaron su deuda externa hacia la década de 1950 a tasas sustancialmente reducidas.

59

La depresión de la década de 1930 hizo que los costos del continuo cumplimiento con las reglas del financiamiento internacional excedieran en forma abrumadora los beneficios, conduciendo a los latinoamericanos a desobedecer al poder hegemónico, aunque no descartaron su sistema. Con renuencia, rechazaron el consejo de los economistas extranjeros de equilibrar sus presupuestos, sostener el patrón oro y mantener los reintegros de la deuda externa. Debido a que los préstamos extranjeros y las divisas se esfumaron, las presiones internas forzaron a los gobiernos a interrumpir los pagos de la deuda externa. Más que emplear a los «money doctors» para atraer los préstamos externos, los latinoamericanos los utilizaban para ofrecer excusas cuando, por causa de quiebra, se veían obligados a declarar una moratoria de los pagos de la deuda externa.

Cuando un país tras otro suspendió los pagos, los acreedores encontraron que ni las sanciones contra los incumplidores ni las recompensas para los cumplidores causaban efecto. Había demasiado incumplimiento y ningún prestamista de última instancia; el sistema internacional no incluía ningún acreedor poderoso externo, gobierno o institución gubernamental multilate-

ral con el cual negociar o del cual recibir préstamos de emergencia. Puesto que muchas de esas deudas se les debía a miles de dispersos tenedores de bonos, ninguna presión compensatoria o asistencia podía ser proporcionada por parte de los bancos extranjeros.

Los bancos estadounidenses, en forma individual, trataron de ayudar a salir de la emergencia a Colombia y Perú, pero la severidad y la prolongada duración de la depresión destruyeron sus esfuerzos. El gobierno de Estados Unidos, comprometido con el *laissez-faire* y devastado por su propia depresión, se negó a intervenir en forma significativa. En 1931, el economista de la Universidad de Princeton, Edwin Walter Kemmerer trató de organizar una misión de rescate para los latinoamericanos a través del Sistema de la Reserva Federal Norteamericana en una reunión con los Bancos Centrales en Perú, pero ese esfuerzo fracasó.

La mayor parte de los incumplimientos se produjo como consecuencia de la caída de los regímenes existentes, cuya legitimidad se había basado en su habilidad para atraer financiación externa adhiriéndose a las normas fiscales y financiera de Estados Unidos. La mayor parte de los gobiernos endeudados eran repúblicas constitucionales civiles. Estas fueron reemplazadas por dictaduras militares, muchas de ellas de prolongada duración. El resultado de la catástrofe de la década de 1930 fue incumplimiento y dictadura, en tanto que el resultado de la debacle de los 80 sería deuda y democracia.

60

En el ciclo del endeudamiento y pérdidas de los años 20 a los años 30, el gobierno de Estados Unidos adoptó esencialmente la misma posición de *laissez-faire* que había adoptado en el ciclo de acumulación y colapso de los años 70 y 80. En ambas épocas, Washington sostuvo oficialmente que los inversionistas estadounidenses y los deudores latinoamericanos aceptasen su propio riesgo en las transacciones privadas. Los Estados Unidos no proporcionaron ninguna garantía legal de protección o asistencia. Aunque el Departamento de Estado supervisó atentamente las operaciones de préstamos en el Caribe en las primeras décadas del siglo XX, rara vez interfirió con negocios en Sudamérica, una región estratégicamente menos importante. Sin embargo, efectivamente se desvió de su política de abstención en algunas ocasiones, especialmente a fines de la década de 1980, cuando trató de disponer soluciones entre acreedores y prestatarios.

Desde la década de 1970 a la de 1980

Después de décadas en las que la financiación pública reemplazó los préstamos privados, las condiciones de los años 70 empezaron a parecerse a

aquellas de los años 20. Los préstamos a los gobiernos latinoamericanos proliferaron vertiginosamente. Debido, en parte, al reciclaje de petrodólares del Medio Oriente a través de los bancos occidentales, el dinero se obtuvo progresivamente más bien de agencias privadas que de públicas. Los créditos directos de bancos comerciales —no la emisión de bonos en la Bolsa de Valores— se convirtieron en el principal instrumento.

En la década de 1970, los ávidos administradores de préstamos de Estados Unidos, Europa Occidental y Japón enviaron miles de millones de dólares a los líderes de América Latina, que estaban igualmente deseosos de obtener financiación externa para superar el estancamiento económico, el estrangulamiento de la balanza de pagos, la insuficiencia de divisas, las inversiones inadecuadas y la parálisis política. Los bancos concedieron el grueso de estos préstamos sin considerar mucho la solvencia y la mayoría de las deudas se contrajeron con la promesa de reembolso en dólares al tipo de interés variable del día. En muchos países, este beneficio aleatorio de préstamos favorecía fundamentalmente para los financieros y especuladores. Aunque los gobiernos consagraron algunos de estos fondos para útiles proyectos de desarrollo, gastaron otros en equipo militar de dudosa necesidad.

Para conseguir estos préstamos o nuevos préstamos para reintegrar los antiguos, los países a menudo tenían que obtener una aprobación del FMI. Esta estratagema llegó a ser cada vez más necesaria debido a que los deudores empezaron a enfrentar dificultades en el último tramo de los años 70. El consentimiento del Fondo, con frecuencia requería de impopulares medidas deflacionarias tales como reducciones en el gasto público y en los salarios, junto con una estabilización cambiaria. A veces, los países adoptaban políticas ortodoxas similares sobre la recomendación de los economistas académicos privados norteamericanos. Estos asesores distribuían sus fórmulas a los gobiernos ya sea en forma directa o a través de sus ex estudiantes de América Latina. Muchos asesores trabajaban para gobiernos autoritarios, que parecían capaces de atraer y servir préstamos en gran escala, mientras aplicaban severos programas de estabilización.

A medida que avanzaban los años 70, fue necesario una mayor liberalización económica y medidas más austeras para que los países latinoamericanos continuaran recibiendo y sirviendo sus crecientes deudas. Se trajeron más luminarias tecnocráticas quienes se encargaría de informar que sus gobiernos estuviesen en la senda correcta y por lo tanto se hiciesen meritorios de más préstamos. Tras una década de desarrollo condicionado por la deuda, los prestatarios llegaron a ser extremadamente vulnerables a la recesión internacional a comienzos de los años 80.

Del mismo modo que los años 70 en América Latina se hicieron eco de la década de 1920, los años 80 generaron comparaciones con la década de 1930. Una vez más, muchos de esos países viajaron en una montaña rusa de políticas de libre mercado y préstamos externos para subir en ángulo abrupto y luego caer en picado con la economía mundial. Cuando el financiamiento externo se interrumpió y los tipos de interés subieron desmesuradamente, el hemisferio sufrió la peor depresión desde la Gran Crisis. Durante 1982-1985, muchos países fueron golpeados más violentamente que en la década de 1930 debido a que el crecimiento cayó en forma vertical y el desempleo aumentó desproporcionadamente. Este miserable desempeño económico etiquetó a los años 80 con el título de «la década perdida». Al igual que durante la Gran Depresión, el cataclismo económico debilitó o hizo caer a gobiernos. Por muchas razones, la mayoría de los regímenes que cayeron en este período eran regímenes militares, introduciendo así una gran oleada de democratización.

62

Durante la depresión de los 80, muchos analistas predijeron que los latinoamericanos tendrían que elegir entre deuda y democracia. Se vieron enfrentados a crueles disyuntivas: asignar los limitados recursos a obligaciones externas o a inversiones internas y necesidades de tipo social. En realidad, la década se caracterizó por el mantenimiento tanto de la deuda como de la democracia, mientras la mayoría de los latinoamericanos sobrellevó un nivel de vida cada vez más deteriorado. Ni el incumplimiento ni la dictadura se apoderaron del Hemisferio. La mayoría de los países en los años 80, mantuvo su servicio mínimo de sus asombrosas deudas externas, aunque esas cargas eran muchísimo más pesadas —en forma absoluta y relativa— que en los años treinta.

Los gobiernos utilizaban las visitas del FMI, del presidente de la Reserva Federal Norteamericana y de académicos estadounidenses para certificar la rectitud de sus políticas. Empleaban a estos entendidos con el objeto de reafirmar su mérito para nuevos préstamos públicos y privados, lo cual les permitió mantener al menos pagos simbólicos de sus obligaciones externas. Los gobiernos también sacaban partido de estos expertos para justificar el apretón de cinturones de sus ciudadanos y para efectuar labores de pasillo para obtener la indulgencia de sus banqueros. Alegaban miseria y se apoyaban en los «money doctors» para legitimizar la reducción o suspensión de sus pagos a los acreedores extranjeros. Mientras tanto, los bancos extranjeros esperaban que estos mediadores de conflictos protegiesen sus inversiones.

En contraste con la década de 1930, los grandes bancos, las instituciones multilaterales y los gobiernos de los países industrializados mantuvieron la

mayor parte de los participantes en el juego financiero internacional en la década de 1980. En lugar de producirse un incumplimiento casi universal, la crisis de la deuda en los años 80 se prolongó a los años 90. Principalmente, la crisis persistió debido a que el dinero se debía no sólo a los atomizados tenedores de bonos, sino a grandes consorcios de la banca que mantuvieron danzando a los deudores mediante la presión de amenazas, negociaciones y créditos de emergencia hasta el fin de la década, cuando su propia exposición crediticia fue drásticamente reducida. Los banqueros también tuvieron éxito negociando como un actor unificado contra países individuales que temían formar un cartel de deudores. En cada iteración de las negociaciones, los banqueros mantuvieron a los gobiernos latinoamericanos con la esperanza de que recibirían términos más generosos que sus vecinos.

Los banqueros, gobiernos y agencias multilaterales de los países del Primer Mundo acordaron con los grupos gobernantes de los países endeudados que el completo incumplimiento sería un desastre inaceptable para todo el sistema financiero internacional. Predominaron formas neoliberales para enfrentar la crisis mediante mecanismos de mercado. Los latinoamericanos se apretaron el cinturón, redujeron sus gobiernos, abrieron sus economías, expandieron sus exportaciones y lucharon por cumplir con sus obligaciones externas. Ningún modelo económico o régimen alternativo pudo desafiar el ortodoxo canon de libre mercado, especialmente a la luz de los recientes fracasos del populismo y el socialismo. Como resultado, con todas estas medidas se logró pasar la crisis de la deuda externa de la década de 1980 hasta que se convirtió en un asunto secundario con la reanudación del crecimiento y desarrollo en los años 90. La inquebrantable fe en las fuerzas del mercado nacional e internacional se vio reforzada por los sermones de los «money doctors».

63

El papel económico y político de los «money doctors»

En un sentido estricto, la función básica de los «money doctors» ha sido transferir tecnología e instituciones. Su trabajo ha consistido en aportar nuevo conocimiento económico y técnico a los países receptores. Entre otras cosas, se ha esperado que estos médicos fiscales enseñen a los nativos cómo contener la inflación, ajustar los presupuestos, mejorar la balanza de pagos y servir la deuda externa. Para el crecimiento del capitalismo en América Latina, la adopción de leyes, agencias y políticas extranjeras más eficientes ha significado un importante impulso. Estas innovaciones han sido especial-

mente influyentes cuando se han ajustado con la infraestructura legal e institucional del principal socio comercial de la región.

Sin embargo, la contribución de los «money doctors» no debería ser sobrevalorada. La mayoría de los países podrían haber diseñado reformas equivalentes sin depender de asesores extranjeros. Muchas de las recomendaciones de estos consultores, tales como la necesidad de restringir los desembolsos fiscales con el objeto de frenar la inflación eran de conocimiento público antes de su arribo. En términos técnicos, la transferencia de tecnología generalmente ha sido bastante escasa y, a pesar de las apariencias, no ha sido la principal significación de los «money doctors».

Más que traspasar nuevo conocimiento, los asesores económicos extranjeros han constituido un mecanismo político para muchos de los actores tanto en los países prestamistas como en los prestatarios. Cualesquiera sean sus propias motivaciones, estos asesores han servido tres propósitos políticos interrelacionados: 1) han ayudado a las naciones más ricas a expandir su influencia sobre las regiones más pobres. 2) han servido los objetivos de rivales políticos y económicos dentro de los países receptores y 3) han sido usados para justificar y financiar el crecimiento estatal.

64

Desde la década de 1890, Washington ha reconocido que casi todos los asesores contratados en el extranjero podían favorecer sus intereses estratégicos y económicos. Aunque indirectamente los expertos en salud de nacionalidad estadounidense pueden inducir a los extranjeros a comprar medicinas y equipamiento médico estadounidenses, los instructores militares pueden alentarlos a comprar armas y doctrinas estadounidenses, los agrónomos a preferir semillas y maquinaria agrícola estadounidenses, los ingenieros a favorecer empresas de la construcción y automovilísticas estadounidenses, los artistas a preferir espectáculos estadounidenses, los educadores a asignar textos estadounidenses y los intelectuales a empaparse de las ideas estadounidenses. No importa cuán científicos, profesionales y altruistas sean los agentes, su presencia generalmente ha alentado a la adopción de tecnologías, sistemas, productos y creencias provenientes de Estados Unidos.

La adopción de principios y prácticas copiadas de los estadounidenses también ha reducido la incertidumbre entre los comerciantes e inversionistas internacionales. Incorporar estas leyes en los países receptores ha compensado la carencia de regulaciones internacionales fácilmente exigibles para las transacciones. Además, los líderes estadounidenses han tenido la esperanza de que las misiones técnicas en general mejorarían las relaciones de Estados Unidos con el Tercer Mundo. Han pensado que reforzar el crecimiento económico y el equilibrio político en estos países reduciría el peligro de desor-

den, o peor, de revolución. Ya fuesen «money doctors», erradicadores de enfermedades, técnicos en sismología o profesores de la Fulbright, estos visitantes independientes han servido como «instrumentos ideales» en el contexto de los objetivos estadounidenses para influir en el resto del mundo.

Si bien los expertos han ayudado a los poderes externos a penetrar y regular las economías en desarrollo, su segunda función ha sido servir las ambiciones de los rivales políticos y económicos dentro de los países receptores. Los competitivos intereses sectoriales internos se han beneficiado de las misiones extranjeras para mejorar su posición entre ellos mismos y frente a competidores extranjeros. Han tratado de cautivar, cooptar o convertir a los asesores extranjeros y los han utilizado a ellos y su reputación para explotar fuentes de crédito internacionales.

Los «money doctors» han producido un profundo impacto en los grupos nacionales, en las relaciones de poder, los gobiernos y el desarrollo nacional dentro de los países receptores. En muchos casos, estos asesores han propulsado la concentración, urbanización e institucionalización de las economías latinoamericanas a través de senderos previamente recorridos por Estados Unidos. Como resultado, las repúblicas se han integrado más profundamente en el capitalismo mundial del siglo XX, sus economías más articuladas y diferenciadas en la medida que las élites locales respondían a las oportunidades externas. En muchos países la disponibilidad de crédito internacional aportó a los sectores urbanos en expansión y a los gobiernos ganancias por encima de las tradicionales élites locales.

65

Tercero, la mayoría de los gobiernos receptores han utilizado asesores extranjeros para justificar, racionalizar y financiar el crecimiento de sus capacidades. Estos están en mejores condiciones para recaudar ingresos, reunir información, controlar el gasto, organizar y manejar la burocracia y obtener préstamos externos. Después del resplandor de un célebre «money doctor», el Estado a menudo se encuentra mejor provisto para negociar con capitalistas nacionales y extranjeros. En muchos casos, su poder político ha sido aumentado por el apoyo de un «money doctor» o por utilizarlo como chivo expiatorio para políticas impopulares y sin éxito.

Normalmente, los «money doctors» han experimentado el mayor éxito al ayudar a pulir y a legitimar propuestas que ya eran apoyadas por las élites locales. En estos casos, el rol fundamental del asesor es distribuir y autenticar las instituciones e ideas ortodoxas de la época. Dando por supuesto que el conocimiento especializado y técnico es de primera clase, el secreto del «money doctor» para lograr que las recomendaciones sean aceptadas ha sido

la existencia de una coalición exitosa en el país anfitrión. También, ha sido útil la disponibilidad de recursos financieros para recompensar a los gobiernos por su buen comportamiento.

Además, los «money doctors» han tenido mayores probabilidades de éxito cuando su llegada ha coincidido con el inicio de una nueva administración deseosa y dispuesta a emprender reformas radicales. Los nuevos líderes han utilizado los informes de las misiones para censurar a sus predecesores por la mala administración y han sacado ventaja de las reformas institucionales propuestas por los grupos asesores para reformar y dotar de nuevos funcionarios a las burocracias. En algunos casos, las recomendaciones de los «money doctor» han sido aceptadas y aplicadas bajo regímenes autoritarios. Sin embargo, las dictaduras no garantizan más que las democracias el que se obtengan resultados exitosos en la implementación.

Los «money doctors» pueden aumentar el prestigio de un gobierno no sólo en el extranjero sino también dentro del país. La fe en las soluciones tecnocráticas a los problemas nacionales, especialmente cuando son diseñadas por extranjeros de países más desarrollados, ha sido ampliamente difundida en América Latina y en otros lugares. Hasta los años 40, los expertos de Estados Unidos encontraron pocos tecnócratas locales capaces de desafiar científicamente sus recomendaciones. A pesar del resentimiento nacionalista, muchos latinoamericanos consideraron a los técnicos extranjeros, por encima de las divisiones partidistas locales, más convincentes y mejor capacitados que las celebridades locales y por lo tanto capaces de desacreditar e invalidar la oposición interna a la autoridad y las reformas.

66

Asimismo, las oportunidades de éxito tienden a ser mayores en la medida que el experto es más destacado. Aunque para el asesor es importante resaltar credenciales científicas y profesionales impecables, es aún más importante que el asesor provenga de una prestigiosa institución de un país rico. Casi independientemente de las habilidades técnicas, un economista estadounidense es bastante mejor ponderado que uno de Bélgica y uno de Harvard más que uno de Slippery Rock.

Otro aspecto que ha contribuido al éxito ha sido el comportamiento de las misiones. Los «money doctors» y los funcionarios públicos generalmente operan a puerta cerrada, evitando análisis abiertos y entrevistas de prensa (aunque Sachs rompió con esta tradición obteniendo respaldo para sus recomendaciones a través de apariciones en público). Hasta que los resultados de sus deliberaciones no están preparados para ser desvelados, los miembros de

la misión normalmente mantienen un aire reservado de investigación científica y secreto clerical. Ellos afirman estar trazando soluciones altamente técnicas que están por encima de la comprensión del común de la gente y ciertamente por encima de las luchas partidistas de los políticos. Al igual que los oficiales militares, se comportan como autoridades decisorias apolíticas, defienden sus instituciones, informes, leyes y programas de las luchas por prebendas e influencia política. Al entregar súbitamente los proyectos ya completos desde el cénit de la autoridad, inspira asombro y también evita el debate. En algunas instancias, las propuestas hechas en este estilo de determinación de políticas tan majestuoso han obtenido rápida aprobación.

Con pocas excepciones, los «money doctors» con gran poder han creído que sus principios científicos universales pueden aplicarse en todas partes. Casi todo lo que se necesita son líderes firmes y capaces. Bajo la perspectiva de estos economistas, los adelantos técnicos bien planificados en instituciones que están dirigidas por expertos apolíticos con espíritu público, pueden generar mejoras en cualquier país y no hay mucha necesidad de prestar mayor atención a factores tales como la historia, cultura, estructura social o situación política. Dada la naturaleza «científica» y «neutral» de sus políticas, se espera que sean resistentes a los ataques de los políticos locales y los intereses creados.

Durante décadas, el contenido general de las políticas de los «money doctors», así como también su actitud hacia ellas, han exhibido una sorprendente continuidad. Reiteradamente, sus recomendaciones han proclamado la ortodoxia económica. Tanto en la década de 1920 como en la de 1980, los magos económicos extranjeros demandaron estabilidad de los tipos de cambio, restricción en las emisiones de moneda y crédito, correcciones en la balanza de pagos, austeridad en el gobierno para equilibrar el presupuesto y disminuir la inflación y una prescripción general de control y disciplina. La previsibilidad y simplicidad misma de los pronunciamientos de la mayoría de los «money doctors» —no su novedad— los han hecho muy atractivos para los gobiernos, en tantos instrumentos políticos. Del mismo modo en que los reyes confiaban en los sacerdotes para entonar las bendiciones apropiadas, así los presidentes se confiaron a los experimentados asesores para que pronunciasen con excepcional solemnidad las verdades de Perogrullo correspondientes.

En síntesis, los asesores extranjeros desempeñaron diversas funciones positivas para los gobiernos anfitriones. Ellos fascinaron y dirigieron firmemente la atención pública hacia los problemas que el gobierno quería que fuesen resueltos y en calidad de «mecanismo neutral», ayudaron a elegir entre soluciones alternativas. A veces, han introducido nuevas ideas y con frecuencia mejoraron los detalles de los paquetes de reformas. Además, su importan-

cia ha proporcionado a las reformas un aura neopositivista, de ser meramente técnicas y científicas, no contaminadas por el sórdido juego político. Finalmente, han atraído respaldo externo e interno para el gobierno y su programa¹.

Sin embargo, apoyarse en los asesores extranjeros tiene sus riesgos. Los gobiernos anfitriones tuvieron pocas alternativas de elección y tuvieron que aplicar la mayoría de las recomendaciones de las misiones. Después de todo, invitaban a estos brillantes grupos con gran fanfarria, les exponían sus delitos financieros y apostaban su valoración crediticia extranjera y credibilidad política doméstica al éxito que ellos obtuvieran. En algunos casos, las observaciones de las misiones fueron embarazosas para el gobierno y en otras instancias las recomendaciones no se ajustaban a las condiciones locales, debido al desconocimiento por parte de los tecnócratas del modo en que operaba el país específico.

Además, por su misma naturaleza la determinación tecnocrática de decisiones tiene sus aspectos no democráticos. Impiden la consideración directa de todas las opiniones e intereses nacionales, que se dejan de lado para escuchar la sabiduría más elevada de los expertos. Asimismo, el apoyarse en el conocimiento experto foráneo ha hecho a algunos gobiernos demasiado dependientes de los extranjeros, generando reacciones nacionalistas, un problema que a menudo ha enfrentado el FMI.

68

La mayoría de los asesores extranjeros, incluso aquéllos que contaron con soldados a su lado, encontraron más fácil que sus recomendaciones fuesen aceptadas a que fuesen aplicadas en forma apropiada o que tuviesen los resultados esperados. Incluso cuando los extranjeros permanecían como supervisores, ha sido difícil asegurar que la puesta en marcha corresponda a la intervención legislativa. Aunque algunas fórmulas extranjeras han funcionado previsiblemente bien, otras han encajado precariamente con las tradiciones legales, lingüísticas, culturales, políticas y económicas de los países de América Latina.

Otro problema ha sido que el prestigio de los extranjeros ha elevado ciertas ideas, instituciones e individuos a posiciones de poder sagradas e intocables. Los asesores extranjeros han tratado de diseñar reformas más perfectas en América Latina de lo que podrían haberlo hecho en sus países y algunos de sus discípulos y convertidos en el país receptor, se han vuelto incluso más fervorosos y más rígidos que ellos mismos. Esto se puede observar en la santificación de los Chicago Boys en Chile.

¹ ALBERT O. HIRSCHMAN, *Journeys Toward Progress*. Westport, 1965.

En otros casos, los modelos extranjeros no han funcionado como se esperaba debido a que los poderes locales económico y político han subvertido las reformas tras la salida de la misión. No importa cuán apropiadas sean desde el punto de vista técnico, las instituciones financieras públicas y sus expertos gerentes no se pueden aislar en forma efectiva de la política; no es posible crear agencias estatales no corruptas por presiones privadas y partidistas ni en América Latina ni en Estados Unidos. La despolitización parece ser especialmente imposible en economías pobres afectadas por conflictos sociales, conflicto, donde el Estado juega un papel significativo.

Además, algunos de los países han tenido poco interés en ejecutar en su totalidad estas reformas inspiradas en el extranjero como fines en sí mismas. En muchos casos, la audiencia principal de las reformas han sido los prestamistas más que los países receptores. Tras haber aprobado las recomendaciones para agradar a los inversionistas, los gobiernos receptores a veces olvidan sus promesas para así satisfacer presiones económicas y políticas internas.

Durante siglos, los gobernantes latinoamericanos han tenido que caminar cautelosamente entre demandas externas y expectativas internas. Los oficiales en la América colonial, por ejemplo, decían a la Corona en España, «obedezco pero no cumplo», para evitar aplicar decretos reales inaceptables para las élites locales. En forma similar, los brasileños en el siglo XIX lo calificaron de comportamientos no convencionales diseñados para propiciar a extranjeros poderosos, «for the English to see». En los años 20, los bolivianos llamaban a la legislación que estaba hecha más para congraciarse con los extranjeros que para ser aplicada a los ciudadanos locales, «leyes para la exportación». En los últimos años, una táctica análoga ha sido el firmar y romper cartas de intenciones con el FMI, en forma reiterada.

69

Papeles teóricos de los asesores y prestamistas extranjeros

El «money doctoring» puede ser comprendido desde tres diferentes perspectivas teóricas, definiéndose como un catalizador tanto de la modernización como de la dependencia o la hegemonía. Primero, en el contexto de la teoría de la modernización, los «money doctors» actúan como agentes de difusión desde los países desarrollados a los subdesarrollados. Traen las últimas nociones y modalidades desde las sociedades modernas a las tradicionales y promueven las instituciones científicas, financieras y fiscales y su forma de operar. Sus reformas han hecho posible que los países de alto riesgo atraigan y

utilicen en forma más efectiva el capital extranjero que tan desesperadamente necesitan. Del mismo modo, aquellos préstamos han ayudado a los países pobres a superar las limitaciones de capital, presupuestarias y de divisas. Así, el crecimiento y el desarrollo se han acelerado, permitiendo a los países receptores reembolsar sus deudas de un futuro tesoro. Esta visión benevolente supone que los términos de los préstamos no son onerosos y que los fondos solicitados se gastan en propósitos productivos.

Segundo, en el marco conceptual de las teorías de dependencia, los «money doctors» son descritos como instrumentos para la explotación imperialista. Al incorporar a los países periféricos en un papel inferior en el sistema capitalista mundial, estos asesores económicos imponen los modelos y códigos extranjeros para subyugar a los países objetivo y así los banqueros internacionales, inversionistas y comerciantes puedan extraer fácilmente su excedente. Los préstamos, con o sin intereses excesivos, lubrican las ruedas de un orden mundial inequitativo que mantiene a los países más pobres y sus ciudadanos más pobres en una posición subordinada.

Ni las teorías de modernización ni de dependencia logran aprehender todas las sutilezas y las complejidades del «money doctoring» y los préstamos externos. Aunque las fuerzas extranjeras han hecho a los países de América Latina más dependientes de Estados Unidos, en cuanto a modelos, préstamos y comercio, el desarrollo dependiente ha sido capaz de generar un significativo crecimiento y cambios estructurales que han permitido la expansión de las industrias urbanas así como también del Estado. El crecimiento promovido por la deuda ha supuesto una subordinación hacia el poder externo, pero también ha tenido efectos contradictorios no controlados por los intereses de Estados Unidos.

Las fuerzas externas han sido mediatizadas por estructuras socio-políticas y grupos internos que han perseguido sus propios programas dentro de las limitaciones y oportunidades que presentaba el escenario internacional. Por una parte, un modelo económico abierto, dependiente de créditos externos generó beneficios significativos, especialmente a los latinoamericanos de clase alta, durante los períodos de auge coyuntural de la economía mundial. No obstante, también generó devastadores desastres, especialmente para la clase trabajadora latinoamericana, durante las fases de contracción de la economía. El asunto crucial ha sido hasta qué punto los países de América Latina podrían utilizar asesores y prestamistas extranjeros para sacar el mejor partido de una relación inherentemente desigual con los centros del capitalismo mundial.

Tercero, desde el punto de vista de las teorías de hegemonía, los «money doctors» pueden ser analizados como ayudando a que Estados Unidos esta-

blezca, regule y mantenga un orden económico internacional estable. Desde esta perspectiva, las invasiones de Estados Unidos al Caribe forzaron a esos países liliputienses a ajustarse a modelos económicos estadounidenses e indujeron a sus vecinos a imitar el ejemplo. Algunos casos en el Caribe demostraron que, el potencial de violencia se ocultaba bajo la búsqueda estadounidense de concesiones económicas; sus métodos militares aumentaban su reputación como poder hegemónico emergente deseoso de usar la fuerza. El espectro de esta opción hizo que algunos sudamericanos rechazaran la penetración económica de Estados Unidos. No obstante, muchos otros aceptaron las inversiones norteamericanas con la esperanza que su receptividad eliminaría la intimidación armada.

No obstante, en la década de 1920, el gobierno de Estados Unidos tomó conciencia de que desembarcar marines era muy caro, tanto nacional como internacionalmente. La opinión pública, tanto estadounidense como extranjera, condenaba el colonialismo clásico y el imperialismo, y tales tácticas tendrían un costo mucho más elevado en el caso de las naciones más fuertes y más distantes. Por lo tanto, la nueva potencia líder se inclinó por mecanismos pacíficos y despolitizados. Primero, contó con instrumentos bilaterales como las misiones de Kemmerer, y más tarde con instituciones multilaterales como el FMI. A medida que atraía más y más países a su órbita, el sistema estadounidense de dominación económica adquirió un renombre y un atractivo que hizo que el uso de la fuerza o de incentivos directos fuese cada vez menos necesario para incorporar a nuevos miembros o retener a los antiguos.

71

Debido a la ausencia de mecanismos para hacer cumplir leyes internacionales, las misiones económicas redujeron riesgos para los capitalistas estadounidenses, duplicando los procedimientos usados en Estados Unidos en los países receptores. Al igual que las compañías extranjeras iban detrás de barreras arancelarias, estas prácticas norteamericanas se internalizaron. Cuando se promovía la conformidad con el sistema capitalista, los emisarios económicos también informaban a la potencia líder sobre las economías extranjeras.

Para los latinoamericanos, estos misioneros facilitaron su entrada al sistema internacional en el cual Estados Unidos parecía garantizar estabilidad y ofrecer oportunidades para prosperar. A cambio de cooperación, Estados Unidos proporcionaba «bienes colectivos» manteniendo el libre flujo internacional de capital y productos básicos. Los préstamos externos indujeron a los latinoamericanos a cumplir con las normas estadounidenses. Su cuota de ingreso consistía en aceptar las instituciones y reglamentos norteamericanos, respetar el patrimonio extranjero y las obligaciones, y mantener sus economías razonablemente abiertas. También se esperaba que por intermedio de

estos préstamos se estabilizara el tipo de cambio, se equilibrara la balanza de pagos, se restringiera el gasto público y se controlara la inflación.

Cuando los latinoamericanos se desviaban de la senda de la virtud, se les hacía rectificar. Una vez advertidos, prometían solemne y reiteradamente comportarse bien en el futuro, adoptando las recomendaciones de un «money doctor» privado o firmando cartas de intenciones con el FMI. Estos acuerdos entre la potencia líder y los poderes menores requerían extensos y reiterados convenios y negociaciones sobre asuntos tales como aranceles, tipo de cambio y derechos de los inversores extranjeros. Ambas partes trataban de minimizar sus costos y maximizar sus beneficios. Las únicas opciones diferentes para los latinoamericanos eran elegir un régimen económico alternativo, como lo hizo Cuba tras la revolución de 1959, o retirarse del sistema mundial, como lo intentó hacer Paraguay en el siglo XIX.

Desde los años 20 hasta los años 60, cada vez más latinoamericanos temían que Estados Unidos se estaba beneficiando, mucho más que ellos, de la estabilidad proporcionada por la hegemonía estadounidense. Sin embargo, la mayoría de las élites dirigentes, en especial las de los años 70 a los años 90, continuaban creyendo en una compatibilidad de intereses. Se habían afeerrado al sistema internacional existente en la medida que sus beneficios parecían exceder sus costos, incluso cuando la potencia líder se beneficiaba más que los subordinados.

72

Dentro de los estados subordinados, estas decisiones de cooperar o disentir con la potencia líder dependían de las percepciones de los grupos dirigentes locales y de las coaliciones gubernamentales. En consecuencia, Estados Unidos buscó dar forma no sólo al escenario internacional sino también a la adopción de decisiones dentro de los países más débiles. Los economistas estadounidenses han ayudado a convencer a los latinoamericanos para que cumplan con las reglas del juego y han trabajado para persuadir a la potencia líder de que sus clientes se comportaban en forma apropiada.

En contraste con los pensadores de la dependencia, la perspectiva de la mayoría de los teóricos de la hegemonía es que el mantenimiento de la ley y el orden por parte de una superpotencia puede resultar relativamente beneficioso, tanto para los participantes que son subordinados como para los que son líderes en dicho sistema económico. Aunque no sea igualmente beneficioso para todos, el régimen internacional se prefiere a otras alternativas. Por supuesto que las consecuencias de la hegemonía estadounidense han variado en forma significativa según los ciclos de la economía mundial y según las políticas adoptadas por los gobiernos de América Latina.

Evolución del «money doctoring», desde 1890 hasta la década de 1990

Colonización y Proconsules

Estados Unidos inicialmente desarrolló su etilo de «money doctoring» en el imperio que creó a partir de las antiguas posesiones de España en el Caribe y el Pacífico. Tras la guerra Hispano-Americana de 1898, el gobierno norteamericano junto con las tropas envió economistas para crear instituciones políticas y económicas estadounidenses en las colonias y semi-colonias que había adquirido. En Puerto Rico y las Islas Filipinas, los economistas estadounidenses reemplazaron la legislación y códigos hispánicos por los anglosajones. En estos lugares, aprendieron el arte del «money doctoring» y promulgaron la mayoría de las mismas reformas, incluyendo el patrón oro, que más tarde llevarían a América del Sur.

Desde 1890 hasta la década de 1920, motivaciones económicas y de seguridad se unieron a las intervenciones estadounidenses en países considerados soberanos en el Caribe y América Central. La mayoría de los historiadores de estos episodios se ha concentrado en la intrusión militar más que en el control financiero, aún cuando ambos procesos sucedieron al mismo tiempo. La justificación original de la intromisión en el Caribe fue imponer el orden con el objeto de que ninguna potencia no americana tuviese excusa para intervenir utilizando la fuerza, en especial como excusa para recaudar deudas atrasadas. Esta preocupación llevó a Estados Unidos a participar más activamente en asuntos fiscales y financieros para garantizar que suficientes recursos estuviesen disponibles para atender el servicio de la deuda.

La intrusión en la gestión económica de países extranjeros supuso la creación de instituciones y procedimientos reglamentarios estadounidenses. En casos extremos, también se impusieron funcionarios norteamericanos para, por ejemplo, cobrar ingresos aduaneros o regular la oferta monetaria. Otro resultado de la intervención fue que para Estados Unidos empezó a ser más conveniente que bancos norteamericanos se convirtiesen en los principales prestamistas para estas repúblicas, y con frecuencia acordaban nuevos préstamos para saldar deudas pendientes con los europeos. Aquellos préstamos estadounidenses estaban asegurados por una variedad de garantías, entre otras, tratados, contratos, legislación, soldados y «money doctors».

Estados Unidos llevó a cabo el más completo saneamiento financiero en Cuba, Panamá, República Dominicana, Haití y Nicaragua, países que llegaron

a ser protectorados bajo convenios que concedían el derecho a la intervención de Estados Unidos. La influencia financiera de Estados Unidos, que a menudo era respaldada por los bancos norteamericanos, también se sintió firmemente en todo el resto del Caribe. Finalmente, el tutelaje económico estadounidense se expandió hacia América del Sur, habitualmente llevado a cabo por profesionales privados y acompañados por el poder militar y económico.

Incluso en las colonias o en los protectorados ocupados por el ejército norteamericano, los intereses estadounidenses eran pluralistas y también unificadores, conflictivos y a su vez cohesionadores. Se aliaban o entraban en conflicto con diversas élites locales; la mayoría de éstas se opuso a la invasión pero trató de sacar ventaja de los objetivos norteamericanos compatibles. Los funcionarios públicos, soldados, banqueros, comerciantes y economistas estadounidenses normalmente estaban de acuerdo con respecto al buen funcionamiento de las instituciones fiscales y financieras aún cuando discrepaban acerca del tipo de cambio, nomenclaturas arancelarias y cargas tributarias. Por ejemplo, los banqueros estadounidenses hubiesen preferido ver a los gobiernos latinoamericanos gastar las escasas divisas para servir la deuda que importando mercancías norteamericanas, y no habrían puesto obstáculos a un impuesto sobre otras empresas norteamericanas con el objeto de ayudar a esos reembolsos de la deuda. Al mismo tiempo, los gerentes de negocios latinoamericanos podrían unirse a las empresas norteamericanas residentes para oponerse a impuestos a las empresas, puesto que preferían gastar las divisas para importar bienes de capital. Los «money doctors» tuvieron que moverse cautelosamente a través de este campo minado de intereses económicos divergentes.²

74

Privatización y Kemmerer

En las primeras décadas del siglo XX, Estados Unidos encontró cada vez más eficaz exportar conocimiento especializado a través de agentes privados más que mediante funcionarios públicos. Al favorecer a las misiones independientes contratadas en forma voluntaria por los países anfitriones, Washington evitó toda apariencia de complicidad con los asesores y prestamistas. Esta política de «no intervención» respondió a las críticas anti-intervencionistas tanto internas como en el extranjero. El Departamento

² Scott Nearing and Joseph Freeman, *Dollar Diplomacy: A Study in American Imperialism*, New York, 1925.

de Estado respaldó esas misiones, por ejemplo, con ayuda para los contratos o presionando entre bambalinas para que atendieran sus consejos pero no las patrocinó oficialmente.

Esta forma privatizada de operar estaban de acuerdo con el esfuerzo hecho por Estados Unidos para exportar su creencia en gobiernos limitados y en la libre empresa. En efecto, el Departamento de Estado sabía que el mismo consejo sería más aceptable por parte de los economistas privados que por los representantes del gobierno o de los negocios de Estados Unidos. En consecuencia, misiones legalmente independientes de Washington y Wall Street utilizaron la persuasión en América Latina para reproducir mucho de lo que los funcionarios estadounidenses habían logrado a través de la fuerza de las armas en el Caribe: estabilidad cambiaria y fiscal, banca moderna, administración aduanera eficiente, servicio confiable de la deuda y una «puerta abierta» para un tratamiento igualitario para los capitalistas extranjeros.³

Asesores estadounidenses de todo tipo —militar, médico y sanitario— eliminaron a los competidores europeos (aunque los latinoamericanos continuaron invitando a algunos europeos con el objeto de equilibrar la influencia norteamericana y para diversificar sus conexiones económicas). Desde 1890 hasta la década de 1920, cada país latinoamericano, excepto Argentina y Brasil, contrató asesores financieros estadounidenses y, antes de la Segunda Guerra Mundial, América Latina había tenido más tecnócratas estadounidenses que ninguna otra zona en el mundo. El embajador económico con más éxito fue el Dr. Edwin W. Kemmerer, para quien se acuñó el término «money doctor».

75

Entre la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión, el profesor Kemmerer se convirtió en una especie de FMI personificado en un solo hombre. Se le pidió que reformara los sistemas fiscales, bancarios y monetarios de México, Guatemala, Colombia, Sudáfrica, Chile, Polonia, Ecuador, Bolivia, China y Perú. Otros países, incluyendo Brasil, Panamá, Argentina y Rumania también consideraron invitar a Kemmerer, pero esto no se llevó a cabo y algunos promulgaron versiones de sus reformas sin su asesoramiento.

Kemmerer propuso virtualmente las mismas leyes en casi todas partes a las que fue. Se consideraba a sí mismo como un profesional experto que

³ EMILY S. ROSENBERG y NORMAN L. ROSENBERG, "From Colonialism to Professionalism: The Public Private Dynamic in U.S. Foreign Financial Advising, 1898-1929", *Journal of American History*, 74, June 1987, págs. 59-82.

brindaba progreso científico y universal a países atrasados y a sus ciudadanos más pobres. Según su punto de vista, la ilustración técnica podría crear instituciones eficientes no contaminadas por la política y los privilegios. Kemmerer creía que estaba utilizando el patrón oro para eliminar los dragones de la inestabilidad cambiaria, inflación y exceso de gastos fiscales. Algunas reformas fiscales propugnadas por la Alianza para el Progreso estadounidense en la década de 1960, que incluían mejoramiento en la recaudación de impuestos y gestión financiera, fueron anunciadas por Kemmerer en la década de 1920. Acompañadas por un flujo de capital financiero estadounidense, sus reformas intensificaron la dependencia del Coloso del Norte por parte de América Latina. Al mismo tiempo, sus programas aceleraron el crecimiento de los sectores capitalistas y de las instituciones urbanas, y expandieron la capacidad extractiva y distributiva del Estado Central.

Pese a que muchos latinoamericanos deseaban las soluciones económicas y las instituciones de Kemmerer debido a su valor intrínseco, sus receptores tenían motivaciones ulteriores. Sobre todo, esperaban que su medicina abriera los mercados financieros y de productos básicos de los Estados Unidos. Creían que el acceso a Estados Unidos satisfaría a sus emergentes grupos urbanos y ampliaría la capacidad estatal para enfrentar las crecientes fuerzas internas y externas. Para los latinoamericanos, el «sello de aprobación» de Kemmerer les permitió sacar alguna ventaja de la predominancia y los recursos estadounidenses sin transformarse en virtuales colonias, como sus vecinos en el Caribe.

76

A pesar de las significativas diferencias en la autonomía económica y política entre el Caribe y América del Sur, hubo un patrón similar de evolución: se adoptaron cada vez con más frecuencia la asesoría y los modelos económicos estadounidenses y se acompañaron de una creciente aceptación del comercio, préstamos, empresas y empresarios norteamericanos. Además, unos pocos especialistas estadounidenses contratados por los sudamericanos habían acumulado experiencia anteriormente con el saneamiento financiero del Caribe. El pacífico uso de instrumentos privados protegió al gobierno estadounidense de los cargos de imperialismo, pero el mismo tiempo, hizo que los «money doctors» fuesen más independientes y por lo tanto más susceptible a la manipulación de las élites en los países receptores. Al igual que los norteamericanos, los latinoamericanos trataron de utilizar a estos asesores extranjeros para promover sus propios intereses sectoriales o nacionales.

Kemmerer frecuentemente recomendaba no sólo legislación y políticas sino también a administradores de los Estados Unidos. Al igual que las misiones del FMI, sus equipos algunas veces dejaban a asesores en el terre-

no para guiar, supervisar el desempeño e informar. Era muy probable que las naciones más débiles, más pobres y menos solventes, a pesar del resentimiento patriótico, aceptaran el nombramiento de funcionarios extranjeros para supervisar actividades tales como tributación, recaudación aduanera, contabilidad pública, Banca Central y pago de la deuda. Estos empleados regulares más que los asesores visitantes encontraron una firme resistencia por parte de los nacionalistas, de los políticos y de los intereses creados.

La Gran Depresión hizo fracasar las prescripciones de políticas de libre mercado de Kemmerer. Los países buscaron su recuperación económica a través de medidas de carácter contracíclico, inflacionarias, inadvertidamente keynesianas. A partir de los años 30, hasta los años 60, los latinoamericanos expandieron las agencias públicas y el gasto deficitario para impulsar sus sistemas económicos en una dirección más proteccionista, nacionalista y estatista de lo que Kemmerer habría aprobado. Sin embargo, sus instituciones —especialmente sus Bancos Centrales— sobrevivieron como principales instrumentos de desarrollo nacional. Durante los años 80, las características esenciales del modelo económico de Kemmerer de los años 20 de nuevo se pusieron de moda. Al resucitar principalmente las doctrinas del *laissez-faire*, los países estabilizaron su moneda y tipos de cambio, redujeron la intervención gubernamental, privatizaron las empresas públicas, redujeron radicalmente los aranceles, abrieron sus economías a los precios y competencia internacionales y se apoyaron en los mecanismos del mercado. Kemmerer habría estado orgulloso.⁴

77

Institucionalización y el Fondo Monetario Internacional

Tras la Segunda Guerra Mundial, miles de expertos en economía provenientes principalmente de Estados Unidos inundaron América Latina. Escribieron resmas de informes y recomendaciones tanto para los gobiernos prestatarios y prestamistas como para agencias unilaterales, bilaterales y multilaterales. Puesto que la financiación externa para la región provenía principalmente de entidades públicas, los análisis de estos economistas establecieron condiciones para conceder miles de millones de dólares en asistencia desde las regiones más desarrolladas del mundo a las menos desarrolladas. Tales asesorías económicas llegaron a ser cada vez más profesionalizadas e institucionalizadas.

⁴ BARRY EICHENGREEN, "Hoosier calls of the Money Doctor: The Kemmerer Missions to Latin America, 1917-1931" en Guillermo Calvo, *Debt, Stabilization and Development*, Oxford, 1989, págs. 57-77.

A fines de la Segunda Guerra Mundial, los vencedores institucionalizaron el «money doctoring» en el Fondo Monetario Internacional. El FMI propuso restaurar la economía de libre comercio internacional que había prevalecido antes de la Gran Depresión. Como organismo multilateral, su funcionamiento en forma aún más ostensible que en el caso de Kemmerer no obedecía directamente a los dirigentes políticos estadounidenses, aunque Washington obviamente ejercía gran influencia. Ni Kemmerer ni el FMI llegaron a los países receptores como delegación oficial de gobiernos imperialistas formales o informales. Ambos alegaban renombre como expertos internacionales apolíticos, voluntariamente invitados por los países receptores. Sin embargo, los críticos atacaron a ambos agentes, considerándolos instrumentos norteamericanos que imponían amargas medicinas a las naciones más débiles.

78

En realidad, el FMI, al igual que Kemmerer, normalmente ayudaba a diseñar y a aplicar políticas que en realidad eran deseadas, tanto por los latinoamericanos como por las élites norteamericanas. El Fondo efectuaba sus préstamos a los clientes con la condición que prometiesen llevar a cabo las políticas prescritas. Tanto Kemmerer como el FMI, generalmente proponían consejos similares: estabilizar el tipo de cambio, controlar la emisión de moneda, restringir la asignación de crédito y disciplina presupuestaria. A través de esas medidas los latinoamericanos buscaron mejor acceso a los préstamos extranjeros y, en este área, el FMI tenía más influencia directa que Kemmerer; el Fondo podía extender sus propios créditos así como también certificar solvencia frente a los prestamistas privados.

En contraste con las ampliamente aclamadas misiones de Kemmerer, el FMI con frecuencia ha levantado controversia y hostilidad. En la época de Kemmerer, los países receptores estaban menos urbanizados, movilizados y politizados. Casi todo lo que Kemmerer requería era que existiera acuerdo entre los sectores de la clase alta para lograr la aceptación de sus propuestas. Las políticas de inflación y estabilización todavía no se encontraban mezcladas en feroces batallas de grupos de intereses y clases sociales disputando recursos escasos.

Si bien la fuerza laboral generalmente ha sido enemiga de las propuestas de austeridad del FMI, los sindicatos habitualmente elogiaron los esfuerzos de Kemmerer para detener el aumento del costo de vida. En los años 20, los reformadores latinoamericanos normalmente censuraban muy duramente la inflación como un engaño perpetrado por agricultores, exportadores, especuladores, banqueros y un gobierno despilfarrador para sesgar la distribución del ingreso en su propio beneficio. Por el contrario, en los años 60 los reformadores se aliaron con los trabajadores para criticar ferozmente los progra-

mas de estabilización como una conspiración por parte de los acaudalados con el objeto de mantener una distribución del ingreso inequitativa. Muchos latinoamericanos criticaron al FMI por considerarlo el protector de los capitalistas nacionales y extranjeros y el enemigo de las masas empobrecidas.

Sustitución de Importación y los Nuevos Académicos

El FMI no era el único proveedor de asesoría económica para América Latina tras la Segunda Guerra Mundial. Otras fuentes de asistencia técnica incluían el Banco Interamericano de Desarrollo, el Export-Import Bank, el Banco Mundial, las Naciones Unidas, la Agencia Internacional de Desarrollo, la Reserva Federal Norteamericana y otras agencias bilaterales y multilaterales. Los gobiernos latinoamericanos complementaron las asesorías financieras provenientes de Estados Unidos y Europa con expertos de otros países latinoamericanos y se embarcaron en la sustitución de importaciones apoyándose en sabios nacionales especializados en universidades de países desarrollados y dotados de un solvente renombre en círculos financieros internacionales. De este modo, los acuerdos de intercambio universitario abrieron otro canal para que Estados Unidos exportase su tecnología económica.

Los asesores civiles del dictador chileno Augusto Pinochet (1973-1990), egresados de la Universidad de Chicago, ganaron fama al dismantelar las políticas estatistas y proteccionistas que se habían acumulado desde la Gran Depresión. Las propuestas de libre mercado por parte de los Chicago Boys parecían similares a las de Kemmerer y del FMI, y produjeron un aplauso similar por parte de la comunidad financiera internacional. Su gobierno fue uno de los más exitosos para atraer préstamos extranjeros en los años 70 y luego para manejar la crisis de la deuda en los años 80. Después de convertir a Chile en un modelo neoliberal contrayendo el Estado y abriendo los mercados, los Chicago Boys inspiraron a imitadores en todo el hemisferio, sosteniendo que las mismas fórmulas económicas podrían ajustarse a cualquier país, independientemente de su historia y cultura.

Los Chicago Boys representaron la internalización del «money doctoring». A pesar que se trataba de chilenos nativos, su éxito continuaba dependiendo de sus conexiones con prestigiosos expertos, instituciones y modelos extranjeros. Se identificaban, y obtenían apoyo y autoridad, no sólo de la Universidad de Chicago sino también del FMI y los principales bancos extranjeros. Hasta qué punto los Chicago Boys tuvieron éxito debido a que —al igual que muchos otros «money doctors»— trabajaron con un

régimen autoritario, ha sido sujeto de acalorados debates. Sin embargo, no cabe duda que la modalidad tecnocrática de determinación de políticas ha sido compatible con los gobernantes militares e inevitablemente entraña métodos no democráticos, incluso cuando es practicada por un gobierno electo. La perseverancia de un estilo autoritario dentro de un régimen democrático ha sido bastante común en América Latina.⁵

Por diversas razones, desde los años 70, muchos países con problemas de deuda o desarrollo ha acudido a «money doctors» académicos, como Jeffrey Sachs. Algunos gobiernos han preferido la más amplia gama de opiniones de estos independientes, otros han querido una opinión distinta de la que siempre proporciona el FMI y, en otros casos, no se ha querido utilizar al FMI porque efectivamente el país estaba en situación de incumplimiento de sus deudas o sus ciudadanos eran muy hostiles con respecto al Fondo. Los países no capitalistas que no pertenecen al FMI también han contratado los servicios de «money doctors» independientes. En muchos casos, los problemas a los que estos asesores se enfrentan han sido más amplios y más severos que los que normalmente trata el FMI o el Banco Mundial. Detener la hiperinflación o crear una economía de mercado ha sido un mayor desafío que estabilizar el tipo de cambio.

80

Jeffrey Sachs, de la Universidad de Harvard, es uno de los «money doctors» más famosos. El ha asesorado sobre las maneras de estabilizar las variables macroeconómicas, impulsar el crecimiento a través de reformas de libre mercado y enfrentarse con la crisis de la deuda. Otros nuevos asesores académicos han sido Rudiger Dornbusch del Instituto de Tecnología de Massachusetts y Albert Fishlow de la Universidad de California, Berkeley. Además de a Bolivia y Polonia, Sachs ha asesorado a Ecuador, Venezuela, Perú, Yugoslavia y Rusia. Pese a sus discrepancias con el FMI en ciertos momentos, Sachs, como la mayoría de los «money doctors», generalmente ha coincidido en su posición a favor de la estabilización, la austeridad fiscal, el libre mercado y el libre comercio. En Bolivia apoyó uno de los más sorprendentes tratamientos de shock para detener violentamente la hiperinflación. No obstante, se alejó de la ortodoxia al recomendar la reducción de las obligaciones de la deuda externa del país.

⁵ PATRICIO SILVA, "Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks", *Journal of Latin American Studies*, 23:2, Mayo 1991, págs. 385-410.

Conclusión

Los expertos y supervisores importados han ayudado a las fuerzas políticas locales a reestructurar las economías de América Latina frecuentemente, para responder a los inversores extranjeros. Los «money doctors» han actuado como eficaces mecanismos políticos para los prestatarios, prestamistas y los intereses creados tanto en los países receptores como en los proveedores. En la mayoría de los casos, operaron como intermediarios, negociadores, observadores o reforzaron la incierta relación entre acreedores y deudores internacionales. Ambas partes trataron de usar estos agentes económicos para mejorar su posición negociadora; muchas veces, los asesores y supervisores incrementaron la seguridad de los prestamistas y la credibilidad de los prestatarios. Estas autoridades económicas, encargadas de controlar la crisis, también han representado una pieza clave para mantener unida la economía mundial en momentos de fragilidad coyuntural.

En la medida en que América Latina y otras áreas menos desarrolladas requieran asistencia financiera de prestamistas más acaudalados, los «money doctors» probablemente continuarán supervisando estas transacciones. En tanto los países persigan la modernización desde una posición de dependencia de naciones más ricas, los ciclos de la deuda probablemente se repetirán. Aunque la procedencia de los acreedores y «médicos monetarios» pudiese cambiar y la hegemonía de Estados Unidos disminuyese, la enorme continuidad de los roles, comportamientos e impacto de los prestamistas y asesores extranjeros puede entenderse mejor al examinar la rica trayectoria histórica. Estudiar las huellas de los «money doctors» también iluminará el desarrollo financiero de América Latina de los últimos cien años.

81

Otras lecturas sugeridas

Esta bibliografía se basa fundamentalmente en importantes libros en inglés. No se incluyen estudios altamente técnicos en economía. Para obtener una introducción a las teorías de modernización y dependencia, véase Peter F. Klaren y Thomas J. Bossert, eds., *Promise of Development: Theories of Change in Latin America* (Boulder, 1986). El planteamiento sobre la dependencia se encuentra en Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America* (Berkeley, 1979). Entre los textos importantes que tratan sobre teorías de hegemonía se encuentran Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton,

1987), Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, 1984) y el libro de Kindleberger sobre la Gran Depresión que se encuentra señalado.

Con respecto a los asesores extranjeros, véase Merle Curti y Kendall Birr, *Prelude to Point Four: American Technical Missions Overseas, 1838-1938* (Madison, 1954) y Lauchlin Currie, *The Role of Economic Advisers in Developing Countries* (Westport, 1981). Sobre los papeles internacionales y riesgos para los capitales extranjeros, véase Charles Lipson, *Standing Guard: Protecting Foreign Capital in the Nineteenth and Twentieth Centuries* (Berkeley, 1985).

Las mejores fuentes sobre inversión extranjera fueron proporcionadas por Carlos Marichal, *A Century of Debt Crises in Latin America: From Independence to the Great Depression, 1820-1930* (Princeton, 1989) y Barbara Stallings, *Banker to the Third World: U.S. Portfolio Investment in Latin America, 1900-1986* (Berkeley, 1987). Para otros estudios fundamentales sobre préstamos antes de la década de 1970, en especial durante el ciclo de la deuda de los años 20 y los años 30 se recomienda a Max Winkler, *Investments of United States Capital in Latin America* (Boston, 1928), John T. Madden et al., *America's Experience as a Creditor Nation* (New York, 1937), Cleona Lewis, *America's Stake in International Investments* (Washington, DC, 1938), J. Fred Rippy, *British Investment in Latin America, 1922-1949* (Minneapolis, 1959) y del Departamento de Desarrollo Económico y Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, *Foreign Capital in Latin America* (New York, 1955) y *External Financing in Latin America* (New York, 1965). Con respecto a la Banca, William C. Phelps, *The Foreign Expansion of American Banks: American Branch Banking Abroad* (New York, 1927).

82

Para explorar la crisis de la deuda de la década de 1930, se encuentra la excelente antología de Rosemary Thorp, ed., *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis* (London, 1984). Una interpretación influyente sobre el crack bursátil mundial se encuentra en Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939* (Berkeley, 1975).

Existe muchísimo material que trata sobre la crisis reciente de la deuda. Además del volumen de Stallings mencionado anteriormente, hay seis buenos estudios dentro de los cuales se encuentran Richard E. Feinberg y Valeriana Kallab, eds., *Adjustment Crisis in the Third World* (New Brunswick, 1984), Miguel S. Wionczek, ed., *Politics and Economics of External Debt Crisis: The Latin American Experience* (Boulder, 1985), Miles Kahler, ed.,

The Politics of International Debt (Ithaca, 1986), Pedro Pablo Kuczynski, *Latin American Debt: A Twentieth Century Fund Book* (Baltimore, 1988), Robert Devlin, *Debt and Crisis in Latin America: The Supply Side of the Story* (Princeton, 1989) y Barry Eichengreen y Peter Lindert, eds., *The International Debt Crisis in Historical Perspective* (Cambridge, 1990).

Para un mayor énfasis sobre las repercusiones internas de la crisis de la deuda, véase Johnathan Hartlyn y Samuel A. Morley, eds., *Latin American Political Economy: Financial Crisis and Political Change* (Boulder, 1986), Rosemary Thorp y Laurence Whitehead, eds., *Latin American Debt and Adjustment Crisis* (Pittsburg, 1987), Barbara Stallings y Robert Kaufman, eds., *Debt and Democracy in Latin America* (Boulder, 1989), Howard Handelman y Werner Baer, eds., *Paying the Costs of Austerity in Latin America* (Boulder, 1989), Joan M. Nelson, ed., *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in Developing Countries* (Princeton, 1990) y Stephen Haggard y Robert Kaufman, eds., *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State* (Princeton, 1992).

Los impulsos y los parámetros del expansionismo de Estados Unidos se encuentran tratados ampliamente en Emily S. Rosenberg, *Spreading the American Dream: American Economic and Cultural Expansion, 1890-1945* (New York, 1982), también de manera especial en su artículo «Foundations of United States International Financial Power: Gold Standard Diplomacy, 1900-1905», *Business History Review* 59 (Summer 1985): 169-202. La crítica clásica de las primeras décadas de la expansión comercial y financiera de Estados Unidos se pueden encontrar en William Appleman Williams, *The Tragedy of American Diplomacy*, rev. ed. (New York), 1972). En Herbert Feis, *The Diplomacy of the Dollar: First Era, 1919-1932* (Baltimore, 1950), se ofrece una contribución más positiva. Véase también Joseph S. Tulchin, *The Aftermath of War: World War I and U.S. Policy toward Latin America* (New York, 1971).

Existe una vasta literatura sobre el colonialismo e intervencionismo estadounidense desde la década de 1890 hasta la de 1920. A pesar del inmenso flujo de las últimas publicaciones sobre la incursión en el Caribe y América Central por parte de Estados Unidos, la información más fácilmente comprensible es la de Samuel Flagg Bemis, *The Latin American Policy of the United States: An Historical Interpretation* (New York, 1943). Para estudiar los acontecimientos desde 1780 hasta la década de 1980, véase Walter LaFeber, *Inevitable Revolutions: The United States in Central America* (New York, 1984).

Otros libros que pueden servir para informarse sobre las invasiones de Estados Unidos al Caribe en forma cronológica son los siguientes: Dana G. Munro, *Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean, 1900-1921* (Princeton, 1964) y *The United States and the Caribbean Republics, 1921-1933* (Princeton, 1974), Whitney T. Perkins, *Constraint of Empire: The United States and Caribbean Interventions* (Westport, 1981) y Lester D. Langley, *The Banana Wars: An Inner History of American Empire, 1900-1934* (Lexington, 1983). Sobre países en particular, véase, R. R. Hill, *Fiscal Intervention: The Dominican Republic during the U.S. Occupation of 1916-1924* (Austin, 1984) y Louis A. Pérez, Jr., *Cuba under the Platt Amendment, 1902-1934* (Pittsburg, 1986).

La información más completa sobre las operaciones de Edwin Kemmerer en América del Sur se encuentra en Paul W. Drake, *The Money Doctor in the Andes: The Kemmerer Missions, 1923-1933* (Durham, 1989). Esas misiones están situadas en contexto por Robert N. Seidel, "Progressive Pan Americanism: Development and United States Policy toward South America, 1906-1931" (Ph.D. diss., Cornell University, 1973). La expedición de Kemmerer a Ecuador está analizada por Linda Alexander Rodríguez, *The Search for Public Policy: Regional Politics and Government Finances in Ecuador, 1830-1940* (Berkeley, 1985) y a Sudáfrica por Bruce R. Dalgaard, «South Africa's Impact on Britain's Return to Gold, 1925" (Ph.D. diss., University of Illinois, 1976). La visión personal de los «money doctors» por parte de Edwin Kemmerer se puede observar en su «Economic Advisory Work for Governments», *Economic Review* 17, n° 1 (marzo de 1927): 1-12. Para ver la forma en que los bancos centrales se comprometen en similares reestructuraciones económicas internacionales, léase Richard Hemming Meyer, *Banker's Diplomacy: Monetary Stabilization in the Twenties* (New York, 1970).

El Fondo Monetario Internacional ha atraído un gran número de literatura que incluye J. Keith Horsefield, ed., *The International Monetary Fund, 1945-1965: Twenty Years of International Monetary Cooperation*, 3 vols. (Washington, DC, 1969), Cheryl Payer, *The Debt Trap: The IFM and the Third World* (New York, 1974), Margaret Garritsen de Vries, *International Monetary Fund, 1966-1971: The System under Stress*, 2 vols. (Washington, DC, 1976), John Williamson, ed., *IFM Conditionally* (Washington, DC, 1983) y Tony Killick et al., *The Quests for Economic Stabilization: The IFM and the Third World* (London, 1984). Dos libros que enfocan la experiencia latinoamericana son: Rosemary Thorp y Laurence Whitehead, *Inflation and Stabilization in Latin America* (New York, 1979) y Manuel Pastor,

Jr., *The International Monetary Fund and Latin America: Economic Stabilisation and Class Conflict* (Boulder, 1987).

Respecto de los Chicago Boys, el estudio más importante es el de Juan Gabriel Valdés, *La Escuela de Chicago: Operación Chile* (Buenos Aires, 1989). Uno de los pocos análisis en inglés corresponde a Philip J. O'Brien, «The New Leviathan: The Chicago School and the Chilean Regime, 1973-1980», *Occasional Papers* 38 (University of Glasgow, Institute of Latin American Studies, 1982). El caso de los Chicago Boys es uno de los muchos asuntos tratados por Eduardo Silva, «Capitalist Coalitions and Economic Policymaking in Authoritarian Chile, 1973-1988» (Ph.D. diss., University of California, San Diego, 1991).

Para aprender más acerca de los puntos de vista y el logro de Jeffrey D. Sachs, véanse tres de sus publicaciones: *Developing Country Debt and Economic Performance* (Chicago, 1989): «How to Save the Third World», *New Republic* (October 28, 1985): 20-22 y «Making the Brady Plan Work», *Foreign Affairs* 68, n° 3 (Summer, 1989):87-104. También es útil el artículo de John Sedgwick, «The World of Doctor Debt», *Boston Magazine* (mayo de 1991): 63-65, 107-8.

La política del conocimiento: Hayek y la tecnocracia

“Muchos de aquellos que profesan los objetivos más individualistas apoyan medios colectivistas sin reconocer la contradicción”.

Milton Friedman

“Debemos buscar a aquellos defensores cuya convicción espiritual de que aquello que deben hacer en todo momento, es lo mejor para el Estado... Entonces, en virtud de lo reducido de esta clase —minúscula parte de éste— y de la sabiduría que reside en ella, núcleo que toma la dirección y gobierna, es por lo que una ciudad establecida sobre los principios de la naturaleza será sabia en su totalidad”.

Sócrates

“La política no es el arte de lo posible, es el arte de hacer posible lo necesario”¹

87

Miguel Palacios Macer

Introducción

Comenzando con la década de 1970, dos tendencias concurrentes rigieron la determinación de políticas económicas en América Latina. La primera es el ascenso al poder, en todo el continente, de una generación de jóvenes tecnócratas. Este ascenso fue acompañado por una convergencia casi universal hacia el neoliberal “Consenso de Washington” de disciplina fiscal, liberalización comercial y financiera, privatización y desregulación (Williamson, 1994). La primera tendencia recibió mayor atención con una diversidad de estudios de países que se centraron en los atributos y la trayectoria hacia el poder de las cohortes tecnocráticas (Centeno, 1994; Valdés, 1995; Schneider, 1992; Conaghan y Malloy, 1994). La segunda ha sido menos estudiada.

¹ Introducción a *Camino de Servidumbre*, Edición del 50 Aniversario; *La República III*, 413c, 529a; PALACIOS MACER fue el fundador de ITAM Mexico. La cita aparece en el ensayo de SR Golob sobre PEDRO ASPE en DOMÍNGUEZ, 1997. Traducción: Patricia Arellano.

Ciertamente, aún no se posee una historia intelectual del neoliberalismo tecnocrático similar a lo que ya se ha hecho con el keynesianismo y el desarrollismo de la ISI (Hall, 1989; Sikkink, 1991).

¿Por qué esta correspondencia entre tecnócratas y neoliberalismo? Según un punto de vista, los tecnócratas simplemente “lo consiguieron” y aceptaron la “esencia de la sabiduría que todos los economistas serios reconocen” (Williamson, 1994). Al otro lado del espectro político, hay autores que señalan que las políticas de los tecnócratas coinciden en beneficiar a los mismos sectores sociales de los que muchos de ellos provienen (Petras y Vieux, 1994). Otros se han centrado en la alianza entre las élites regionales y las instituciones financieras internacionales (Kahler, 1995; Mosely, Harrigan y Toye, 1991). También se ha subrayado el vínculo con las universidades de los Estados Unidos y las redes de contactos que han desarrollado allí (Valdés, 1995; Centeno, 1994); asimismo se ha destacado el papel de los centros de estudio y las fundaciones (Silva, 1991; Cockett, 1994; Nysten, 1993; Puryear, 1994). Schneider acentúa la importancia del conocimiento y las políticas públicas como señales requeridas por un mercado mundial crecientemente exigente. Siguiendo a Powell y DiMaggio (1992), hasta podríamos imaginar que los tecnócratas convergerían en una ideología particular incluso careciendo de claros incentivos financieros y que el conocimiento económico ha servido como un “ritual” para legitimar ciertas formas de gobierno (Markoff y Montecinos, 1992).

88

Si bien estos análisis buscan definir la “mentalidad tecnocrática” y su vinculación con las doctrinas neoliberales perfilando sus orígenes intelectuales a través de una variedad de fuentes, en este trabajo se invierte este orden analítico y se examina el pensamiento de una de las figuras más significativas en el desarrollo de la ideología neoliberal. Se utiliza el trabajo de Friedrich Hayek para explorar una de las más perturbadoras constantes del pensamiento tecnocrático contemporáneo en América Latina: la coexistencia de la fe en los mercados y la eficacia de la preferencia del consumidor con un pronunciado recelo respecto a la democracia y los beneficios de la opción electoral (Centeno, 1993). ¿Constituyó ésto un error temporal originado en las condiciones específicas a las que se enfrentaron estos países en la década de 1980? O, más importante aún, ¿existía una ineludible afinidad entre el contenido de las políticas y el estilo de gobierno?

Al centrarse en Hayek, no quiero insinuar que los tecnócratas son por definición seguidores de una única ideología económica. En la primera década de la Unión Soviética, por ejemplo, existió una fascinación tecnocrática respecto de la modernidad y el conocimiento especializado. En América

Latina, el desarrollismo de la década de 1950 y de 1960, con frecuencia fue tecnocrático e “izquierdista” a la vez. Tampoco quiero insinuar que los tecnócratas son antidemocráticos *porque* son neoliberales. Más bien, el siguiente análisis solamente busca identificar la raíz común del pensamiento tecnocrático: el énfasis en el monopolio del conocimiento. He escogido a Hayek debido a que está muy asociado con la defensa de la libertad y la democracia, que se supone son parte del contemporáneo “fin de la historia”. Sus trabajos son particularmente importantes precisamente porque él argumenta con mucho vigor contra la imposición del “conocimiento especializado” por parte de los regímenes socialistas. El análisis siguiente debería dejar claro que el peligro de la tentación tecnocrática no es una función de la ideología, sino de una mentalidad más genérica, con un profundo recelo respecto de la participación democrática. El propósito de este trabajo no es criticar a una escuela económica sino a un particular estilo de política.

Hayek

A través de su Sociedad Mont Pelerin, miles de discursos y seminarios, y sus voluminosos trabajos (en especial *Camino de Servidumbre* de 1944), Friederich Hayek ayudó a crear una red de economistas y futuros líderes que predominarían en la década de 1980. Hayek ha sido considerado el padrino ideológico de la revolución del mercado. Margaret Thatcher, por ejemplo, hizo de *Camino de Servidumbre* su biblia económica. El arquitecto del legado inicial de Reagan, David Stockman, fue supuestamente seguidor de Hayek por largo tiempo, en tanto Newt Gingrich lo destaca en su lista de lecturas. El primer ministro checo, Vaclav Klaus, con frecuencia expresa su agradecimiento a Hayek y despliega notoriamente el retrato de éste en su oficina. *National Review*, *Investors Daily*, *Forbes* y el *Wall Street Journal* así como en el torrente de documentos sobre políticas públicas del American Enterprise Institute (AEI), la Fundación Heritage y el Instituto Cato, reconocen el importante rol intelectual jugado por este economista austríaco.

En algunos lugares de América Latina la influencia de Hayek (y la de aquellos inspirados por él) ha sido considerable. La fascinación de los Chicago Boys con Milton Friedman hizo de Hayek una especie de abuelo honorífico del experimento económico chileno: “La araña en el centro de la red (neoliberal)” (O’Brien y Roddick, 1983, 56-57). Oppenheim (1993, 148) se refiere a Hayek como “el verdadero padre intelectual de los Chicago Boys”. La visita de Hayek a Chile fue crucial para la auto legitimación intelectual

del gobierno de Pinochet. Sin embargo, más importante que su prestigio fue el legado intelectual de Hayek en la Universidad de Chicago y la subsecuente influencia disfrutada por sus egresados (Valdés, 1995). La influencia de Hayek en el neoliberalismo chileno se selló con la Constitución de 1980, que oficialmente se llamó “La Constitución de la Libertad”, en honor a su famoso ensayo que lleva ese título.

Fuera de Chile, es más difícil determinar la influencia específica de Hayek. Existe alguna evidencia en el caso de Perú. En un seminario realizado en 1979, Hayek, inspiró a Hernando de Soto y su investigación de el “otro sendero” (*Latin America Regional Reports: Andean Group*, abril 11, 1986, pág. 5). El compatriota de Hernando De Soto, Mario Vargas Llosa atribuye a Hayek su conversión al mercado. Sin embargo, a pesar de la relevancia de algunos convertidos a Hayek, no está claro hasta qué punto influyó el giro hacia el neoliberalismo en los países andinos en la década de 1980 (Conaghan y Malloy, 1994). Trabajos sobre Argentina no le asignan el mismo tipo de relevancia que la que Hayek disfrutó en Santiago (Foxley, 1983; Ramos, 1986; Taylor, 1987). En México, el papel de Hayek fue limitado. En conversaciones con una gran diversidad de *tecnócratas*, nunca escuché referencias a él como una influencia intelectual central.

90

Si bien la evidencia de una vinculación ideológica e intelectual directa de Hayek con América Latina no es muy extensa, quiero sostener que podemos hablar de Hayek como el progenitor de una particular actitud hacia las políticas públicas que llegó a dominar el continente en la década de 1990. Además, Hayek es el representante ideal de un movimiento cultural/ideológico que incluyó a los regímenes neoliberales de Latinoamérica. Más específicamente, el pensamiento de Hayek nos permite explorar las posibles contradicciones en el paradigma neoliberal y las repercusiones derivadas de su aplicación. Precisamente, porque gran parte del trabajo de Hayek se centra en la tendencia inherentemente anti-democrática en el socialismo, constituye un sujeto de análisis ideal para clarificar si es la economía o la política la que forja el camino hacia la servidumbre.

El Trabajo

Existen tres facetas cruciales en el trabajo de Hayek con clara aplicabilidad para América Latina. La primera es su posición epistemológica. Esto es esencial puesto que mucha de la legitimación de los tecnócratas proviene de su supuesto acceso privilegiado al conocimiento especializado. La segunda

es la fe en el mercado. Dado que el dogma central de la revolución tecnocrática fue el regreso al mercado, vale la pena analizar el atractivo particular de esta institución. Finalmente, la postura de Hayek respecto a la democracia. A pesar de su reputación como defensor de la libertad del individuo, la filosofía de Hayek contiene precisamente el resquicio ideológico utilizado por muchos tecnócratas latinoamericanos para excluir a gran parte de la población del proceso de adopción de decisiones.

Me detendré bastante en consideraciones aparentemente académicas de la filosofía de Hayek, porque los supuestos básicos ayudan a determinar su actitud hacia la política y su papel en la economía. Estas son fundamentales para ayudarnos a comprender las actitudes políticas específicas que son inherentes a la mentalidad tecnocrática.

Epistemología, o por qué no podemos conocer las cosas importantes

La clave de la política de Hayek radica en sus teorías sobre el conocimiento. Hayek no podría estar más de acuerdo con el “giro epistemológico” contemporáneo en las ciencias sociales, incluso si disintiera radicalmente de muchas de las posturas políticas resultantes. Si Marx es un determinista económico, Hayek es un determinista epistemológico (Connin, 1990, 299).

91

Hayek se consideraba a sí mismo como parte de una tradición intelectual que comienza con Mandeville pasando por Locke, la Ilustración Escocesa, Edmund Burke, Toqueville y Lord Acton. De su amplia herencia intelectual británica, Hayek adoptó dos premisas fundamentales. Primero, subrayó el “individualismo metodológico”. Este sostiene que la clave para la comprensión humana se encuentra en el análisis de las acciones del individuo. Sólo perfilando los efectos combinados de éstas, podemos descubrir las raíces de las instituciones sobre las cuales descansa la sociedad. Lo que se manifiesta como acciones de los colectivos no es más que la interacción de una diversidad de individuos. Hayek contrasta este hecho con la doctrina del “realismo conceptual” con la que asocia a Bacon, Descartes, Rousseau, Comte y, por supuesto, Marx. Esta perspectiva sostiene que colectivos tales como las clases o el Estado existen y pueden actuar e incluso ser más importantes que la acción individual.

El anti-induccionismo activo de Hayek sirve como segunda guía metodológica. El interpretar o el explicar los actos individuales requiere de nuestra lectura subjetiva de la situación. Esto hace imposible confiar por completo

en nuestras observaciones o análisis. En tales instancias estaremos tan sólo proyectando nuestros sesgos particulares y preconcepciones respecto del mundo. Al igual que Berkeley y Hume antes de él, Hayek sugiere que mucho de nuestro conocimiento de la realidad exterior refleja una simple construcción mental que no necesariamente tiene un equivalente en la naturaleza. Siguiendo a Kant, Hayek supone que los seres humanos poseen conjuntos de categorías *a priori* con los cuales interpretan y comprenden el mundo. Elaborar una teoría basada en observaciones empíricas es por lo tanto un disparate. Todo lo que podemos esperar es desarrollar una serie de proposiciones que se ajusten a un patrón lógico y cohesionado.

Hayek diferencia entre lo que denomina conocimiento “objetivo” y “subjetivo”. Este último es un producto de la mente humana, el primero existe en el mundo real. Mucho de nuestro conocimiento (y particularmente en las ciencias sociales) es subjetivo. Los llamados “hechos sociales”, a menudo, no son más que modelos que aplicamos a los acontecimientos; la idea de que cualquier fenómeno o institución social pueden ser analizados es tan sólo una ilusión. Sólo aquellas cosas no creadas a partir de una acción consciente se pueden entender en forma objetiva, puesto que sólo éstas nos permiten escapar de la trampa de la interpretación. Con respecto al conocimiento “objetivo”, como el que encontramos en las ciencias naturales, Hayek aconseja: “una actitud de humildad respecto de procesos sociales anónimos e impersonales mediante los cuales los individuos ayudan a crear cosas más allá de su conocimiento” (*Individualism and Economic Order*, pág. 8).

92

Durante la mayor parte de su vida intelectual, Hayek tuvo una constante lucha con los que denominó “constructivistas racionales”: aquéllos que tenían infinita fe en la habilidad del conocimiento humano para crear y comprender los diseños sociales óptimos. Estos son precisamente los mismos autores que centran su análisis en actores colectivos. Según Hayek, comparten un tipo ingenuo de racionalismo con una confianza desmesurada en la ingeniería social. Estos falsos supuestos se pueden atribuir a la valoración excesivamente optimista de la capacidad cognoscitiva humana. El ataca la perspectiva sinóptica de la ciencia que imagina que todo el conocimiento de una sociedad puede encontrarse dentro de una sola cabeza. Las ciencias sociales sufren de la misma limitación que la planificación social. La opinión de Hayek respecto de la sociología puede suponerse por su caracterización de Comte como un “totalitario del siglo XIX” (*Camino...*, pág. 20). La economía contemporánea es tan culpable como las otras ciencias sociales de lo que Hayek (en su discurso de Premio Nobel) denomina la “pretensión del conocimiento”: “una generación de economistas [imagina] que las ficciones

estadísticas que dominan los modelos macroeconómicos reflejan las relaciones económicas reales” (Gray, 1984, 30).

Esto no quiere decir que todas las cosas son relativas o que la “verdad” es puramente una construcción social. El trabajo de Hayek es la antítesis de tales críticas post-modernistas. El dedicó muchísima atención a ataques contra aquellos que desafían la idea de una verdad única. Esto sólo puede conducir a un relativismo moral y político de la peor especie. La posición de Hayek parece paradójica puesto que, si bien él se opone a la arrogancia racionalista, sigue creyendo en alguna capacidad para descubrir la verdad y que la única senda para la salvación radica en la eliminación del error (Barry, 1984, 50). A diferencia de los post-modernistas, Hayek cree que los “hechos” existen, pero que hay severas limitaciones en nuestra habilidad de percepción, análisis y comprensión de éstos. Al igual que Popper, Hayek no niega la verdad sino nuestra capacidad de conocerla con certeza.

Hayek va más allá de la Carnegie School con su noción de racionalismo delimitado (“bounded rationality”). Según Hayek, existen aspectos del mundo real que no pueden ser abarcados o comprendidos por el conocimiento humano. Existen “límites constitucionales para el conocimiento y los intereses del ser humano” (*Individualism and Economic Order*, pág. 14).

El modelo epistemológico debería ser la teoría evolutiva relacionada con “un proceso de continua adaptación a los acontecimientos imprevistos [que] nunca nos debe situar en una posición de predecir o controlar racionalmente la evolución futura. Todo lo que puede hacer es mostrarnos de qué modo las estructuras complejas llevan dentro de ellas mismas un medio de corrección que conduce a nuevos desarrollos evolutivos...” (*The Fatal Conceit*, 1989, pág. 25). La mejor manera de entender la epistemología Hayekiana es invirtiendo el famoso aforismo de Marx: Hayek quiere que los filósofos abandonen en sus intentos de cambiar el mundo y se concentren mucho más en interpretarlo. Podemos lograr algún entendimiento de los patrones de la vida social, de cómo éstos dictan las acciones y de sus probables resultados. Sin embargo, no podemos alcanzar el conocimiento para crear un mundo diferente.

93

Mercados, orden espontáneo y el mejor de todos los mundos posibles

Estas propuestas epistemológicas ayudan a explicar la visión de Hayek con respecto al mercado y por qué éste constituye una institución tan impor-

tante. La falta de confianza de Hayek en la comprensión humana le hace estar más seguro de las capacidades del mercado. Precisamente porque la asignación de recursos sería un proceso subjetivo y precisamente porque se basaría en un conocimiento sesgado e incompleto, tenemos que confiar en este mecanismo impersonal que ha sido construido por fuerzas no conscientes. En ausencia de la posibilidad de un conocimiento social perfecto, el mercado proporciona los mecanismos mediante los cuales podemos comprender mejor lo que está aconteciendo en una sociedad.

Para Hayek, el problema económico de la sociedad es “la utilización del conocimiento, que a nadie le es dado en su totalidad” (*Individualism...*, pág. 78). El mercado es un “proceso de descubrimiento”, un conjunto de instituciones que sirven como vehículo para la diseminación del conocimiento. Los mercados son procesos de creación y diseminación del conocimiento. La sociedad requiere una rápida adaptación a los cambios en circunstancias particulares de tiempo y lugar. El sistema de precios realiza esto enviando señales, es simplemente un sistema para comunicar información (“La utilización del conocimiento en la sociedad”).

94

No se puede enfatizar suficientemente lo importante que es el mercado para el buen funcionamiento de una sociedad en la visión Hayekiana del mundo. Los procesos del mercado son el equivalente económico a la gravedad o a la atracción subatómica: sin éstas, nada funciona. Las leyes de los procesos económicos son consideradas como limitantes de la acción humana. Del mismo modo que aceptamos la inevitabilidad de las leyes físicas al construir edificios, hemos de aceptar las leyes del mercado en nuestros diseños de constituciones sociales: “Fue la sumisión de los hombres ante las fuerzas impersonales del mercado lo que en el pasado hizo posible el crecimiento de una civilización... es sometiéndonos como ayudamos cada día a construir algo que es más grandioso de lo que cualquiera de nosotros puede comprender en su totalidad (*Camino...*, págs. 223-224). El intentar crear un sustituto para el mercado sería catastrófico. La acción política (caprichosa por definición) podría intentar superar estas limitantes pero sólo con el riesgo de producir caos. Las sociedades que no escogen la senda hacia el capitalismo de mercado están condenadas a la miseria (Barry, 1994).

Entonces, ¿dónde surge este mercado? No podemos aprehender su totalidad, mucho menos diseñar un mejoramiento, pero podemos determinar sus orígenes. Hayek cree que el mercado es una creación “espontánea” producida por un proceso evolutivo en el que las instituciones sociales óptimas, o por lo menos las más adecuadas han sido seleccionadas por el entorno. Nuestra moral, al igual que nuestras instituciones, también es evolutiva y

constituye una adaptación funcional a un entorno (*Knowledge, Evolution and Society*, 1983, pág. 47). Nuevamente deberíamos subrayar, junto con Hayek, que el mercado no es una creación consciente. Este, al igual que la naturaleza, se ha desarrollado como respuesta a un conjunto de señales del medio. Ha demostrado ser simplemente la forma más exitosa de ordenar la vida económica. Este es quizá el más importante legado de la escuela austríaca de Carl Menger y Ludwig von Mises; los mercados son creaciones históricas en perpetuo flujo evolutivo.

El orden espontáneo o “*catalaxia*” del mercado es un mero producto de las transiciones individuales exitosas y de las relaciones a través de la historia. Se debe evaluar no en el terreno ideológico ni del utilitarismo de Bentham, sino porque el proceso evolutivo parece haber seleccionado este orden como el mejor. Por tanto, el rechazo de Hayek al socialismo no se basa en un juicio “de valor” sino en la reflexión de una ineludible realidad evolutiva (*Knowledge, Evolution and Society*, pág. 29). Hayek adopta esencialmente una visión darwiniana de los sistemas sociales combinada con saludables dosis de funcionalismo: los mejores sobreviven y los que han sobrevivido son los mejores². Vivimos en el mejor de todos los mundos posibles en tanto en cuanto no tratamos de mejorarlo.

Para Hayek, este orden evolutivo no tiene escapatoria. Precisamente porque no es el producto de una sola mente humana, porque no refleja el diseño consciente, porque no ha sido construido como tal, es ineludible: “el individuo, al participar en el proceso social *debe estar presto y deseoso de ajustarse a los cambios y someterse a acuerdos que no corresponden al resultado de un diseño inteligente, cuyas justificaciones en un caso particular podrían no ser reconocibles y que para él a menudo parecerían ininteligibles e irracionales*” (*Individualism*, pág. 22; subrayado mío). El problema con la política Hayekiana es el mecanismo para obtener este ajuste y sumisión.

95

Política y por qué algunos no deberían hablar

Los escritos políticos de Hayek apuntan a lograr que la acción política sea armónica con las leyes de necesidad económica. En la *Constitución de la Libertad*, Hayek se esfuerza en declarar que él no es un conservador. En el prólogo de una de las ediciones de *Camino...*, señala que “un movimiento

² La única definición consistente del “mejor sistema social” ofrecida por HAYEK es la que puede mantener poblaciones cada vez más numerosas.

conservador, por su misma naturaleza, está destinado a defender el privilegio establecido, a apoyarse en el poder del gobierno para proteger el privilegio”, sin embargo, “la esencia de la posición liberal es la negación de todo privilegio” (pág. XXXVIII). Su fe en el proceso evolutivo del mercado y en la capacidad de éste para seleccionar a los ganadores es válida para ricos y pobres. Hayek propone un enfoque casi Rawlsiano de la justicia social al definir la sociedad ideal como aquella “que elegiríamos si supiésemos que nuestra posición inicial en ella, va a ser decidida en forma aleatoria” (*Law, Legislation and Liberty*, Vol. II).

No se debe agrupar a Hayek con los que proponen eliminar al Estado en su totalidad. Hayek reconoce casos en los que el mercado fracasa: “En estas instancias existe una divergencia entre los ítems que entran en el cálculo privado y los que afectan el bienestar social; toda vez que esta divergencia se vuelve importante, hay que encontrar algún método distinto de la competencia para proporcionar los servicios referidos”. Además, “un sistema competitivo eficaz necesita un marco legal diseñado en forma inteligente y continuamente ajustado (*Camino...*, págs. 44-45). No obstante, Hayek está en contra de imponer la igualdad a través del Estado. Hayek cree que estar en el último lugar de la jerarquía económica, si bien es quizás un infortunio, no se clasifica como una *injusticia* que requiera del Estado para resolver la situación. Nuevamente, el punto de justicia se encuentra en que el mercado es un escudriñador ciego que asegura la distribución funcional de los recursos. Las implicaciones de política son claras y corresponden al dogma neoliberal: una red de seguridad para los más desfavorecidos y libre acción para el resto.

96

Nada de esto es muy sorprendente dado el punto de vista de Hayek con respecto al mercado. No obstante, para comprender la política de Hayek y las ramificaciones de esto, es esencial concentrarse en su posición más general frente a la democracia y al gobierno legítimo. Para Hayek la característica más importante de un buen gobierno es que sus instituciones deberían estar tan limitadas como para no poder hacer daño. Deberíamos suponer lo peor en los humanos y buscar descubrir aquellas instituciones que mejor puedan limitar nuestra capacidad de hacer daño. El mejor medio para lograrlo es a través del imperio de la ley. Según Hayek, la civilización es un conjunto de reglas desarrolladas para controlar nuestros instintos (*Knowledge, Evolution, and Society*). Sin leyes, la vida compleja, organizada y civilizada es imposible (*Law, Legislation and Liberty*, Vol. I, pág. 44)

La legitimidad de las leyes no se debe confundir con el gobierno de la mayoría. Hayek comparte la preocupación de Toqueville y Burke respecto a la tiranía de la mayoría. Sugiere tres principios a través de los que

podemos juzgar la calidad de las leyes. El primero es determinar si se aplican universalmente. Una buena ley es la que evita el poder arbitrario: “la acción determinada por un particular no será coartada por una regla general (*Law, Legislation and Liberty*, Vol. III, pág. 8). Es decir, al igual que el mercado no hace ninguna distinción entre las personas al determinar el éxito, las leyes se deberían aplicar sin considerar a “quién” o a “quienes”. El segundo principio es la ausencia de coerción. Hayek cree en lo que Berlin llama libertad “negativa”, en la que hay coerción sólo cuando se es forzado a hacer algo; restricciones a la acción *potencial* no son necesariamente coercitivas. Finalmente, según Hayek, las leyes esenciales no pueden ser formuladas por las instituciones imperfectas del hombre sino “descubiertas”.

Como en el caso del mercado, los intentos de ir en contra de las leyes (naturales?) descubiertas son muy peligrosos (*Law, Legislation and Liberty*, Vol. III). Seguir lo que dicte la *catalaxia* nos da la mejor oportunidad de alcanzar una libertad *ordenada*. Según Hayek, tenemos dos opciones: ajustarnos a las fuerzas del mercado, los modelos evolutivos de las leyes dadas o someternos a un superior. Si no confiamos en el proceso inconsciente de creación social tendremos que vivir con el producto consciente de un dictador.

Del mismo modo que el mercado es la mejor solución a los problemas económicos propuestos por nuestro limitado conocimiento, la libertad se considera como un medio de resolver conflictos políticos causados por nuestros límites cognoscitivos: “si hubiese hombres omniscientes, si pudiésemos saber no sólo todo lo que afecta al logro de nuestros deseos presentes sino que también a nuestras necesidades y deseos futuros, existiría escaso argumento para la libertad (*Constitution of Liberty*, pág. 116). En resumen, si los gobernantes fuesen suficientemente sabios, no habría ninguna necesidad de democracia. Pareciera que la democracia es como el mercado: una adaptación institucional al conocimiento imperfecto.

Sin embargo, a pesar de su reputación como un apasionado defensor de la libertad, Hayek es un demócrata ambivalente. Según él, la democracia es “esencialmente un medio, un mecanismo utilitario para salvaguardar la paz interna y la libertad individual”. Sería errado en este caso “hacer de la democracia un fetiche” (*Camino...* pág. 78). De hecho, “en su presente forma ilimitada, la democracia ha perdido enormemente la capacidad de servir como protección contra el poder arbitrario. Ha dejado de ser una garantía de libertad personal... se ha convertido en la causa principal de un progresivo y acelerado aumento del poder y el peso de la máquina administrativa” (*Law,*

Legislation and Liberty, Vol. III, pág. 152). Demasiada fe en deseo de la mayoría conduce a la tiranía y al desastre económico.

Las dudas de Hayek se originan cuando se aplican las reglas del mercado para analizar la esfera política. Como en su “individualismo metodológico”, Hayek antecede a los teóricos de la “public choice”, como Buchanan y Tullock, al conceptualizar la política como un mercado de sufragios. La política para Hayek es una competencia por favores y privilegios entre una amplia variedad de grupos sociales. Precisamente porque es un mercado en el que rige el interés individual, el sistema político no puede depender de la “bondad” de los hombres sino de la “bondad” del sistema.

La democracia no ofrece el mismo tipo de garantía sistémica proporcionada por el mercado. De hecho, parece que Hayek cree que ésta, habitualmente premiará lo peor de los seres humanos. El mecanismo que produce bienes sociales mediante la búsqueda de intereses individuales en el mercado económico parece fracasar en lo político. Muy similar al enfoque de Mancur Olson, los grupos de intereses se consideran como impedimento del logro del bien social porque nadie quiere luchar por el mercado mismo. En el “juego” del mercado, las leyes se cumplen y nadie trata de cambiarlas. En el juego político, por otra parte, los individuos intentan activamente distorsionar el sistema de reglas para su propio beneficio. La política es inherentemente un juego “de suma cero”.

98

El problema central con la política son las excesivas expectativas. Siempre existe el peligro de los políticos que sacrifican el bien general por las demandas privadas y particulares. Los gobiernos democráticos, no restringidos por reglas obligatorias, lejos de llevar a cabo planes racionales de legisladores omniscientes y benevolentes, se convierten en presa de grupos de presión con demandas particulares. Al final éstos destruyen el poder creativo del orden general. Por tanto, las ineficacias en el orden económico se pueden atribuir a la intromisión de tales grupos.

La única solución a este dilema es un gobierno limitado, reduciéndose así el peligro de políticas públicas perniciosas. En sus últimos trabajos Hayek propone una reforma política centrada en una cámara alta legislativa aislada en diversas formas de las presiones políticas directas. En este caso, la democracia estaría protegida por barreras a la participación. (*Law, Legislation and Liberty*, Vol. III, Capítulo 7).

Hayek describe en forma profética el colapso de la democracia. Destaca los inevitables retrasos que se producen cuando todos deliberan. La incapacidad de las asambleas democráticas para llevar a cabo lo que parece ser un

claro mandato popular, inevitablemente causará descontento con tales instituciones. Los parlamentos serán considerados ineficaces, incapaces o incompetentes para llevar a cabo las tareas para las cuales han sido elegidos. Crecerá la convicción de que para una planificación eficaz, se debe “aislar de la política” y quedar en manos de expertos, funcionarios permanentes u órganos autónomos independientes. El clamor por un dictador económico es una fase característica en el movimiento hacia la planificación (*Camino...* págs. 69-75). Hayek reconoce que los retrasos y las frustraciones con la democracia necesariamente favorecerán la toma del poder por parte del “fuerte” que promete “hacer las cosas” (*Camino*, págs. 151-152).

Lo que quizás es más interesante sobre estos pasajes es la obvia simpatía de Hayek con los frustrados por la democracia puesto que en él existe una clara afinidad autoritaria. Dado que el orden evolutivo y espontáneo es claramente óptimo, los que quieren desafiarlo, cambiarlo o salirse de éste, no deben tomarse en consideración. Hayek a menudo expresaba su pesar de que la gente ya no deseaba obedecer un conjunto de reglas que no entendía, precisamente las mismas reglas que hacían posible una sociedad ideal. Las personas deben estar convencidas de la razón de ser de las reglas. Existe la necesidad de un “vigoroso activismo ideológico” (Vaughn, 1984, 139)”. El énfasis en la importancia de las ideas sobre el libre mercado y la libertad es bastante similar a la afirmación de Olson de que la ideología actúa como pegamento para la acción colectiva. Es decir, debemos invocar un fundamento ideológico para la trayectoria (evolutiva) correcta de una sociedad.

Este es el punto crucial en que la búsqueda Hayekiana de la libertad económica definida por el mercado, contradice claramente su supuesta preferencia por la democracia política. Hayek señala que la planificación requiere la creación de una perspectiva común de los valores esenciales, pero ¿no es éste también el caso con la imposición del mercado? Incluso aceptando por el momento que el orden del mercado es espontáneo y natural, está claro que las personas a menudo tienen que ser convencidas de este hecho. Al igual que en el socialismo, debe existir alguna forma de hegemonía ideológica o el mercado no sobrevivirá a la disputa política entre grupos.

Este énfasis en la necesidad de un consenso social traiciona el esquema conceptual autoritario básico de Hayek. Tal dependencia ideológica es una característica de un régimen totalitario en el que la ideología proporciona a las personas “la ilusión de que el sistema está en armonía con el orden humano y el orden del universo” (Havel, pág. 43). La necesidad de aceptar la funcionalidad y naturalidad del mercado sabe a coerción antidemocrática.

Hayek sostiene que el orden espontáneo es superior puesto que no requiere conformidad con los fines pero si requiere unanimidad con respecto a las reglas básicas de la sociedad. No está claro por qué uno es inherentemente más coercitivo que el otro.

¿Qué pasa cuando la inmensa mayoría de la población, decide que no está de acuerdo con este consenso ideológico, cuando no quiere vivir dentro del orden espontáneo del mercado? La respuesta de Hayek es que una sociedad no puede permitirse el lujo de escucharlos. Ninguna prerrogativa democrática es suficientemente legítima para desafiar las ineludibles reglas del mercado. Bajo ciertas condiciones, la decisión de un gobierno autocrático será más legítima que aquellas basadas en principios mayoritarios (*“El ideal democrático y la contención del poder”*, pág. 17). Así como predijo que los planificadores impondrían su régimen a las poblaciones recalcitrantes, de igual manera respaldaría la necesidad triste de imponer el mercado a aquellos demasiado ciegos para ver sus propios intereses.

La política Hayekiana es antitética a la negociación que es inherente a la democracia. Dada la existencia de reglas universales en el orden evolutivo, tales negociaciones producirían aproximaciones imperfectas a la “verdadera” realidad. Hayek se niega a reconocer que las diferentes posiciones respecto de las políticas públicas no son necesariamente el resultado de ideologías opuestas o de arrogantes errores de interpretación, sino reflejo de distintas posiciones en la estructura social. La discrepancia legítima es, por consiguiente, imposible.

Incluso en sus más apasionadas defensas de la libertad se detecta en Hayek una afinidad no con la democracia ni la libertad, sino con el seguimiento de los dictados de la historia, sin importar el costo. A la larga, la santidad del modelo económico es más grande que la del modelo político.

¿Leviatán Tecnocrático o Democracia de Mercado?

La misma combinación de certezas epistemológicas, económicas y políticas se puede encontrar entre los tecnócratas que han asumido el poder en varios países de América Latina. Parafraseando a Hayek podríamos caracterizar la ideología tecnocrática neoliberal en tres puntos simples:

— Existen formas superiores de conocimiento y verdades que no se pueden lograr en el debate político.

— El mercado es el mejor medio para alcanzar ese conocimiento.

— No se debe permitir que el conflicto político y social interfiera con el funcionamiento natural del mercado.

Los tres postulados de Hayek tienen una larga historia en América Latina. Tanto los *científicos* mexicanos como los positivistas brasileños habrían discrepado poco con Hayek (quizá algún debate sobre los méritos de la economía versus la ingeniería y una firme creencia en la superioridad de algunas razas y culturas). Misiones extranjeras como las encabezadas por Edwin Kemmerer en las décadas de 1920 y 1930 también encontraron frustrante que su absoluta fé en la creación de los bancos centrales fuese cuestionada u obstaculizada por consideraciones políticas (Drake, 1989). Comentarios efectuados por “money doctors” más contemporáneos (del FMI y otras organizaciones) respecto de las dificultades de trabajar con gobiernos pendientes de resultados electorales, indica que la frustración con los vaivenes del mercado político está ampliamente extendida (Drake, 1994). El desdén de Hayek por la democracia también se asemeja mucho a la “anti-política” de los dictadores militares en la región durante la mayor parte de los 60 y los 70 (Loveman y Davies, 1989; O’Donnell, 1973). Por ejemplo, en su análisis de la etapa de postguerra, Hayek pone énfasis en la necesidad de sacrificio y de “ajuste automático” por el bien de un “fin ideal” y reprende a los políticos que no reconocen esta necesidad (*Camino...*, pág. 234). Si Hayek consideró la imposición gubernamental del socialismo como una amenaza a la libertad ¿puede la imposición estatal del capitalismo ser muy diferente? Las metas pueden ser diferentes, los medios son preocupantemente similares.

101

Si bien podría aparecer como lo más inocuo, yo juzgaría los enfoques epistemológicos de Hayek quizás como los potencialmente más peligrosos para la democracia en América Latina. Con su negativa a reconocer la legitimidad de las críticas sociales, por su rechazo a la “subjetividad”, Hayek condena a la población a una pasividad histórica. Al afirmar que el orden social evolutivo es inherentemente óptimo, Hayek niega la posibilidad de la acción humana que se encuentra en el corazón de todo proyecto democrático. Según Hayek sólo se pueden aceptar los paradigmas dominantes. No tiene ninguna teoría del cambio excepto a través del desarrollo evolutivo o de la “mala administración” por parte de los gobiernos. ¿Acaso es imposible que las sociedades puedan aliviar los problemas sociales mejorando las instituciones sociales? Si no fuese así, cualquier democracia que exista estará permanentemente restringida.

Muy al igual que Hayek en 1944, los tecnócratas contemporáneos se consideran a sí mismos como revolucionarios eliminando un estatismo decrepito y reaccionario. También se consideran defensores de una “verdad” que nece-

sita ser protegida de la contaminación populista. En Chile, por ejemplo, los Chicago Boys aconsejaron que los economistas deberían ser “impenetrables a la presión política y motivados por un interés superior en el bien común” (Constable y Valenzuela, pág. 171). También se convencieron que poseían el monopolio de la verdad. Esto sustituyó los “intereses”. Los tecnócratas buscaron maneras con las cuales “fortalecer a los políticos más preocupados por el bien común” (Williamson, 1994, pág. 15). Incluso cuando hacían campaña para conseguir votos, parecían ansiosos de distinguirse de los que complacían las preferencias del público. José Piñera de Chile, por ejemplo, sostenía que lo que América Latina necesitaba eran “personas que fuesen verdaderos líderes más que políticos” (Piñera, 1994, pág. 231).

En México, un grupo de creyentes se cansó de las transacciones políticas características del PRI y buscó reemplazarlas con una sociedad nueva en la que los mecanismos del mercado estarían protegidos de las extravagancias políticas (Centeno 1994, Cap. 8). En Perú, el presidente Fujimori acumuló muchísimo apoyo público a través de su “golpe presidencial”. El lenguaje utilizado por Fujimori en su defensa de la imposición del mercado, se podría haber tomado de la caracterización de Hayek sobre los planificadores socialistas. El Congreso fue considerado una institución corrupta que cargaba a la sociedad con responsabilidades de un sistema económico que ya no era funcional y que impedía el desarrollo del mercado. Lo anterior son simples ejemplos de la asociación entre la imposición del mercado y de la política anti democrática en América Latina.

El énfasis de Hayek en el mercado como el único principio de organización económica posible, limita aún más la participación democrática. Esto no niega la obvia superioridad de los mecanismos del mercado para manejar muchas relaciones económicas. No obstante, Hayek niega la posibilidad de que el mercado pueda surgir de la competencia, sino que refleje conflictos previos (incluso conflictos políticos). En el caso de América Latina, fruto de la conquista y la esclavitud, el negar que la historia y la necesidad de enmendar algunos de sus legados a través de la legislación, requiere que una parte significativa de la población nuevamente acepte, en forma permanente, las limitaciones en sus posibles acciones. Uno puede leer toda la colección de *Estudios Políticos* de Chile o los documentos de programación de la Secretaría de Programación y Presupuesto de México y no encontrar referencia alguna a la historia³. Al igual que sus colegas economistas, los tecnó-

³ Aun cuando las hay, los tecnócratas parecen haber obtenido su conciencia histórica en forma tortuosa. El frecuentemente citado relato de como ASPE y SALINAS aprendieron historia de México de JOHN WOMACK en Harvard es quizá el mejor ejemplo.

cratas parecían creer que las “[instituciones] surgen como la solución eficaz de los problemas económicos. Esta misión y el funcionalismo que implica, desalienta el análisis detallado de la estructura social que... es la clave para la comprensión de cómo las instituciones existentes han logrado su estado actual” (Granovetter, pág. 505).

La falacia más importante en el programa político de Hayek es la explícita creencia en la “supervivencia del más idóneo” aplicado a los seres humanos y a los sistemas sociales. Los tecnócratas de América Latina adaptaron este lenguaje evolutivo: “Dejen caer a los que deben caer. Así es la selva de la vida económica. Una selva de golpes feroces, donde aquél que puede matar al que está al lado, lo mata. Esa es la realidad. (Constable y Valenzuela, pág. 187). Tal darwinismo desatiende la pregunta obvia de “idóneo para qué?”. Al final, la defensa del mercado por encima de todo principio requiere un acto de fe que tiene poco o acaso ninguna relación con ninguna pretensión de conocimiento. Incluso si aceptamos una perspectiva evolutiva del desarrollo social ¿por qué debería la historia terminar con el capitalismo como se practica en Santiago o en ciudad de México?

Al igual que Hayek, los tecnócratas también creían que sus políticas (a semejanza del mercado) eran socialmente neutrales. Los Chicago Boys de Chile, así como también muchos de los del equipo de Salinas, vieron la clase industrial tradicional como un lujo excesivamente protegido que tenía que desencadenar nuevas dinámicas más empresariales. Sin embargo, esta meritocracia del mercado, ha producido en todas partes mayor concentración de riqueza y miseria para aquéllos que están en la base social. Los “intereses” del mercado no han domado las “pasiones” de desigualdad e injusticia, pudiendo haberlas empeorado.

Finalmente, Hayek niega que la democracia pueda servir como un fin en sí. Al dotar al mercado o al mantenimiento de las instituciones “evolutivas” de una mayor legitimidad, Hayek sitúa al proceso democrático en constante peligro. ¿Quién no puede imaginar (o no ha oído) referencias al “verdadero espíritu” de la nación, a los “intereses generales” de las personas, a la preservación de un “orden social” sagrado para así desafiar a aquellos cuya única calificación es haber sido elegidos por sus conciudadanos? Ciertamente, tal era la actitud dominante que el enfoque Pinochetista tenía del papel del Estado. En el corazón de la teoría democrática se encuentra el principio sacrosanto de que el pueblo tiene el derecho a estar espectacularmente errado. Hayek niega tal afirmación y en su lugar sugiere vagas obligaciones más trascendentales.

La “mentalidad” tecnocrática también tiene una relación similarmente ambivalente con la democracia. Los tecnócratas buscan proteger a la población de sus peores instintos políticos, si bien implícitamente confían en que sí tomarán las opciones económicas correctas. Pueden decir que les gusta la democracia pero también expresan su desdén por el “electoralismo”. Igualmente contradictorio es que estos hombres y mujeres públicamente desacreditaron el papel del Estado en la economía, incluso al tiempo que hacían un esfuerzo considerable por concentrar el poder en unas pocas instituciones gubernamentales. Entre los denominados “tecnopols” que parecían combinar tanto aspectos de una mentalidad tecnocrática como de creencias democráticas, se prefirió esta última porque es “la manera más eficaz, en el largo plazo, de consolidar sus políticas económicas preferidas” (Domínguez, 1997). Al enfrentarse con la opción de democracia o “política económica correcta” (Toye, 1994, pág. 40), inevitablemente eligieron la última.

104

El ataque de Hayek a los planificadores socialistas y a los “ingenieros sociales” se puede aplicar a las mismas personas que usan su nombre en defensa del mercado. En *Camino...*, Hayek ataca a quienes intentan mejorar el mundo adoptando modelos de los análisis tecnológicos y de las ciencias naturales, a quienes reemplazan los mecanismos anónimos e impersonales por una dirección consciente de las fuerzas sociales, a quienes imponen sus planes a todos los ciudadanos. Hayek culpa a los planificadores socialistas de exceso de compromiso con un modelo económico determinado, intransigencia ideológica, elitismo intrínseco y de impaciencia respecto a la democracia. ¿Son los tecnócratas conscientes de esta ironía? Es interesante observar que los que citan a Hayek como su inspiración parecen no darse cuenta del peligro que ellos representan para la libertad. A ellos pertenece la presunción fatal de creer que su verdad debe situarse antes de las insignificantes preferencias de las masas. Al imponer la supremacía del mercado, ellos hacen que el continente retroceda hacia la servidumbre de la que apenas ha escapado.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BARRY, NORMAN (1984): "Ideas vs. Interests: The Classical Liberal Dilemma" en Institute of Economic Affairs, *Hayek's Serfdom Revisited*. London, IEA, pp. 43-64.
- BARRY, NORMAN (1994): "The Road to Freedom", en JACK BIRNER and RUDY VAN ZIJP, *Hayek, Coordination and Evolution*. Routledge, pp. 141-164.
- BELLAMY, RICHARD (1994): "Dethroning Politics: Liberalism, Constitutionalism and Democracy in the Thought of F.A. Hayek". *British Journal of Political Science*, 24,4, p. 420-22.
- CENTENO, MIGUEL ANGEL (1993): "The New Leviathan", *Theory and Society*, n° 22, pp. 307-335.
- CENTENO, MIGUEL ANGEL (1994): *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*. University Park: Penn State Cockett Press, Richard. 1994. *Thinking the Unthinkable: Think-tanks and the Economic Counter Revolution 1931-1983*. London: Harper Collins.
- CONAGHAN, CATHERINE y JAMES MALLOY (1994): *Unsettling Statecraft: Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- CONNIN, LAWRENCE J. (1990): "Hayek, Liberalism and Social Knowledge", *Canadian Journal of Political Science*, XXIII, 2, junio, pp. 297-315.
- CONSTABLE, PAMELA y ARTURO VALENZUELA (1991): *A Nation of Enemies*. New York: Norton.
- DOMÍNGUEZ, JORGE I, (en prensa): *Technopols: Ideas and Leaders in Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. University Park: Penn State Press.
- DRAKE, PAUL, ed. (1994): *Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms in Latin America*. Wilmington, DE, Jaguar.
- DRAKE, PAUL (1989): *The Money Doctor in the Andes*. Durham, N.C., Duke University Press.
- FOXLEY, ALEJANDRO (1983): *Latin American Experiments in Neoconservative Economics*. Berkeley, University of California Press.
- GRANOVETTER, MARK (1985): "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embedness", *American Journal of Sociology*, 91:481-510.
- GRAY, JOHN (1984): "The Road to Serfdom: 40 Years On", Institute of Economic Affairs, *Hayek's Serfdom Revisited*. London, IEA, pp. 25-42.
- HALL, PETER, ed. (1989): *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton, Princeton University Press.
- HAVEL, VACLAV (1987): *Living in Truth* London, Faber.
- HAYEK, F. A. (1945): "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, n° 35, pag. 519-30.

- HAYEK, F.A. (1948): *Individualism and Economic Order*. London, Routledge.
- HAYEK, F.A. (1960): *Constitution of Liberty*. London, Routledge.
- HAYEK, F.A. (1980): "El ideal democrático y la contención del poder." *Estudios Públicos*, 1, Diciembre, pp. 11-77.
- HAYEK, F.A. (1983): *Knowledge, Evolution and Society*. London, Adam Smith Institute.
- HAYEK, F.A. (1989): *The Fatal Conceit*. Chicago: University of Chicago Press.
- HAYEK, F.A. (1994): [1944]. *The Road to Serfdom*, 50th Anniversary Edition. Chicago, University of Chicago Press.
- HAYEK, F.A. (1973-1979): *Law, Legislation and Liberty*, 3 Vols. Chicago, University of Chicago Press.
- KAHLER, MILES (1995): *International Institutions and the Political Economy of Integration*. Washington, D.C., Brookings Institution.
- LOVEMAN, BRIAN y THOMAS DAVIES, eds. (1989): *The Politics of Anti-Politics*. Lincoln, University of Nebraska Press.
- MARKOFF, JOHN y VERONICA MONTECINOS (1993): "The Ubiquitous Rise of Economists", *Journal of Public Policy*, 13,1, pp. 37-68.
- MOSLEY, PAUL, JANE HARRIGAN y JOHN TOYE (1991): *Aid and Power: the World Bank and Policy-based Lending*. New York, Routledge.
- NYLEN, WILLIAM R. (1993): "Selling Neoliberalism: Brazil's Instituto Liberal", *Journal of Latin American Studies*, 25, pp. 301-311.
- O'BRIEN, PHIL y JACKIE RODDICK (1983): *Chile: The Pinochet Decade, The Rise and Fall of the Chicago Boys*. London, Latin America Bureau.
- O'DONNELL, GUILLERMO A. (1973): *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*. Berkeley, ISI.
- OPPENHEIM, LOIS HECHT (1993): *Politics in Chile: Democracy, Authoritarianism, and the Search for Development*. Boulder, Westview Press.
- PETRAS, JAMES y STEVE VIEUX (1994): "The Transition to Authoritarian Electoral Regimes in Latin America". *Latin American Perspectives*, 21, 83, pp. 5-20.
- PIÑERA, JOSÉ (1994): "Chile" en John Williamson, ed., *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, Institute for International Economics, pp. 225-232.
- PLANT, RAYMOND (1994): "Hayek on Social Justice", en JACK BIRNER and RUDY VAN ZIJP, *Hayek, Coordination and Evolution*. Routledge, 1994, pp. 164-177.
- POWELL, WALTER W. y PAUL J. DiMAGGIO, eds. (1992): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, University of Chicago Press.
- PURYEAR, JEFFREY (1994): *Thinking Politics: Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- RAMOS, JOSEPH (1986): *Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America*. Baltimore, JOHNS HOPKINS.

- SCHNEIDER, BEN ROSS (1992): *Politics Within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. Pittsburgh, Pa., University of Pittsburgh Press.
- SHEARMAN, JEREMY (1984): "Hayek and the Wisdom of the Age" en Institute of Economic Affairs, *Hayek's Serfdom Revisited*. London, IEA, pp. 65-86.
- SIKINK, KATHRYN (1991) *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca, Cornell University Press.
- SILVA, PATRICIO (1987): *Estado, neoliberalismo y politica agraria en Chile 1973-1981*. Amsterdam, CEDLA.
- SILVA, PATRICIO (1991): "Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks", *Journal of Latin American Studies*, 23, n° 2.
- TAYLOR, JULIE M. (1987): "Technocracy and National Identity", en MONICA PERALTA-RAMOS and CARLOS WAISMAN, eds., *From Military Rule to Liberal Democracy in Argentina*. Boulder, Westview.
- TOYE, JOHN (1994): "Comments" en JOHN WILLIAMSON, ed., *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, Institute for International Economics, pp. 35-44.
- VALDES, JUAN GABRIEL (1995): *Pinochet's Economists: The Chicago School in Chile*. Cambridge, Cambridge University Press.
- VARGAS LLOSA, MARIO (1994): *A Fish in the Water: A Memoir*. New York, Farrar, Straus, Giroux.
- VAUGHN, KAREN I. (1984): "The Constitution of Liberty from an Evolutionary Perspective", en Institute of Economic Affairs, *Hayek's Serfdom Revisited*. London, IEA, pp. 117-133.

Las Bases Materiales de la Tecnoocracia: La Confianza de los Inversionistas y el Neoliberalismo en América Latina*

Introducción

En los estudios sobre los burócratas con puestos claves normalmente se hace una distinción entre políticos y tecnócratas, los cuales introducen orientaciones y recursos divergentes en la determinación de políticas. La mejor manera de comprender sus discrepantes preferencias y comportamientos es examinando la trayectoria de sus carreras (véase Schneider, 1991). Desde esta perspectiva, los tecnócratas pueden definirse como los funcionarios públicos del Estado, sin experiencia electoral y que cuentan con títulos universitarios en ciencias sociales, incluyendo Administración de Empresas y Derecho. Al determinar las políticas, los políticos basan sus decisiones haciendo cálculos respecto de su futura reelección; los tecnócratas, en cambio, las basan en criterios técnicos. Esta distinción significa que los tecnócratas desean imponer costos mayores sobre un mayor número de personas y negarles representación para poder lograr sus fines (véase el reciente resumen de Fischer, 1990). Es por este hecho, que los tecnócratas generalmente se asocian con programas impopulares de estabilización ortodoxa y de ajuste neoliberal así como también con métodos no democráticos para adoptar decisiones.

109

El rompecabezas político consiste en que, pese a las apariencias de poder, los tecnócratas tienen pocas fuentes independientes de apoyo. Los políticos tienen a los votantes, los lobbies a los partidarios y los oficiales del ejército a las tropas. Los tecnócratas no tienen base de apoyo comparable en número o recursos (aunque muchos cultivan el respaldo de los medios de difusión, de los electores y del mundo de los negocios después que han sido nombrados para un cargo de importancia). ¿Por qué razón los tecnócratas parecieron

* Agradezco a los editores por los extensos comentarios sobre el primer borrador y a CHRISTA VAN WIJNBERGEN por su asistencia en la investigación. Traducción: Patricia Arellano.

dominar tanto en la política de América Latina en la década de 1990? Y, ¿cuáles fueron los factores políticos que les permitieron actuar en forma tan rígida y autocrática incluso durante las transiciones hacia la democracia?

Los argumentos que contrastan los estilos y los criterios de decisión de políticos y tecnócratas, a menudo se mezclan con los argumentos de que los tecnócratas y los políticos pelean entre ellos por obtener el poder. Los nombramientos de los tecnócratas se consideran derrotas para los políticos y viceversa. Una vez en un cargo de poder, obviamente que los tecnócratas luchan con los políticos (así como también entre ellos) por el control de los recursos burocráticos. Sin embargo, la pregunta previa es ¿por qué algunos líderes políticos han situado a los tecnócratas en un primer plano? Es fundamental recordar que casi todos los tecnócratas en América Latina son nombrados en cargos de poder y, salvo raras excepciones en lugares como los Bancos Centrales, pueden ser despedidos en cosa de minutos. El número absoluto de nombramientos políticos en muchos países de América Latina asciende a decenas de miles (alrededor de 50.000 tanto en Brasil como en México). Si mil o más cargos claves en la jerarquía burocrática están sujetos a nombramientos políticos, tiene sentido clasificar al ejecutivo como una «burocracia de nombramientos», donde casi todas las posiciones de poder dentro de la burocracia son ocupadas por un nombramiento político personal (Schneider, 1991).

110

¿De dónde se origina el poder que ejercen los tecnócratas? En las siguientes secciones se analizan cuatro de los principales tipos de respuestas (véase, Centeno 1993 para un completo análisis de la literatura). Primero, las teorías tradicionales sobre la tecnocracia elaboran argumentos funcionalistas como, por ejemplo, que las sociedades modernas «necesitan» personal técnicamente especializado en el Estado. Segundo, las teorías más pluralistas conciben a los tecnócratas como grupos sociales o redes que despliegan los mismos recursos que otros grupos y redes, en su lucha hacia el poder. Estos argumentos son «endógenos» puesto que señalan que la fuerza motriz que conduce a los tecnócratas hacia el poder son los mismos tecnócratas. Tercero, otros han sostenido que los líderes políticos delegan el poder a los tecnócratas con el objeto de controlar los cambiantes orígenes de la incertidumbre política. Por último, se sostiene que los líderes políticos buscan a los tecnócratas para demostrar el compromiso del gobierno con las reformas económicas y restaurar así la confianza de los inversionistas.

En cada instancia de triunfo tecnocrático es probable que estos cuatro mecanismos causales interactúen: modernización, pluralismo, delegación y confianza de los inversionistas. Sin embargo, tan sólo la última explica ple-

namente el casi universal recurso a los tecnócratas neoliberales en América Latina, a fines de los años 80 y a comienzos de los años 90, y su radical giro hacia un estilo autocrático y excluyente en la adopción de decisiones. En un sentido, esta serie de argumentos se presentan para obtener una explicación cada vez más específica. En el polo menos específico del continuo, los argumentos de la modernización explican la razón por la cual hay un mayor número de funcionarios con título universitario a fines que a comienzos de siglo. En el polo más específico, los argumentos sobre la confianza de los inversionistas ayudan a especificar la razón por la cual los tecnócratas neoliberales, en oposición a otro tipo de tecnócratas, llegaron al poder y por qué lo hicieron en las décadas de 1980 y de 1990 y no en otro período¹.

Modernización, complejidad técnica y conocimiento especializado

Las primeras explicaciones relacionadas con el surgimiento de la tecnocracia destacan lo que era nuevo acerca de estos «hombres de ciencia» o «científicos»: su conocimiento especializado conjuntamente con un planteamiento no político y técnico en relación con la adopción de decisiones y la resolución de problemas. Muchos de los estudios iniciales, en particular aquellos relacionados con el comportamiento organizativo, han atribuido su emergente prominencia a sus habilidades técnicas. Fischer, basándose en el estudio clásico de Meynaud (1964), define la tecnocracia como «un sistema de ejercicio del poder en el cual los expertos con competencia técnica gobiernan en virtud de su posición y conocimiento especializado en las instituciones económicas y políticas dominantes (1990, 17). La cualificación de los cargos en instituciones dominantes evade el asunto del origen del poder, aunque en la mayoría de los argumentos basados en el conocimiento, la razón por la que los tecnócratas se encuentran en tales posiciones es que tienen conocimientos especializados. El conocimiento especializado también imparte confianza y convicción, lo que proporciona a los tecnócratas una ventaja para acumular y ejercer el poder².

111

¹ Las políticas neoliberales incluyen una gama completa de reformas orientadas hacia el mercado. Las reformas más significativas son la apertura comercial, la privatización y la desregulación.

² CENTENO señala con acierto en su análisis sobre los tecnócratas mexicanos: «en casi todos los casos de revolución desde arriba que han tenido éxito, las élites dirigentes comparten un fervor revolucionario y, lo que a veces puede parecer, una convicción megalomaniaca en sus propias habilidades. Al final, es esta confianza la que les permite ejercer el concentrado poder de sus agencias autónomas incluso frente a terribles costos sociales y una intimidadora oposición» (1994,37).

Muchas de las primeras teorías funcionalistas finalmente dependen del contexto. El motor que propulsa a los tecnócratas hacia los cargos de poder se encuentra fuera del Estado, en el proceso de creciente sofisticación técnica y complejidad socioeconómica. Su conocimiento especializado significó que los tecnócratas presumiblemente fuesen los únicos que podían dirigir ciertas operaciones de gobierno que se habían vuelto más complejas a causa de la modernización. En general, el avance tecnológico explica la razón por la que los pasivos tecnócratas apolíticos son llamados a participar activamente en la administración pública. Desde un punto de vista macro de la historia mundial, las sociedades no pueden lograr la industrialización sin contratar un número considerable de tecnócratas en la administración pública.

Sin embargo, los argumentos funcionalistas tienen muchos defectos. El más grave, es la falta de actores políticos específicos con intereses previsibles, los cuales querrían introducir a los tecnócratas al poder. En esta visión en que hay carencia de agentes, los gobiernos se ven obligados a ceder el poder a funcionarios con un avanzado grado de perfeccionamiento. Por tanto, no existe un nivel de modernización en el cual los tecnócratas necesariamente emerjan, ni una forma de explicar la razón por la que países con niveles similares de modernización pueden contar con burocracias ejecutivas tan diferentes. Además, en términos de «micro-fundamentos», los argumentos funcionalistas sobre la modernización no pueden dar cuenta de la razón por la que los tecnócratas querrían el poder. Se trata de un modelo de mercado en el cual la creciente demanda social por tecnócratas se corresponde más o menos automáticamente con la creciente oferta de éstos. Pese a estos defectos, los argumentos sobre la modernización, compartidos razonamientos políticos posteriores, tienen la virtud de especificar claramente el origen de la tecnocracia fuera del Estado. En otros argumentos endógenos, considerados en la próxima sección, se examina internamente la tecnocracia para detectar el origen de su poder.

112

Mediante su propio esfuerzo

Otros estudiosos han identificado a los tecnócratas como un grupo social emergente que buscaba aumentar su poder político a través de medios políticos más comunes. En esencia, la educación técnica universitaria es una base potencial de identidad social y de este modo desplaza a otras tales como clase, región o etnia. Esta perspectiva es endógena y pluralista puesto que define a los tecnócratas como un grupo social distinto,

que se organiza en base a sus intereses comunes respecto de otros grupos y luego compite con ellos por poder y privilegio. Además, los ambiciosos tecnócratas tienen ventajas sobre otros grupos sociales debido a que poseen conocimientos especializados y al menos para ciertos estudiosos influyentes, son propensos a acudir a métodos anti-democráticos para favorecer sus intereses.

Guillermo O'Donnell popularizó la idea de que los tecnócratas constituirían un grupo social separado y no tan sólo una serie de dirigentes políticos especializados con puestos poderosos. Este grupo social constituía un firme componente de las coaliciones que favorecieron los golpes burocrático-autoritarios. O'Donnell postuló que, en la medida en que la frustración de los que ocupan funciones tecnocráticas pueda ser encauzada en acción política encaminada a dar nueva forma al contexto social, es una función multiplicativa del grado de penetración (densidad y extensión) de estas funciones en un proceso de modernización (1973,79).

O'Donnell consideró a los responsables de las funciones tecnocráticas y sus frustraciones con el desorden de la política democrática, como motivaciones claves para muchos partidarios —en el ejército, la burocracia y los negocios privados— de los golpes militares que pusieran a los tecnócratas en posiciones de enorme poder en Brasil y Argentina en la década de 1960. Así, los tecnócratas fueron políticamente poderosos no sólo en funciones gubernamentales sino que también representaron una fuerza significativa cuando estando fuera del Estado se les negaba una representación adecuada en el sistema político.

Luis Carlos Bresser Pereira (1981) fue más allá de las concepciones más «pluralistas» para caracterizar la «teco-burocracia» como la nueva clase gobernante. Haciendo uso de un análisis de clases, Bresser Pereira afirmó que la tecnoburocracia, tanto en el Estado como en las grandes empresas privadas, vivía del excedente (y generaba una proporción de su propio excedente en la producción estatal). Más aún, mucho del poder de la tecnoburocracia se derivaba de su propia cohesión, ideología compartida y capacidad de acción colectiva. Pese a que el surgimiento de la tecnoburocracia se debe a estas causas —identificadas en los enfoques sobre la modernización— el argumento de Bresser Pereira es más bien endógeno puesto que considera el poder de la tecnoburocracia principalmente como una función de su ejercicio del poder de clase.

Estudios empíricos de la burocracia mexicana a menudo adoptan un enfoque pluralista respecto del surgimiento de la tecnocracia. De hecho, en

México existieron dos conflictos: primero, entre «técnicos» y «políticos» y más tarde —dentro de los «técnicos»— entre monetaristas y estructuralistas. Aquí, los argumentos se deslizan hacia una suerte de pluralismo burocrático, en el que grupos rivales dentro del Estado compiten entre sí por el poder dentro del restringido escenario político mexicano³. Dado el carácter históricamente autoritario y elitista de la política mexicana, la mayoría de los estudios sobre el surgimiento de la tecnocracia en este país consideran el resultado más bien como una función de las redes de contacto de las élites y no como competencia entre grupos sociales. Además, parecen más apropiadas las explicaciones endógenas debido a que aquéllos que nombran a los tecnócratas han sido ellos mismos tecnócratas, al menos desde 1970. En el resto de América Latina, presidentes electos o dictadores militares han introducido a los tecnócratas al poder.

En contraste con los análisis de O'Donnell en relación al gran número de tecnócratas frustrados, los análisis sobre redes de contacto en México y en otros países se centran en pequeños grupos de «técnicos» de mentalidad similar que subieron rápidamente a posiciones de poder. Obligaciones recíprocas y vinculaciones personales dentro de la red, alientan a cada uno de los miembros de la red para que logren que otros miembros sean nombrados en puestos importantes⁴. En México, las camarillas han sido esenciales en el análisis de las redes tecnocráticas y de la política en general (véase especialmente, Smith, 1979; Camp, 1990 y Centeno, 1994). En las últimas dos décadas, cada una de las camarillas victoriosa ha sido más tecnocrática que la anterior. Una explicación común señala que estas redes tecnocráticas lograron conquistar el Estado, debido a razones coyunturales y de idiosincracia, y desde entonces han privilegiado a las nuevas generaciones de tecnócratas y han excluido al resto. Para Centeno, estas redes tecnocráticas triunfantes constituyeron uno de los tres cambios fundamentales dentro del Estado que

³ El volumen de trabajo empírico sobre la tecnocracia mexicana excede notoriamente el de otros países latinoamericanos y quizá en el mundo en desarrollo. Sin embargo, en ese trabajo no se acentuó la atención en las causas de la tecnocracia mexicana (hasta que CENTENO lo hizo en 1994). COCHRANE, en un primer estudio sobre la tecnocracia mexicana, ofreció un argumento híbrido que combinó la modernización y el pluralismo: los nuevos «científicos» ejercieron influencia primero en virtud de los grupos que representaban y segundo por el conocimiento o información que poseían (1967, 70). CAMP (1971, 1972, 1983) y SMITH (1979) proporcionaron exhaustivos análisis sobre las carreras burocráticas en México. No obstante, estaban decididamente menos interesados en explicar el surgimiento de la tecnocracia que en documentar su ascenso y considerar sus consecuencias.

⁴ Esta redes con frecuencia son internacionales tanto en su formación en instituciones universitarias como en sus subsecuentes vínculos con instituciones financieras internacionales (IFIs), públicas y privadas, en Estados Unidos (véase CENTENO, 1994, 24-5). En el periodo más reciente, el surgimiento de las redes neoliberales se ha vinculado a la crisis de la deuda y al poder obtenido a través de estas redes por parte de las IFIs en Estados Unidos, sobre las políticas gubernamentales en América Latina.

condujeron a la Salinastroika⁵. Así el triunfo de Salinas y su camarilla sobre Silva Herzog y la suya, se atribuye a las formidables habilidades burocráticas y políticas del primero. Sin embargo, el pegamento social que mantenía unidas a estas camarillas puede haber tenido poca relación con el compartir normas técnicas y visión del mundo. El revelador análisis de Camp sobre las fuertes vinculaciones familiares y de infancia entre los miembros del gabinete de Salinas, hace difícil afirmar que su gobierno fue el de un equipo programático que se reunió, en los años previos a 1988, mientras buscaba aliados con el mismo pensamiento (Camp 1990). Del análisis de Camp surge la pregunta de si se trata realmente de una tecnocracia o es sólo la misma élite de siempre que ha adoptado, en la década de 1990, una apariencia tecnocrática.

Los argumentos sobre redes también se repiten en análisis de los Chicago Boys en el régimen de Pinochet en Chile. La documentación es extensa en lo que dice relación con los programas de intercambio académico y otros vínculos familiares y profesionales que crearon la red de los Chicago Boys. Más aún, sus primeros contactos con el gobierno de Pinochet parecían basarse principalmente en puntos de acceso y en su preparación para un cambio en el régimen. El hecho de que tenían la capacidad no institucional para preparar un programa económico detallado (conocido como el ladrillo debido a su peso) demuestra una cohesión social rara entre expertos dispares. Más allá de la común socialización durante sus estudios de post-grado en Chicago y su colaboración en el Ladrillo, Harbenger sostiene que Sergio de Castro tenía un carisma de maestro que infundió mayor cohesión y propósito en la red (1993, 345-6). La explicación de la red sobre el surgimiento de los Chicago Boys es que éstos tenían vinculaciones personales con algunos oficiales y que tenían mayor coherencia como red que otros competidores⁶.

⁵ El argumento de CENTENO posee matices y es inclusivo pero ostensiblemente endógeno en el sentido utilizado aquí. Factores sociales e internacionales, especialmente los vínculos con los negocios, son pertinentes pero la principal serie de factores que explican el neoliberalismo en México son: 1) «la centralización del poder dentro de un grupo de instituciones estatales comprometidas con un modelo técnico-analítico» (el resultado de una lucha pluralista entre instituciones del Estado). 2) «la dominación del Estado por una élite cohesionada con educación especializada» (la red). 3) «la hegemonía de un único y exclusivo paradigma de políticas» (1994, 39-40). Así, CENTENO combina los componentes de tres tipos de argumentos endógenos: el conocimiento como poder, la lucha pluralista entre grupos dentro del Estado (en el caso de CENTENO, agencias estatales) y las redes.

⁶ SILVA (1993, 1996) señala que los Chicago Boys y sus diversas redes estaban, estrechamente vinculadas a los conglomerados más importantes, al menos hasta 1983. Véase ARRIAGADA y GRAHAM (1994) y PATRICIO SILVA (1991) para el análisis sobre la cohesionada red de CIEPLAN, que llegó al poder en el gobierno de AYLWIN en 1990.

En términos teóricos, los argumentos endógenos sobre los grupos tecnocráticos y las redes, proporcionan —en contraste con las teorías funcionalistas de modernización— una causa lógica para la acción colectiva y la búsqueda del poder. Al igual que otros grupos y redes, los tecnócratas buscan representación y poder. O'Donnell ayudó a identificar nuevas líneas de división social y los análisis de la red proporcionan una apreciación detallada de cómo los tecnócratas articulan su poder. Sin embargo, los argumentos basados en los grupos y las redes se centran demasiado en los atributos de los tecnócratas en sí mismos y en sus luchas entre ellos y con otros grupos políticos opositores. Lo que falta es una mayor apreciación del contexto económico y político global en el cual las élites políticas y de negocios ejercen una gran influencia.

Incertidumbre política y delegación

116

Otro enfoque sobre la tecnocracia se centra en los líderes políticos que delegan poder a los tecnócratas como respuesta a presiones exógenas. En una burocracia por nombramiento, los canales de control finalmente conducen al presidente. Por lo tanto, la clave fundamental es identificar los incentivos políticos que llevan a los presidentes, electos o no, y a sus círculos más íntimos ir en busca de los tecnócratas y cederles prerrogativas políticas. Los presidentes usan los nombramientos para crear coaliciones de apoyo y para controlar las fuentes de incertidumbre (véase Schneider 1991). Si, por ejemplo, los gobiernos enfrentan desafíos por parte de la izquierda, los presidentes podrían introducir interlocutores moderados dentro del gobierno, como hizo el Presidente Luis Echeverría en México en los años 70. Si hay incertidumbre debido a crisis inflacionarias, monetarias o fiscales, los presidentes pueden ir en busca de economistas que reclamen estar capacitados para resolver estos problemas⁷.

El análisis de la incertidumbre política ofrece una perspectiva esclarecedora sobre el fracaso del PRI y de los «políticos» en general en México, en los años 70 y los años 80 (lo que constituye una parte esencial para cualquier explicación completa sobre el ascenso de los tecnócratas). Históricamente, los políticos en Ministerios como Gobernación manejaron las grandes incertidumbres en el orden político y en las elecciones. Con el tiempo, los políticos tuvieron tanto éxito en asegurar el triunfo electoral, que las

⁷ CONAGHAN (1992) subraya la capacidad de los presidentes para nombrar a tecnócratas en posiciones de poder en los países Andinos. MARKOFF y MONTECINOS (1993) subrayan la función legitimadora y ritual de los economistas en el gobierno.

elecciones dejaron de ocasionar incertidumbre y por lo tanto los principales líderes políticos consideraron que no había razón para cederles poder. Mientras tanto, en los años 70, los problemas económicos eran cada vez más difíciles e inciertos, y los presidentes buscaron economistas para que los manejaran. Desde esta perspectiva, los tecnócratas llegaron al poder no tanto porque maniobraron para tomárselo, sino más bien debido a que sus rivales políticos cometieron un lento y presumiblemente inconsciente suicidio.

El aislamiento es otra forma mediante la cual los políticos pierden o ceden poder a los tecnócratas. El aislamiento burocrático de los tecnócratas del desarrollo ha constituido una explicación popular de la exitosa política industrial en América Latina y otros países en desarrollo. El aislamiento habitualmente se explica con argumentos endógenos que se apoyan en las características weberianas de la burocracia (contratación y promoción meritocrática). No obstante, en los politizados contextos que son característicos en la mayor parte de América Latina, para mantener este aislamiento «institucional» es necesaria una fuerza de poder extra-burocrática (véase Schneider, 1991). El aislamiento reforzado políticamente de agencias cruciales como compañías petroleras o bancos de desarrollo reduce las fuentes fundamentales de incertidumbre política para ciertos grupos poderosos. En Brasil, por ejemplo, el ejército estuvo continuamente preocupado por el combustible y excluyó a los políticos del monopolio estatal del petróleo Petrobras (Carvalho, 1977). Contrariamente a algunas concepciones populares, el aislamiento de los tecnócratas en agencias particulares refleja más bien la victoria (temporal) de un grupo político sobre otro y no la eliminación de la política.

Los políticos también delegan poder en pequeños grupos de tecnócratas con el objeto de resolver sus propios problemas con acciones colectivas o el llamado «dilema de los políticos» (Bates y Kruger, 1993; Geddes, 1994). Por ejemplo, el costo de un pequeño incremento presupuestario es bajo y disperso, mientras que el beneficio para un determinado político puede ser alto. En términos fiscales, estos cálculos individualmente racionales pueden ser colectivamente desastrosos para un país, así como también para el partido gobernante. El país mejoraría y en consecuencia, también mejoraría la coalición gobernante, con déficits presupuestarios manejables, pero determinados legisladores tienen fuertes incentivos para presionar en favor del máximo de gastos para sus partidarios, independientemente de las consecuencias que pueda significar para el déficit global. Dado este potencial para la irracionalidad colectiva, a veces tiene sentido para los políticos atarse al mástil, delegando el control presupuestario a los tecnócratas y por tanto, asegurándose

que no responderán a cantos de sirenas. Cuando los políticos delegan poder de este modo, por supuesto tienen incentivos para tratar de aparecer, en conjunto con el resto de la población, como víctimas del poder tecnocrático.

Las reformas neoliberales conllevan combinaciones de costos políticos y beneficios sociales que a veces se aproximan a los «dilemas de los políticos». Los costos a corto plazo son elevados y concentrados, y los beneficios son a largo plazo y difusos. En la investigación empírica sobre la reforma económica neoliberal en los países en vías de desarrollo, regularmente se detecta que los presidentes delegan responsabilidad en agencias constituidas por tecnócratas. En su revisión general de ocho estudios de países, Haggard y Webb concluyen que «en cada esfuerzo exitoso de reforma, los políticos delegaron la autoridad para adoptar decisiones a unidades dentro de los gobiernos que estaban aisladas de los procesos burocráticos de rutina, de las presiones de los grupos de intereses y legislativos e incluso de presiones del ejecutivo (1994, 13; véase también Williamson 1994). En su estudio sobre cuatro países, Waterbury utiliza el término «equipos de cambio» para describir a los reformadores neoliberales a los cuales los presidentes han delegado la responsabilidad de efectuar reformas. Subraya que éstos tienen una esfera de acción limitada si no cuentan con el respaldo presidencial, aunque a veces puedan conducir el diseño de la reforma más allá de lo deseado por los líderes que les han delegado el poder (1993, 27-28). Estos y otros estudios sobre delegación de poder señalan la correlación entre reformas neoliberales y la delegación de autoridad decisoria a los tecnócratas. No obstante, no proporcionan una explicación cabal de cuándo y por qué delegan los presidentes.

118

Los argumentos sobre incertidumbre y delegación son más convincentes cuando se reconoce que los tecnócratas poseen poco poder sin el respaldo de los presidentes u otros actores estatales y políticos poderosos. Pero, estos argumentos son incompletos porque ex-ante no pueden identificar los posibles orígenes de la incertidumbre o especificar exactamente cuándo los políticos decidirán que es de su interés delegar poder. Para completar estos argumentos, el análisis debe incorporar factores económicos materiales. En la década de 1980⁸, en América Latina, los cambios materiales fundamentales fueron las crisis fiscales y de inversión.

⁸ Bajo el socialismo, donde el Estado controla la inversión de capital, las bases materiales de delegación tecnocrática serían menos importantes. Si el Estado no responde al control independiente de capital, entonces los argumentos burocráticos pluralistas y de incertidumbre son suficientes para explicar el poder de la tecnocracia. Sin una dependencia estructural respecto de la inversión capitalista, se depende mucho más de los antojos y las percepciones del presidente. Este es también el caso, aunque en menor grado, cuando el Estado controla la principal fuente de ingresos, como es el caso de los estados miembros de la OPEC.

La confianza de los inversionistas

Los primeros años de la década de 1990 marcaron el elevado nivel al que llegó la tecnocracia neoliberal en América Latina. Constituye un enigma explicar por qué, en un intervalo tan breve, los tecnócratas neoliberales subieron al poder en gobiernos electos en plataformas tan diferentes. Ninguna de las teorías analizadas hasta ahora constituye una gran ayuda para explicar por qué los tecnócratas neoliberales y no los tecnócratas estructuralistas o desarrollistas triunfaron en los años 80 y los años 90 en América Latina. ¿Cuál es la razón de que la suerte política de las cohortes neoliberales fuese tanto mejor que la del resto?⁹ El asunto ya no es si contar o no con una tecnocracia. Todos los países de mayor tamaño de América Latina cuentan con burocracias compuestas por un gran número de personas con educación avanzada. La pregunta que hay que formularse ahora, para explicar las estrategias de desarrollo es, ¿cuál tecnocracia?

Los tecnócratas neoliberales provenían de trayectorias tan variadas que cualquier argumento basado en la socialización y las redes tendría que ser extremadamente completo para dar una explicación. Por ejemplo, los dirigentes políticos con puestos claves en el gobierno de Collor no contaban ni con reputación ni credenciales neoliberales. En Chile, Alejandro Foxley, Ministro de Economía en el gobierno de Aylwin (1990-94) continuó las políticas neoliberales, aunque su trayectoria pasada habría hecho pronosticar una estrategia de desarrollo diferente. Por último, Fujimori y Menem fueron electos con plataformas menos liberales que sus rivales, pero una vez elegidos dieron un giro hacia el extremo neoliberal (véase Stokes, 1993). ¿Cuál es la razón por la que actores estatales y políticos tan dispares se sintiesen atraídos por el mismo discurso y estrategia neoliberales?

La respuesta completa a estas interrogantes sólo se puede encontrar fuera del Estado. Mi argumento general consiste en que el triunfo de la tecnocracia y el discurso neoliberales (a veces incluso sin tecnócratas neoliberales completamente socializados) está asociado con los esfuerzos políticos para señalar las intenciones del gobierno de restaurar el equilibrio presupuestario (en el caso de programas de estabilización) y recuperar la confianza de los inversionistas en el caso de reformas estructurales como la

⁹ A modo de contra ejemplo concreto, los «barbudinhos» que dirigieron las políticas en el campo de la informática en Brasil, a fines de los años 70 y a comienzos de los años 80, eran altamente especializados en la más avanzada tecnología de ordenadores y presionaron para que se establecieran protección, subsidios estatales y otras políticas anti-liberales (véase ADLER 1987, EVANS 1995).

liberalización del comercio y la privatización¹⁰. En el resto de esta sección se hace uso del punto de vista de la confianza del inversionista para analizar cambios de política y de personal en México, Brasil y Argentina. La meta no es resolver los debates en la vasta literatura sobre las causas del surgimiento del neoliberalismo ni tampoco explicar todos los casos de triunfo neoliberal. La meta es más modesta: argumentar que en muchos casos, el abandono de factores materiales tales como crisis de inversión, debilita seriamente nuestra comprensión de los orígenes de la tecnocracia.

Un elemento fundamental en el surgimiento de la tecnocracia neoliberal corresponde a la secuencia cronológica. ¿Por qué los tecnócratas neoliberales tuvieron éxito en un país, años antes de que lo tuviesen en otro? La comparación de Brasil y México ayuda a esclarecer las bases materiales de diferencias en la cronología. En la década de 1980, la mayor severidad de la crisis de inversión en México que en Brasil explica la adopción en México de una reforma neoliberal rápida, radical y comprehensiva. En México, la inversión total cayó muy rápidamente y se recuperó menos que en Brasil, principalmente debido a la continua disminución en la inversión pública¹¹. En el período de 1981-84 la inversión total cayó un 33 por 100 en México y un 29 por 100 en Brasil. Luego recuperó un 35 por 100 en Brasil (1984-87) pero sólo un 2 por 100 en México debido en gran medida al hecho de que la inversión pública (1981-87) cayó más de la mitad en México en comparación con un quinto en Brasil. Peor aún, la diversión de recursos de inversión para el servicio de la deuda externa, déficit público y fuga de capitales fue al menos dos veces mayor en México que en Brasil. En el período 1982-87, el servicio de la deuda externa alcanzó un promedio de 9 por 100 del PIB en México y de 4 por 100 en Brasil y el promedio del déficit público promediaba 13 y 5 por 100 respectivamente. Más importante, la fuga de capital acumulada de México en la década de 1978-88 fue de 28 por 100 del PIB de México frente a sólo 8 por 100 en Brasil. En resumen, los funcionarios mexicanos tenían un problema mucho más severo en cuanto a la confianza de los inversionistas y adoptaron medidas más radicales para restaurarla.

Miguel Centeno replica que el predominio de los tecnócratas neoliberales en México no puede ser reducido a las presiones para contar con la confianza

¹⁰ El término inversionistas se refiere a los titulares de activos privados tanto dentro como fuera del país. Un análisis más minucioso podría determinar, de qué manera políticas y nombramientos específicos podrían estar diseñados principalmente para dar señales sea a los inversionistas nacionales o internacionales, o a inversionistas financieros versus inversionistas productivos.

¹¹ Las fuentes principales son: BID (1992) sobre servicio de la deuda externa, déficit del sector privado. Sobre inversión en Brasil, DINSMOOR (1990,62). Para México, PFEFFERMANN y MADARASSY (1992, 14).

de los inversores (1994, 191-2). Hubo una convergencia y una coincidencia: los tecnócratas alcanzaron los cargos de poder y tenían los mismos criterios que los principales inversionistas e instituciones financieras internacionales. Lo fundamental para Centeno es que los tecnócratas creían en lo que estaban haciendo, de modo que es imposible establecer el peso relativo de razones exógenas y endógenas. Centeno señala el vasto poder estructural del capital en el Estado mexicano pero, en definitiva, no está convencido de su impacto: «el gobierno [estaba] condicionado estructuralmente para responder a las necesidades de un grupo de actores económicos y políticos». Pero, «el gobierno nunca cedió completamente su autonomía al capital nacional y estaba dispuesto a usar su aún significativo poder para hacerse cargo del sector privado. Si el gobierno parecía estar protegiendo a la burguesía de sí misma, lo estaba efectuando en forma independiente» (1994, 70-1). Lo que falta es una clara distinción entre autonomía instrumental y estructural. La tecnocracia mexicana efectivamente gozó de autonomía instrumental pero no de independencia estructural¹².

Hasta ahora, la información no permite elaborar una respuesta definitiva para el caso mexicano pero, yo argumentaría que, muchos tipos de evidencia favorecen la interpretación de la confianza de los inversionistas por sobre las rivales explicaciones endógenas. La secuencia cronológica de los cambios en las políticas y los cambios de personal en el período 1985-86 coinciden más con la crisis económica y la adicional erosión de la confianza de los inversionistas, que con los movimientos tectónicos dentro de la burocracia. La dimisión del Ministro de Hacienda, Jesús Silva Herzog en 1986, coincide con la dramática aceleración de la reforma neoliberal en México. Silva Herzog no era un estructuralista fervoroso, pero era menos neoliberal que su principal rival Salinas y su camarilla. La mayoría de los analistas tienen una visión pluralista o de red de la victoria de Salinas en la que demostró ser el mejor luchador burocrático (véase Centeno 1994, 161-3). Incluso se dice que Salinas era tan inteligente que engañó a Silva Herzog para deshacerse de él. Sin embargo, en 1986, la confianza de los inversionistas (y las rentas públicas) continuaron dedicando y el gobierno,

121

¹² Dado que los reformadores tecnócratas crearon nuevas fortunas privadas, es sorprendente que existan tan pocos argumentos instrumentales relacionados con el surgimiento de la tecnocracia. Quizá SILVA (1996) es el que más se aproxima a una posición instrumental en su análisis sobre las vinculaciones en los años 70 entre los Chicago Boys y los grandes conglomerados en Chile, aunque él nunca señala que estos conglomerados en realidad controlaban el gobierno de PINOCHET. Además, estos mismos conglomerados fueron destruidos por la crisis económica de la década de 1980. CONAGHAN señala que el mundo de los negocios apoyaba el nombramiento de neoliberales en los países Andinos pero más tarde se quejaron por su falta de acceso (1992).

luego de la partida de Silva Herzog, dio un giro más radical hacia la reforma neoliberal¹³.

Cuando los altos funcionarios en la burocracia económica poseen tanta discreción como en México y cuando la mayor parte del proceso de adopción de decisiones es opaco, los inversionistas naturalmente toman las decisiones sobre nombramientos como indicadores claves de las intenciones del gobierno. Según el punto de vista de la confianza de los inversionistas, la dimisión de Silva Herzog se interpreta como que de la Madrid optó por un programa más radical y aceptó la dimisión de Silva Herzog en parte para hacer el programa más convincente¹⁴. Por ejemplo, José Córdoba, el principal asesor económico de Salinas, admitió la importancia de utilizar los nombramientos para señalar las intenciones del gobierno al mundo de los negocios. Señaló que la lección fundamental del proyecto de reforma de México fue la necesidad de homogeneidad de la burocracia económica con el objeto de reducir la incertidumbre y propulsar la confianza de los inversionistas (1991,48). William Rhodes, un importante negociador del Citibank, replica el argumento de Córdoba cuando concluyó que uno de los seis elementos esenciales para el éxito de las reformas en América Latina fue contar con un «equipo económico competente que trabajara unido y sin rivalidades» (1993, 22). En 1994, la Bolsa de Valores cayó dramáticamente cuando el presidente electo Zedillo ignoró a Pedro Aspe y nombró a Jaime Serra Puche como Secretario de Hacienda. Presumiblemente, los presidentes conocen el valor que los nombramientos tienen como señales y lo incorporan en sus cálculos.

Con el objeto de recuperar la confianza de los inversionistas, los tecnócratas neoliberales en México estaban dispuestos a desviarse de la doctrina ideológica (en especial comparado con sus contrapartes en Chile en los años 70) en la selección e implementación de políticas en los años 80. Por ejemplo, la privatización en el gobierno de de la Madrid tuvo un impacto mínimo sobre el equilibrio presupuestario y la producción estatal pero propulsó la confianza de los inversionistas (e impresionó al Banco Mundial) (véase Schneider, 1990; Alduncin, 1989). La concertación no es un instrumento común en el conjunto de herramientas neoliberales. No obstante, los neoliberales del gobierno de de la Madrid y Salinas persiguieron enérgicamente esta estrategia para detener la fuga de capitales y desacelerar la inflación.

¹³ Véase HEREDIA (1996) para la historia completa de este período de reforma y de los conflictos entre SALINAS y SILVA HERZOG. Ella señala que SALINAS fue menos estricto en términos de contracción fiscal y más acomodaticio frente a los acreedores internacionales. Ambas posturas, por supuesto, atractivas para los inversionistas internos, especialmente dados sus temores sobre la resolución de la crisis de la deuda.

¹⁴ Véase RODRIK (1989a, 1989b, 1991) sobre credibilidad en general y la importancia de la exageración en las reformas económicas.

La lógica causal del argumento sobre la confianza de los inversionistas con frecuencia se observa mejor en otros países de América Latina, donde los presidentes electos claramente han delegado el poder a los tecnócratas neoliberales. En Brasil, Argentina, Venezuela y en otros lugares se hace más difícil sostener los argumentos de Centeno sobre convergencia y coincidencia. En Argentina, el rápido nombramiento de un neoliberal y un gabinete muy pro-negocios por parte de Menem, proporciona el caso más claro de la utilización de las decisiones de personal para demostrar compromisos con los inversionistas. Cuando Menem ganó las elecciones en mayo de 1989, su programa económico no estaba definido. Sus promesas durante la campaña habían sido vagas y otros indicadores eran muy contradictorios. Durante el caos económico que siguió a la elección de mayo, Menem agilizó la nominación de ministros claves. El sorprendente nombramiento, tan sólo dos semanas después de las elecciones, de Miguel Roig, un director del conglomerado Bunge y Born, como Ministro de Economía envió una señal inequívoca de que las políticas económicas del nuevo gobierno de Menem tenían muchas probabilidades de agradar a las grandes empresas con orientación internacional. Menem impulsó el nombramiento de Roig invitando a otros miembros del partido más neoliberal (Unión de Centro Democrático) como por ejemplo a Alvaro Alsogaray y su hija, a ocupar cargos claves dentro de la burocracia económica. Domingo Cavallo era aparentemente el candidato para el Ministerio de Hacienda del grupo G-8 de las asociaciones de negocios más importantes. En cambio, Menem lo nombró Ministro de Relaciones Exteriores por lo que Cavallo se desplazó inmediatamente a Estados Unidos para dar inicio a las negociaciones con los acreedores. A fines de junio, uno de los asesores económicos más importantes de Menem ya predecía una gran «oleada de inversiones» durante los primeros cien días de la nueva administración (Martínez, 1991).

123

Estos nombramientos fueron especialmente valiosos para alguien como Menem quien no contaba con credibilidad como neoliberal en la cual basarse. Delegando explícitamente el poder a un gerente de un gran conglomerado y a rivales políticos, ninguno de los cuales le debía nada políticamente ni dependían de él, Menem mejoró ostensiblemente la credibilidad reformista de su equipo económico¹⁵. Cuando Roig falleció al poco tiempo que Menem

¹⁵ Véase GIBSON (1996). Algunas de las personas nombradas no encajan con el modelo de tecnócrata. Los ALSOGARAY eran políticos y ROIG y otros provenían directamente de posiciones claves en empresas privadas. A diferencia de los tecnócratas, estos nombramientos tenían un apoyo independiente. Sin embargo, la expectativa de los designados del sector privado y la expectativa compartida por los tecnócratas, era que éstos globalmente no utilizarían el poder para avanzar sus carreras electorales.

tomara posesión, a Menem «le costó publicitar sus deliberaciones con Jorge Born, el jefe de Bunge & Born, en la búsqueda de un sucesor» (Acuña, 1994). El sucesor de Roig, Néstor Rapanelli, otro ejecutivo de Bunge & Born, no permaneció por mucho tiempo en el cargo (aunque los Alsogaray, sí) y sus sucesores fueron o políticos (Erman González, Demócrata Cristiano y ex Ministro de Hacienda en el estado de Rioja cuando Menem era gobernador), o economistas neoliberales más independientes (Domingo Cavallo). Sin embargo, los primeros nombramientos que identificaron claramente a Menem como un peronista atípico, establecieron el curso de la radical reforma neoliberal y proporcionaron al gobierno una credibilidad inicial con los inversionistas nacionales e internacionales.

En Brasil, la explicación endógena de la conquista hecha por la tecnocracia neoliberal es difícil de sostener. Las reformas neoliberales fueron promulgadas en la década de 1990 por pragmatistas y socialdemócratas más que por tecnócratas ideológicamente comprometidos. Collor es justamente recordado como el presidente que hizo que el liberalismo fuese nuevamente aceptable en la política brasileña. En contraste con Menem, Collor sí contaba con mucha credibilidad como neoliberal y no tuvo mucha necesidad de utilizar la selección de personal para demostrar su compromiso con la reforma neoliberal¹⁶. Pocos de los nombrados en puestos claves en los ministerios económicos contaban con renombre como neoliberales. Zelia Cardoso de Melo, la primera Ministra de Economía del gobierno de Collor, no tenía una particular herencia intelectual o ideológica. El principal asesor de esta ministra, Antonio Kandir, había votado por Lula y más adelante se unió a los socialdemócratas (PSDB). Ozires Silva, Ministro de Infraestructura, era un oficial de aviación en retiro que había hecho su carrera, como muchos otros oficiales nacionalistas, desarrollistas, en empresas estatales (fundó y dirigió Embraer). Como Ozires lo ha explicado, en los años 80 se hizo imposible dirigir las empresas estatales puesto que la administración central las utilizaba para determinar los precios y los flujos fiscales; por lo tanto, se transformó en defensor de las políticas neoliberales como la privatización y desregulación.

En Brasil, las reformas neoliberales enviaban señales al sector privado principalmente, cuando eran parte del programa de estabilización. La crisis

¹⁶ Los nombramientos en Brasil son, al igual que en Argentina, señales mucho más importantes cuando las preferencias del presidente son vagas o perturbadoras. Las preferencias del sucesor de COLLOR, ITAMAR FRANCO, eran desconocidas y se presumía que eran vagamente populistas. En este contexto, una reunión entre ITAMAR FRANCO y un conocido economista populista, DERCIO MUNHOZ, de acuerdo con ciertos informes, fue responsable de la fuga de mil millones de dólares en el transcurso de una semana.

fiscal y las consecuentes presiones inflacionarias se constituyeron en asuntos primordiales en los años 80 y los años 90, y más de una crisis de inversión ayudó a hacer de las señales neoliberales una virtud política. Desde el Plan Collor de 1990 hasta el Plan Real de 1994-95, los funcionarios públicos regularmente vincularon las reformas estructurales con las medidas de corto plazo para reducir la inflación. Los compromisos gubernamentales con la privatización subrayaron los beneficios fiscales, y las decisiones sobre reducciones arancelarias con frecuencia estaban públicamente ligadas a esfuerzos para estimular la moderación de los precios (véase Pinheiro y Schneider, 1995, sobre el uso de la privatización como una señal política)¹⁷.

¿Por qué el neoliberalismo es tan popular entre los capitalistas? ¿Por qué el neoliberalismo es una señal tan eficaz comparada, por ejemplo, con el estilo asiático de dirigir el comercio? Una respuesta completa a esta interrogante se encuentra más allá de este trabajo, sin embargo, existen ciertas razones que merecen mencionarse. El neoliberalismo es un discurso simple de transmitir: es lógico, coherente y fácil de resumir. El discurso neoliberal proporciona un criterio mediante el cual se determinan las propuestas de políticas; mientras menos presencia estatal mejor. Las doctrinas neoliberales son también inequívocas en su compromiso con los derechos de propiedad. En su diagnóstico, el neoliberalismo ofrece una completa crítica sobre los modelos previos de sustitución de importaciones y del estado desarrollista. En cuanto a prescripciones, ofrece como solución un completo y concreto conjunto de políticas. El desarrollismo asiático se parecería mucho a las estrategias previas de la industrialización sustitutiva de importaciones y aumentaría la preocupación de que las antiguas estrategias estuvieran siendo reactivadas. Además, las élites económicas en varios países de América Latina han invertido en institutos y asociaciones que tenían la meta explícita de introducir un discurso neoliberal más sofisticado dentro del debate de los negocios (véase Diniz y Boschi, 1993). Por lo tanto, el mundo de los nego-

125

¹⁷ La reforma neoliberal y el cambio de tendencia en Venezuela en la década de 1990 demuestran el argumento de la confianza de los inversionistas desde el lado opuesto: allí donde no existe una crisis de inversión generalizada, la reforma y la tecnocracia neoliberales se sostiene más difícilmente. A fines de los años 80, la crisis económica (crecimiento, inversión e inflación) no fue tan severa en Venezuela como en Brasil, México y Argentina. Sin embargo, el presidente PEREZ adoptó uno de los programas más radicales de reforma neoliberal en América Latina. La oposición popular fue inmensa pero también lo fue la oposición del sector de los negocios (véase NAIM 1993). Según FRIEDEN (1991), en ausencia de una crisis severa de inversión, el mundo de los negocios es probable que persiga sus intereses sectoriales que normalmente son afectados adversamente por la reforma neoliberal. FRIEDEN señala que los conflictos de clase en Argentina y Chile, en los años 70, abligaron a los capitalistas a apoyar a los gobiernos que garantizaran sus derechos de propiedad, si no sus negocios particulares. El efecto puede ser similar aunque menos firme en crisis de inversión provocadas por otras causas no relacionadas con conflictos de clase.

cios estaría en mejores condiciones para recibir una señal neoliberal e interpretarla como los actores estatales querían.

126

Las instituciones financieras internacionales, en especial el Banco Mundial y el FMI, también son importantes para los gobiernos que tratan de enviar señales nombrando a tecnócratas neoliberales. Los gobiernos compiten por encontrar candidatos que estén bien vinculados con los gerentes del FMI y del Banco Mundial para mejorar su posición negociadora¹⁸. Además, la condicionalidad de las IFI, reforzaba las facciones neoliberales en la burocracia económica. No obstante, es posible que señales indirectas hayan reforzado más estas facciones puesto que los líderes políticos comprendieron que podían tranquilizar a los inversionistas internacionales y, por extensión a los nacionales, al delegar las políticas a los tecnócratas neoliberales. La importancia de dar señales a las IFI a través de la selección de personal, varía con la dependencia que tenga el país deudor. Cuando los gobiernos, como es el caso en la mayoría de los países más grandes, se apoyan principalmente en los capitalistas nacionales para la inversión y los ingresos públicos, entonces el impacto de las IFI es indirecto pues afecta la percepción del clima para la inversión entre los inversionistas internos. Cuando el financiamiento del Banco Mundial y el FMI, como en el caso de los países más pequeños de América Latina, es esencial para poner término a los déficits fiscales y de balanza de pagos, los presidentes tienen incentivos más fuertes para buscar tecnócratas neoliberales con firmes vinculaciones con Washington¹⁹. La progresiva dependencia de muchos países respecto a la inversión internacional de cartera ha trasladado el foco de los inversionistas relevantes, de Washington a Wall Street, incluso en los países más desarrollados.

En resumen, las explicaciones del surgimiento de los tecnócratas neoliberales en América Latina en la década de 1990 son incompletas si no se hace referencia a las severas crisis de inversión que afectaron la región. Sin embargo, este argumento no significa que las crisis de inversión generan automáticamente tecnocracias neoliberales, ni que los tecnócratas neoliberales automáticamente recuperan la confianza de los inversionistas. Los líderes políticos no necesariamente reaccionan en forma inmediata y mecánica

¹⁸ Véase MARKOFF y MONTECINOS (1993). BASAÑEZ sostiene que la crisis en México sesgó el equilibrio entre estructuralistas y monetaristas en favor de estos últimos (1990: 15). Véase HEREDIA (1996) para un análisis más profundo sobre la función de las IFI en las luchas intraburocráticas en México.

¹⁹ Véase CONAGHAN (1992) sobre los países Andinos más pequeños. Véase STOKES (1995) sobre la reunión de FUJIMORI con los directivos del FMI y el Banco Mundial poco después de su elección y su rápida conversión hacia programas mucho más radicales de reforma neoliberal de lo que prometió en su campaña.

con respecto a las crisis fiscales y de inversión. Algunos incluso podrían pensar que existe una estrategia alternativa. El presidente mexicano José López Portillo y el presidente peruano Alan García pensaban que podían impedir las fugas de capitales nacionalizando el sistema bancario. Sus sucesores, no en forma automática pero comprensiblemente, persiguieron políticas mucho más favorables a los inversionistas. El neoliberalismo y la tecnocracia no son suficientes por sí solos para mantener la confianza de los inversionistas, como Ernesto Zedillo puede dar fe. Si la economía está en una crisis profunda como fue el caso de México en 1995, ningún discurso neoliberal o tecnocrático hará que la inversión regrese.

Conclusiones e Implicaciones

La forma general de mi argumento señala que los cambios en las características de las personas que dirigen las políticas económicas no pueden ser entendidos, sin examinar la recepción que estos cambios tienen por parte de los principales grupos de inversionistas, tanto nacionales como internacionales. Las explicaciones endógenas de la tecnocracia que se basan en el conocimiento, la socialización o el pluralismo burocrático no son suficientes si no se hace referencia a la delegación política, incertidumbre y al clima de inversión. La hipótesis específica que se deriva de esta aproximación para entender a América Latina desde mediados de la década de 1980 indica que los presidentes nombraron a tecnócratas con un discurso neoliberal con el objeto de mejorar el clima de la inversión. La verdadera implicación de este argumento es que, en la medida que los tecnócratas carecen de fuentes de poder permanentes e independientes, el término tecnocracia en sí es un nombre errado. Estos argumentos también tienen implicaciones más específicas para el análisis de la democracia y el desarrollo en América Latina. La principal es que las apariencias de triunfo institucionalizado de los tecnócratas neoliberales pueden ser engañosas. No hace mucho tiempo atrás que los neoliberales habían abandonado la esperanza de desalojar a los tecnócratas desarrollistas del Estado. Sin embargo, éstos demostraron que se les podía sustituir fácilmente. Además, la mayoría de las burocracias continúan funcionando por nombramiento; incluso en el muy tecnocrático Banco de México, los funcionarios trabajaban con contratos de plazo fijo.

Si el contexto es clave, unos pocos argumentos pueden convertir a los tecnócratas neoliberales en menos atractivos para los encargados de los nombramientos políticos. En el caso que el contexto económico cambiase, especialmente si la inversión total y las finanzas públicas mejoraran drásticamente,

los tecnócratas neoliberales podrían ser reemplazados con otro tipo de tecnócratas o incluso con políticos. Dentro del patrón de suicidio político emprendido por los «políticos» mexicanos, los tecnócratas neoliberales podrían tener tanto éxito en recuperar la confianza inversora, que podrían convertirse en innecesarios. Si, por ejemplo, las economías de América Latina se estabilizaran y crecieran en el mediano plazo, los presidentes, del mismo modo que los líderes políticos lo hacen en otros sitios, podrían utilizar los nombramientos para la diversificación y especialización con el objeto de agradar a grupos de electores específicos. Así, podríamos esperar que personas como los economistas ortodoxos con gran reputación fuesen nombradas para ocupar cargos en la política monetaria mientras que para otros ministerios quedarían los nombramientos políticos. O, el neoliberalismo podría dejar de crear confianza entre los inversionistas. La crisis del peso mexicano en 1995, y su negativo «efecto Tequila» en la inversión de cartera en América Latina, llevó a algunos líderes económicos a exigir medidas pragmáticas antiliberales: políticas industriales, de protección tarifaria y control de capitales. En estas circunstancias, el nombramiento de pragmáticos y no de ideólogos puede tener un efecto más tranquilizador sobre los temores de los inversionistas.

128

En otros marcos hipotéticos posibles, el neoliberalismo permanece por largo tiempo, aunque una vez más el origen de la longevidad es externo a la tecnocracia. Un marco hipotético posible es la continuación del status quo. Los «animal spirits» de los inversionistas permanecen deprimidos y los líderes políticos optan por la conocida tecnocracia neoliberal. O, los votantes apoyan a los presidentes como Fujimori y Menem, que adoptaron políticas neoliberales y nombraron a tecnócratas neoliberales. Finalmente, algunos tecnócratas neoliberales, una vez en funciones por muchos años, ganan popularidad en los medios y sondeos de opinión. Pedro Aspe, Domingo Cavallo y Hernán Buchi ganaron un respaldo muy general que les ayudó a situarse como contendientes para ocupar la presidencia.

Las implicaciones que la tecnocracia neoliberal orientada hacia los inversionistas tiene para la democracia son ambivalentes. En su aspecto negativo, en general las mayorías y la representación legislativa, pierden en la medida que los tecnócratas neoliberales reforman por decreto. Además, los neoliberales son partidarios de que las restantes zonas de intervención estatal en la economía deberían ser permanentemente removidas de las manos de burócratas venales y políticos débiles. Por lo tanto, a modo de ejemplo, los Bancos Centrales deberían gozar de autonomía institucional. Los reformadores neoliberales buscan restringir la intervención política en la economía y al hacerlo circunscriben la esfera de control democrático de la sociedad. La

perspectiva esperanzadora en esta restringida esfera se encuentra en la contribución a corto plazo de eliminar las amenazas para las nuevas democracias. Parece poco probable que los capitalistas que se oponen a la democracia, quienes eran generalmente los principales aliados en las coaliciones anti-democráticas o golpistas, se movilicen contra gobiernos que demuestran sensibilidad respecto de las crisis de inversión. En la medida que la movilidad del capital ha forzado las políticas y los cambios de poder en el interior del Estado, favorecen estructuralmente a los inversionistas, la democracia es segura para el capitalismo y, en consecuencia, la burguesía no plantea una amenaza para la democracia.

Esta noticia no es del todo buena para los demócratas. Lo que es bueno para reducir las amenazas de los grandes capitalistas, para la democracia en especial en el corto plazo, rara vez es bueno para reducir la desigualdad. La atención de los actores estatales al capital establece severas restricciones en su capacidad para redistribuir recursos y proporcionar bienestar social. Pero, los niveles extremos de desigualdad que existen en la mayoría de los países de América Latina efectivamente privan a un gran número de sus derechos de ser ciudadanos (véase O'Donnell, 1993; Haggard y Kaufman, 1995). En resumen, el neoliberalismo cambia la tarea de consolidación democrática de tranquilizar a los ricos a incorporar a los pobres pero, al mismo tiempo, restringe la habilidad de los políticos para lograrlo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ACUÑA, CARLOS (1994): "Politics and Economics in the Argentina of the Nineties", en WILLIAM SMITH, ACUÑA y EDUARDO GAMARRA, eds., *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America*. New Brunswick: Transaction.
- ADLER, EMANUEL (1987): *The Power of Ideology*. Berkeley: University of California Press.
- ALDUNCIN ABITIA, ENRIQUE (1989): *Expectativas Económicas de los Líderes Empresariales, Determinantes de la Inversión Privada, Posición Competitiva Internacional de las Empresas Líderes de México*. México: Banco Nacional de México.
- ARRIAGADA HERRERA, GENARO y CAROL GRAHAM (1994): "Chile" en STEPHAN HAGGARD y STEVEN WEBB, eds., *Voiting for Reform*. New York: Oxford University Press.
- BASÁÑEZ, MIGUEL (1990): *La lucha por la Hegemonía en México, 1968-1990*. México: Siglo XXI.
- BATES, ROBERT y ANNE KRUEGER (1993): "Generalizations Arising from the Country Studies", en BATES Y KRUEGER, eds., *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*. Oxford: Blackwell.
- BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS (1981): *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*. Sao Paulo: Brasiliense.
- CAMP, RODERIC AI (1971): "The Cabinet and the Tecnico in Mexico and the United States" *Journal of Comparative Administration* 3, n°. 2, Agosto, pp 188-214.
- CAMP, RODERIC AI (1972): "The Middle- Level Technocrat in Mexico". *Journal of Developing Areas* 6, n°. 4, Julio, pp.571-582.
- CAMP, RODERIC AI (1983): "El Tecnócrata en México", *Revista Mexicana de Sociología* 45, n° 2, pp. 579-599.
- CAMP, RODERIC AI (1990): "Camarillas in Mexican Politics: The Case of the Salinas Cabinet" *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 6, n° 1, Invierno, pp. 85-108.
- CARVALHO, GETULIO (1977): *Petrobrás*. Río de Janeiro: Forense- Universitária.
- CENTENO, MIGUEL ANGEL (1993): "The New Leviathan: The Dynamics and Limits of Technocracy", *Theory and Society*. n° 22, pp.307-335.
- CENTENO, MIGUEL ANGEL (1994): *Democracy within Reason*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- COCHRANE, JAMES D. (1967): "Mexico's "New Científicos:" The Diaz Ordaz Cabinet" *Inter-American Economic Affairs* 21, n°.1, Verano, 61-72.
- CONAGHAN, CATHERINE (1992). "Capitalists, Technocrats, and Politicians: Economic Policy Making and Democracy in the Central Andes", en SCOTT MAINWARING, GUILLERMO O'DONELL y J. SAMUEL VALENZUELA, eds., *Issues in Democratic Consolidation*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- CÓRDOBA, JOSÉ (1991): "Diez lecciones de la reforma económica en México". *Nexos*, n°. 158, Febrero, pp. 31-48.

- DINIZ, ELI y RENATO BOSCHI (1993): "Brazil: Um Novo Empresariado?", en DINIZ ed., *Empresarios e Moderização Económica*. Florianópolis: UFSC.
- DINSMOOR, JAMES (1990): *Brazil: Responses to the Debt Crisis*. Washington, D.C: Inter-american Development Bank, distribuído por Johns Hopkins University Press.
- EVANS, PETER (1995): *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
- FISCHER, FRANK (1990): *Technocracy and the Politics of Expertise*. Newbury Park, CA: Sage.
- FRIEDEN, JEFFRY A. (1991): *Debt, Development, and Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- GEDDES, BARBARA (1994): *Politicians Dilemma*. Berkeley: University of California Press.
- GIBSON, EDWARD (1996): *Class, Coalitions, and Conservative Parties*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- HAGGARD, STEPHAN y ROBERT KAUFMAN (1995): *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- HAGGARD, SETEPHAN y STEVEN WEBB (1994): "Introduction". en HAGGARD y WEBB, eds., *Voiting for Reform*. New York: Oxford University Press.
- HARBERGER, ARNOLD (1993): "Secrets of Success: A Handful of Heroes". *American Economic Review* 83, nº. 2, Mayo, pp. 343-350.
- HEREDIA, BLANCA (1996): *Contested State: The Politics of Trade Liberalization in Mexico*. PhD dissertation, Columbia University.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (1992): *Economic and Social Progress in Latin America*. Washington, D.C.
- MARKOFF, JOHN y VERONICA MONTECINOS (1993): "The Ubiquitous Rise of Economists". *Journal of Public Policy*.
- MARTÍNEZ, OSCAR (1991): "El escenario febrero-julio 1989: Terrorismo económico y desestabilización política", en ATILIO BORÓN, et al., *El Menemato*. Buenos Aires: Letra Buena, 1991.
- MEYNAUD, JEAN (1964): *Technocracy*. London: Faber & Faber.
- NAIM, MOISÉS (1993): *Paper Tigers and Minotaurs: The Politics of Venezuela's Economic Reforms*. Washington: Carnegie Endowment.
- O'DONNELL, GUILLERMO A. (1973): *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- O'DONNELL, GUILLERMO A. (1993): "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems". *World Development* 21, no. 8, pp.1355-1369.
- PFEFFERMAN, GUY y ANDREA MADARASSY (1992): "Trends in Private Investment in Developing Countries" *Discussion Paper* 16, International Finance Corporation, Washington D.C.
- PINHEIRO, ARMANDO CASTELAR y BEN ROSS SCHNEIDER (1995): "The Fiscal Impact of Privatisation in Latin America". *Journal of Development Studies* 31, nº. 5, Junio, pp.751-785.

- RHODES, WILLIAM (1993): "Lessons Learned from Latin American Economic Policy Reform", en COLIN BRADFORD, ed., *Mobilising International Investment for Latin America*. OECD.
- RODRIK, DANI (1989): "Promises, promises: Credible Policy Reform via Signalling". *The Economic Journal* 99, Septiembre, pp.756-772.
- RODRIK, DANI (1989): "Credibility of Trade Reform". *World Development* 12, n°. 1, Marzo pp. 1-16.
- RODRIK, DANI (1991): "Policy Uncertainty and Private Investment in Developing Countries". *Journal of Development Economics* n° 36, pp. 229-242.
- SCHNEIDER, BEN ROSS (1990): "The Politics of Privatization in Brazil and Mexico", en JOHN WATERBURY y EZRA SULEIMAN, eds., *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Boulder, CO: Westview Press.
- SCHNEIDER, BEN ROSS (1991): *Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- SCHNEIDER, BEN ROSS (1992): "Privatization in the Collor Government", en DOUGLAS CHALMERS, MARIA DO CARMO CAMPELLO DE SOUZA y ATILIO BORON, eds., *The Right and Democracy in Latin America*. New York: Praeger.
- SCHNEIDER, BEN ROSS (en prensa): *Confidence and Concertation*.
- SILVA, EDUARDO (1993): "Capitalist Coalitions, the State, and Neoliberal Economic Restructuring: Chile, 1973-88" *World Politics* 45, n°. 4, Julio, pp. 526-559.
- 132 SILVA, EDUARDO (1996): *Capitalist Coalitions and the State in the Neoliberal Transformation of Chile, 1973-1990*. Boulder CO: Westview, forthcoming.
- SILVA, PATRICIO (1991): "Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks", *Journal of Latin American Studies* n° 23, pp.385-410.
- SMITH, PETER H. (1979): *Labyrinths of Power*. Princeton: Princeton University Press.
- STOKES, SUSAN (1993): "Re- Democratization and Representation in South America: A Reappraisal" . Trabajo no publicado.
- STOKES, SUSAN: "Democratic Accountability and Polity Change". Trabajo no publicado.
- WATERBURY, JOHN (1993): *Exposed to Innumerable Delusions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WILLIAMSON, JOHN (1994): *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Casos Nacionales



Economistas y Partidos. La Democracia Chilena en los Tiempos del Mercado**

Introducción¹

En América Latina, las demandas de “modernización” económica y política se escuchan en todas partes. Aunque el surgimiento de nuevos paradigmas ha sido lento y contencioso, parece haber acuerdo en que reformas radicales son inevitables. A algunos observadores les parece que el clima actual constituye nada menos que una “revolución cultural” (Iglesias, 1994, 494-495). Otros temen que esta “revolución” sea consecuencia de las intrusiones tecnocráticas propulsadas por los regímenes autoritarios (Conaghan y Malloy, 1994) y no sólo una reacción ante el agotamiento de las estrategias de desarrollo anteriores.

En el transcurso de los 80, la confluencia de la crisis de la deuda y de las transiciones democráticas ejercieron enorme presión sobre los agentes políticos y sociales para redefinir la estrategia de desarrollo. Los países de la región trataron de adaptarse a una economía internacional más competitiva, esforzándose para liberalizar el comercio, lograr niveles más altos de eficiencia, promover las exportaciones y reducir el intervencionismo del Estado. En toda América Latina, los postulados e instituciones que desde la década de los 30 habían servido para implementar las políticas públicas fueron cuestionados y, en diversos grados, rechazados.

Las reformas económicas también han estado acompañadas por enormes cambios ideológicos. Mientras la decadencia de las propuestas socialistas tradicionales dió impulso a la renovación del discurso y de la estrategia política en amplios sectores de la izquierda, la nueva derecha se ha embarcado en campañas para reemplazar las formas más tradicionales de la política conservadora.

Los desafíos para reformar las ideas y las estructuras institucionales sur-

* The Pennsylvania State University, McKeesport.

** Capítulo del libro de M. A. CENTENO y P. SILVA, eds. *La Política del Conocimiento Especializado como regla tecnocrática en América Latina*.

¹ La autora agradece a CEDLA la generosa invitación a pasar parte del verano de 1995 en Amsterdam como investigadora visitante. Este trabajo fue escrito en KEIZERSGRACHT. Traducción: Patricia Arellano.

gieron sólo en forma parcial en el nuevo contexto internacional, puesto que durante varias décadas, América Latina ha tenido un desempeño económico y político insatisfactorio. Sin embargo, es probable que sin la acelerada internacionalización de los fenómenos económicos y políticos, el inédito consenso actual respecto a la urgencia de reemplazar el modelo de desarrollo impulsado por el Estado y la necesidad de combinar la democracia política con la prosperidad económica, no se habría producido.

En este trabajo se arguye que para comprender la difusión de nuevas formas ideológicas y de nuevas propuestas de política en la América Latina contemporánea, es útil delinear el papel cada vez más influyente que juegan los economistas en las élites políticas y de gobierno. Hay algunos análisis en que la adopción de reformas de mercado se vincula con el debilitamiento de coaliciones sectoriales y de clase que habían respaldado las políticas expansionistas, intervencionistas y populistas del pasado (Kaufman y Stallings, 1991). No obstante, una visión más completa del proceso de reforma surge cuando se concede a los actores y a las ideas la atención e importancia que merecen.

Los economistas como heraldos

136

En América Latina, los economistas han estado entre los primeros y más activos promotores de la convergencia de paradigmas ideológicos que anteriormente se consideraban incompatibles. Después de cuatro décadas de intensa rivalidad intra e inter profesional, los economistas lograron gran consenso entre ellos. Esto ha sido acompañado por el logro de un control casi monopólico sobre decisiones económicas y en otras áreas de políticas públicas. Finalmente, debido a la internacionalización de su educación profesional y de su mercado laboral, los economistas constituyen una de las élites más cosmopolitas de la región.

En la década de los 50, los economistas latinoamericanos empezaron su lucha por alcanzar legitimidad como grupo profesional. Desde el comienzo avanzaron rápidamente a posiciones de vanguardia entre las élites tecnocráticas modernizadoras². En ese período, los economistas estructuralistas,

² En general, los grupos profesionales deben asegurar que sus esfuerzos por monopolizar la provisión de competencia técnica se considere necesaria, beneficiosa y por lo tanto legítima (Abbott, 1988). Con este objetivo, las profesiones utilizan estrategias para convencer al Estado, a las élites poderosas y al público de que su conocimiento, su diagnóstico y soluciones no sólo son pertinentes sino que superiores a las ideas y al conocimiento especializado de otros. Para justificar sus demandas, las profesiones desarrollan ideologías, creencias, valores y normas, crean un lenguaje especial, mitos, organizaciones, escuelas, periódicos, credenciales, redes de contactos profesionales y de relaciones informales. (En relación a la profesionalización de la economía en América Latina, véase Montecinos, a, en prensa).

siguiendo el liderazgo de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, lograron dominar la profesión asesorando a las autoridades acerca de la racionalización de las decisiones de gobierno y la creación de oficinas de planificación. Los economistas formularon innovadoras interpretaciones del desarrollo, hicieron labor de pasillos para obtener más recursos en la comunidad internacional y trataron de formar una conciencia integracionista entre las élites de América Latina, creando instituciones regionales y coordinando posiciones regionales comunes en conferencias internacionales (Dietz y Street, 1987; Kay, 1989; Wynia, 1972).

Entre tanto, sus rivales profesionales, concentrados principalmente en centros académicos, defendían la teoría y los métodos de la economía convencional, rechazando el pensamiento económico nacionalista, la integración regional y la planificación. Estos economistas criticaban la economía del desarrollo por su falta de rigor científico y de profesionalismo. La teoría monetarista de la inflación se contrastaba con las explicaciones estructuralistas. Los economistas conservadores promovían la libre empresa y el capital extranjero, y buscaban respaldo internacional para formar nuevas generaciones de economistas latinoamericanos en la ortodoxia de la economía neoclásica (Valdés, 1995).

A mediados de los 70, con la ola de regímenes militares, los economistas neoconservadores no sólo defendían los beneficios del mercado sino que, en forma más ambiciosa, ofrecían justificaciones técnicas para fundar un nuevo orden político y social (Foxley, 1983; Vergara, 1985; Ramos, 1986). Con elevados costos sociales y un desigual desempeño económico, las reformas neoliberales de mercado cambiaron la economía política de la región.

Tras la crisis de los 80, economistas de todas las tendencias parecían más abiertos al pragmatismo y al diálogo. En parte, presionados por las nuevas reglas de la economía internacional, por los acreedores extranjeros y agencias multilaterales y por el reconocimiento de sus propios errores. La competencia entre proyectos profesionales alternativos comenzó a decrecer en favor de un nuevo consenso económico. Williamson se ha referido a este “Consenso de Washington” como la “base común de sabiduría que todos los economistas serios abrazan” (Williamson, 1994,18). Con respecto a la liberalización del comercio, por ejemplo, o a la privatización de las empresas estatales, las controversias actuales son principalmente diferencias de grado entre los gradualistas y los defensores del cambio rápido. Lo que había llegado a ser un conjunto de subculturas profesionales claramente distintas, con diferentes teorías, diferentes escuelas y planes de estudios, diferentes instrumentos y lenguajes, ahora han dado lugar a una perspectiva más homogénea entre los economistas

latinoamericanos. El logro de acuerdos internos en un contexto de gran incertidumbre ha hecho a la profesión económica, aún más poderosa³.

En las últimas dos décadas, los economistas latinoamericanos han excluido a otros grupos profesionales del escenario de las políticas públicas y han consolidado su control sobre varias fuentes de poder profesional. Los economistas han disfrutado de amplio acceso a los recursos estatales y su influencia burocrática ha crecido. En tanto portadores de las habilidades y de la imagen necesarias para operar en entornos complejos y vertiginosamente cambiantes, los economistas han logrado legitimación cultural. También poseen el lenguaje y los contactos internacionales necesarios para negociar convenios comerciales y cooperar con socios regionales, lo que facilita el acceso al nuevo mundo de la diplomacia económica (Centeno, 1993; Markoff y Montecinos, 1993).

El ascenso de los economistas chilenos

Pocos países, con la excepción de Chile, se ajustan al perfil anteriormente descrito. Mientras en los años 50 los economistas todavía constituían un grupo pequeño y marginal, a partir de mediados de los 60, ya controlaban algunos de los puestos económicos claves. Las reformas estructurales propuestas por los presidentes Frei y Allende se basaron en gran medida en los conocimientos especializados y en la asesoría de lo que había llegado a ser entonces una comunidad de economistas profesionales más amplia, heterogénea y prestigiosa. Bajo el régimen del General Pinochet, los economistas controlaron un número creciente de políticas públicas. Poco después del golpe, los “Chicago Boys” se posicionaron en los puestos claves de la burocracia estatal introduciendo el modelo del *laissez-faire* en todo tipo de reformas estructurales. Dirigieron así el desmantelamiento de las políticas protectionistas, forzaron drásticas reducciones en el empleo estatal y en el gasto público, abrieron la economía al comercio exterior y a la inversión extranjera, privatizaron las empresas del Estado y los servicios sociales. Los costos del tratamiento de shock produjeron quiebras, desempleo y menor cobertura en la seguridad social. Sin embargo, la supuesta neutralidad ideológica de

³ Las prédicas de los “money doctors”, como muestra Drake (1994) fueron claves para la difusión de la ortodoxia del libre mercado en los 80. No obstante, aún más decisivo, argumenta Drake, fue que el conocimiento especializado y la reputación de estos expertos, sirvieron como herramienta política para justificar la austeridad, mediar en las negociaciones entre las élites económicas, reducir las exigencias de los acreedores extranjeros y equilibrar el poder de los agentes internos e internacionales.

los economistas y su desdén por los intereses de grupos sociales organizados, se ajustó al estilo misionero del discurso de Pinochet en que el orden y la política se aparecían contrapuestos. Con el apoyo del General, los economistas del gobierno desplegaron un reformismo extremo, convirtiéndose en una importante fuente de legitimación interna e internacional del régimen militar (Montecinos, 1988; Fontaine, 1988; Silva, 1991; Valdés, 1995).

La transición a la democracia reforzó la tendencia ascendente de los economistas agregándole una nueva dimensión: los economistas asumieron posiciones de liderazgo en los partidos políticos (Montecinos, 1993). Más aún, en la lucha por la Presidencia, los no-economistas parecen estar siendo excluidos. En 1989, Pinochet nombró a su Ministro de Hacienda, Hernán Büchi, como candidato presidencial para competir contra el abogado Patricio Aylwin, que representaba a la Concertación, una coalición de partidos de centro-izquierda. En 1993, varios economistas participaron en la carrera presidencial. En Renovación Nacional, el partido más grande de la derecha, los economistas Sebastián Piñera y Evelyn Matthei presentaron sin éxito su candidatura a la presidencia. Del mismo modo, el economista José Piñera, doctorado en Harvard y ex-ministro de Minería y de Trabajo de Pinochet, lanzó su candidatura como independiente. También lo hizo el economista Manfred Max-Neef, representando una nueva corriente política de línea ecologista. Ricardo Lagos, la figura política más sobresaliente de la izquierda, abogado con un doctorado en economía, disputó la nominación presidencial con Eduardo Frei, hijo del ex-presidente, un ingeniero cuya carrera política era relativamente reciente⁴.

139

Partidos y economistas en la fase de transición

La naturaleza represiva y personalista del régimen militar y su habilidad para revertir los efectos del colapso financiero y la recesión económica de comienzos de los 80 demoró la transición.⁵ El proceso de transición en Chile fué el último en la región y el único que no ocurrió en un contexto de crisis económica sino en condiciones de prosperidad⁶.

⁴ Entre los posibles contendientes para las elecciones presidenciales de 1999 están Ricardo Lagos y Alejandro Foxley, quien dejó la dirección de CIEPLAN para asumir como Ministro de Hacienda y actualmente es el presidente del partido Demócrata Cristiano. En la derecha, el economista Joaquín Lavín ha sido mencionado como posible candidato presidencial para 1999.

⁵ Para análisis del régimen militar chileno y la transición democrática véase Valenzuela y Valenzuela, 1986; Drake y Jaksic, 1995; Constable y Valenzuela, 1991; Garretón, 1989.

⁶ Sobre las reformas económicas en Chile bajo el régimen de Pinochet, véase Bosworth, Dornbusch y Labán 1994.

A comienzos de los 80, la alta tasa de desempleo, el drástico deterioro de los niveles de vida y una década de dictadura provocaron las primeras movilizaciones de masas exigiendo el fin del régimen. Sin embargo, divisiones dentro de la oposición democrática impidieron canalizar las protestas populares en una estrategia coherente para alterar el itinerario de la transición establecido en la Constitución de 1980 (un plebiscito en 1988 y elecciones presidenciales en 1989) (Oppenheim, 1993).

Los esfuerzos por unir los diferentes grupos de la oposición (El Acuerdo Nacional en 1985, la Asamblea de la Civilidad en 1986) fueron infructuosos. Esto no sólo fue reflejo de la fortaleza del régimen, sino también de la escalada ideológica del período previo al golpe, en que el sistema de partidos chilenos se hizo aún más competitivo y polarizado.

Durante varias décadas, los partidos políticos cumplieron importantes funciones, tanto instrumentales como culturales, en la vida política del país. Los partidos se constituyeron en organizaciones relativamente estables y disciplinadas en las que se seleccionaba a los candidatos en las contiendas electorales, manejaban los conflictos y compromisos en temas de políticas públicas y eran ampliamente aceptados como instrumentos de representación de intereses. Para muchos, los partidos políticos servían como fuente de identidad, solidaridad de grupo y movilidad social. De hecho, aunque Chile tenía uno de los sistemas de partidos más institucionalizados en la región (Mainwaring y Scully, 1995), su fragilidad quedó al descubierto cuando retóricas ideológicas maximalistas y nuevas formas de conflicto político llevaron a tendencias centrífugas cada vez más inmanejables (Valenzuela, 1978).

El golpe militar desembocó en una fuerte campaña en contra de la política. Los economistas adquirieron entonces importancia práctica y simbólica en la estabilización del nuevo régimen. Los Chicago Boys dirigieron la racionalización y tecnocratización del gobierno, argumentando que el uso de métodos científicos debería reemplazar los modelos irracionales y obsoletos con que se tomaban decisiones en el pasado. Los métodos de los economistas, su lenguaje, mitos e ideología racionalista se convirtieron en nuevas convenciones institucionalizadas. Según estos economistas, las décadas de políticas erróneas y de centralismo burocrático sofocante eran resultado de los excesos de la democracia clientelista. Los rituales y prácticas de los partidos fueron despreciados por corruptos e ineficaces. Los políticos sufrieron represión y exilio; en nombre de la modernidad y del patriotismo la política dejó de ser una profesión legítima (Montecinos, b, en prensa).

En 1977, los partidos políticos fueron disueltos por decreto y no se les permitió operar hasta 1987, cuando los ciudadanos debieron inscribirse para

votar el plebiscito fijado para el año siguiente. En ese momento, la recuperación económica ya estaba en marcha debido a rectificaciones hechas en las políticas gubernamentales y al respaldo financiero de agencias multilaterales (Meller, 1990).

Por varios años los partidos estuvieron restringidos a una política de *cúpulas*, puesto que se perseguía tanto a los líderes como a los militantes. Las elecciones estaban suspendidas, se prohibió el debate público y se eliminaron los canales de comunicación con las bases. Para sobrevivir en condiciones de clandestinidad y en un entorno institucional, social y económico cambiante, los partidos hicieron una serie de ajustes estratégicos. Las direcciones de los partidos —desconectadas de los aparatos— tuvieron que fortalecer sus contactos internacionales, revisar sus vínculos con diversos grupos de apoyo, rediseñar sus estrategias de coalición y reestructurar las organizaciones partidarias.

Aunque el sistema de partidos que resurgió en la fase de transición continuó dividido entre la derecha, el centro y la izquierda, las luchas internas en los partidos llevaron a nuevos objetivos estratégicos y a una serie de transformaciones internas (Garretón 1990, Scully 1995). En análisis recientes se ha prestado más atención al comportamiento electoral y al sistema de partidos que a la política interna de los partidos. Se necesitan más estudios para entender cómo la nueva situación forzó a los diferentes partidos a modificar su funcionamiento organizacional, sus programas y mensajes ideológicos⁷.

141

El apoyo que los partidos tradicionalmente obtenían entre los trabajadores industriales y estatales, se debilitó debido a la contracción del sector público y a las políticas desindustrializadoras del gobierno militar (en una década, la clase trabajadora industrial se redujo a aproximadamente un tercio de su tamaño. (Martínez y Tironi, 1985). El exilio fue importante en la percepción que los intelectuales de los partidos tenían respecto del deterioro de los sistemas socialistas, las crisis del marxismo y el eurocomunismo y la ola conservadora en el capitalismo avanzado (Arrate, 1988; Politzer, 1990). El partido socialista permaneció dividido durante casi una década y, a la larga, la histórica alianza socialista-comunista se disolvió debido a que importantes segmentos del partido socialista renunciaron al marxismo y el partido

⁷ El trauma del golpe, la nueva realidad socio-económica y el mayor contacto con acontecimientos internacionales, transformaron a los partidos chilenos, aunque, por supuesto, no todos los partidos cambiaron en la misma dirección o con la misma celeridad. Como Kitschelt (1994) ha demostrado en su análisis de los recientes cambios en la social democracia europea, es importante comprender que tanto la interacción entre los partidos como la dinámica organizacional de la política partidaria interna están ligadas y se refuerzan mutuamente.

comunista asumió una línea de insurrección (Walker, 1990; Borzutzky y Vacs, 1993). Los demócrata cristianos reflexionaron sobre su propia contribución a la desintegración de la democracia y cambiaron de una estrategia de dominación hegemónica a una de coalición (Scully, 1992).

Por más de una década, las actividades de partido tuvieron que encubrirse en organizaciones no políticas. Los políticos participaban en debates religiosos o académicos. En un contexto en el que el poder ya no se medía en votos o en acceso a los recursos del Estado, muchos activistas fueron gradualmente desplazados por un nuevo tipo de líder, más autónomo de los partidos, con acceso a financiamiento internacional, mejor situado para establecer contactos con instituciones académicas y otras organizaciones no-gubernamentales.

Puryear (1994) detalla cuidadosamente las condiciones que permitieron a los intelectuales jugar un papel destacado en la transición chilena. El muestra que la activa participación de los científicos sociales con distinguidas credenciales académicas en la política de redemocratización se debió no sólo a la crisis de los partidos. En el momento del golpe en Chile ya se había formado —con apoyo internacional y del Estado— una comunidad de científicos sociales fuerte y políticamente activa. El país tenía una tradición de “thinking politics”, en que las élites intelectuales y políticas se entremezclaban más frecuente e intensamente que en cualquier otro país de la región. Sin embargo, si bien en el pasado los intelectuales habían participado en círculos políticos, su perspectiva y contribución entonces era diferente al papel tecnocrático y mediador que jugaron durante la fase de la transición.

Intelectuales de la oposición elaboraron serias autocríticas a partir de la experiencia del fracaso democrático. En ellas plantearon que su búsqueda dogmática por la pureza ideológica había reforzado la polarización y debilitado la democracia⁸. La proscripción de los partidos políticos ofreció a los profesionales de las ciencias sociales una oportunidad para reformarse a sí mismos, así como también su influencia en la política. En la medida que las ciencias sociales debieron competir por recursos externos ajustándose a las reglas académicas internacionales, los políticos aparecieron aparecieron

⁸ Puryear cita escritos de dos distinguidos intelectuales. Tomás Moulian, un connotado sociólogo de izquierda, señala: “Nos nutrimos de una visión religiosa de la política que nos condujo a percibir el marxismo como una forma de “conocimiento total”. Alejandro Foxley, líder de la Democracia Cristiana escribe: “Con frecuencia, los intelectuales se convirtieron en reafirmadores de las ideologías, intensificando los conflictos ideológicos ... En Chile, siempre se interpretó la moderación como un signo de debilidad” (Puryear, 1994, 20).

cada vez más atrapados en un discurso de recriminación y personalismo, “demasiado provincianos”, ineptos, carentes de iniciativas. Los profesionales subrayaron la necesidad de “racionalizar el debate político” para prevenir una nueva escalada en la retórica confrontacional. La “modernización” de los partidos políticos fue muy discutida planteándose que los partidos debían responder a las demandas concretas de la sociedad, con menos formulaciones ideológicas, adoptando una mayor capacidad técnica y científica (Garretón 1985, 215).

El número de institutos privados de investigación creció, proporcionando refugio a los líderes de la oposición que permanecieron en el país y a los que volvían del exilio. Con el paso del tiempo, las funciones de estos centros se extendieron. No sólo se hacían investigaciones empíricas sobre la cambiante economía política de Chile⁹; también se realizaban tareas más abiertamente políticas, debates sobre programas para un futuro gobierno democrático y análisis de la transición democrática en otros países.

La política de los grupos de expertos (“think tanks”) restauró credibilidad en la contribución que los especialistas (muchos de ellos egresados de universidades extranjeras) podrían tener en la renovación de ideas y en el logro de acuerdos. La política de los expertos también favoreció el surgimiento de una élite política más cosmopolita y de una agenda política más orientada a las políticas públicas. El surgimiento de nuevos estilos de diálogo y cooperación al interior de una clase política previamente dividida y recelosa ha sido atribuido a la intelectualización o la tecnocratización de la política durante este período (Silva 1991; Puryear 1994).

Aunque los científicos políticos figuraron de forma destacada en la revisión de ideologías y estrategias políticas, fueron los economistas quienes más aumentaron su visibilidad política. Los economistas de oposición cuestionaron la supuesta superioridad profesional de los Chicago Boys. También rebatieron la creencia de que la política económica ya no respondía a criterios politizados sino que se elaboraba de acuerdo a criterios eminentemente técnicos. En un momento en que estaban prohibidas las críticas del régimen, se produjeron sofisticadas críticas técnicas sobre los costos y errores de las políticas de gobierno. Más tarde, estos economistas hicieron publicar la renovación de su propio pensamiento, aceptando que las reformas de mercado eran irreversibles. Así, los economistas de oposición rechazaron el cargo

⁹ La sucesión de auges y crisis, la rápida liberalización económica y privatización, los cambios en la estructura de clases, la reducción de la protección social y el empobrecimiento de grandes segmentos de la población.

de que la oposición democrática sería incapaz de mantener el éxito de las reformas económicas¹⁰.

Como parte de la campaña para recuperar la democracia y modernizar la política, los partidos utilizaron las credenciales de los economistas como señal de renovación. Mientras gran parte de las estructuras de los partidos permaneció clandestina, fuertemente atomizadas, y fiel a antiguas convenciones, los economistas de los partidos operaban en redes internacionales, y desde la relativa autonomía de los institutos de investigación pudieron construir sus propias bases de poder. Los economistas de oposición empezaron a escribir en la prensa, colaboraron con miembros de otros partidos, generaron información políticamente valiosa, organizaron actividades con organizaciones sociales, líderes sindicales y empresariales¹¹. La especialización técnica de los economistas explica sólo parcialmente su ascenso político. La imagen de moderación, flexibilidad y pragmatismo de los economistas adquirió un gran valor simbólico. Los economistas debieron abocarse a calmar a los políticos respecto de la incertidumbre creada por fenómenos económicos imprevisibles (Markoff y Montecinos, 1993). Para los partidos, la presencia de los economistas se convirtió en una fuente de legitimidad.

144

El plebiscito de 1988 —en el que la coalición de centro-izquierda ganó con un 54,7 por 100 de los votos— no fue una disputa electoral cualquiera puesto que los ciudadanos estaban eligiendo entre dos modelos de gobernabilidad. La presencia de los economistas ayudó a convencer al público —ya acostumbrado a estrategias de legitimación centradas en el consumismo (Silva, 1995)— que la democracia no pondría en peligro el orden y la prosperidad. El desafío de reducir la pobreza (que afectaba a más del 40 por 100 de la población a fines de los 80) se enfrentaría sin amenazar la estabilidad macroeconómica, la confianza de los inversionistas ni la competitividad internacional. Los economistas en los partidos fueron presentados como una receta contra las antiguas formas de populismo, como señal de que los partidos prestaban atención a los principios racionales de administración y que estaban deseosos de cumplir con las convenciones normativas dominantes. Los economistas contribuyeron al quiebre de las tradicionales disputas entre los parti-

¹⁰ Los economistas de oposición revisaron la excesiva confianza en la capacidad empresarial del Estado y la hostilidad tradicional hacia la iniciativa privada en grupos del centro y la izquierda política. Para un análisis crítico de la transformación intelectual de los economistas de oposición, véase Petras y Leiva (1994). Un tratamiento más general de la evolución del pensamiento económico en América Latina se encuentra en los trabajos de Sunkel (1993) y Muñoz (1994).

¹¹ CIEPLAN, CED y VECTOR se encontraban entre los más influyentes institutos de este tipo. (Para mayores detalles acerca de sus actividades, véase Puryear, 1994).

dos¹². El que los partidos de oposición tuviesen economistas con acceso a círculos financieros internacionales podría interpretarse como una señal de confianza.

La democracia en los tiempos del mercado

En 1989, Aylwin representaba un símbolo de reconciliación, un nuevo estilo de política supra-partidaria. Su campaña tomó en cuenta las experiencias de las nuevas democracias en la región, donde hubo serios problemas de inflación e inestabilidad política. El programa de la Concertación se alejó de promesas populistas y el establecimiento del equipo económico reforzó la cooperación entre los partidos.

El desempeño económico en los 90 ha sido positivo. La economía ha crecido a un promedio anual del 6 por 100; las tasas de inflación y de desempleo son bajas; el ahorro, la inversión y las reservas de divisas han aumentado y los capitalistas chilenos se están arriesgando a invertir en el extranjero. La agresiva campaña de Chile para promover exportaciones y sus activos esfuerzos en la diplomacia económica han ampliado la presencia del país en acuerdos internacionales de comercio, incluyendo APEC, NAFTA, MERCOSUR y un acuerdo de asociación recientemente firmado con la Unión Europea, el primero de su tipo en América Latina. Existe una confianza generalizada en que las políticas de gobierno son admiradas mundialmente.

145

En gran medida se da crédito a los economistas por este éxito. Los economistas (con doctorados en prestigiosas universidades extranjeras) continúan siendo designados en posiciones ministeriales¹³ y su presencia en el liderazgo de los partidos ha aumentado, tanto en la derecha como en el centro y en la izquierda¹⁴.

¹² En 1987, Ricardo Lagos convocó a grupos de diferentes tendencias ideológicas para formar un "partido instrumental" para hacer una campaña a favor del NO en el plebiscito de 1988. En su discurso en la ceremonia de inauguración del nuevo partido (PPD), Lagos expresó: "Este partido no tiene fronteras ideológicas ... no existe otra exigencia sino el respeto por el sistema democrático ... Hoy, más allá de los intereses de los socialistas, liberales, radicales, demócratas cristianos o comunistas están los intereses de Chile; y puesto que la identidad de los partidos políticos en Chile es fuerte, nadie pierde su propia identidad ... Las dificultades para organizarnos como Partido por la Democracia simplemente expresan la rica diversidad de la realidad chilena. (Véase, *Qué es el PPD?* 1989, 17-21).

¹³ El presidente Aylwin designó a economistas para dirigir los Ministerios de Hacienda, Economía, Obras Públicas, Educación, Planificación, Trabajo y la Secretaría de la Presidencia. El gabinete del presidente Frei cuenta con economistas en las áreas de Hacienda, Economía, Obras Públicas, Educación y Trabajo. Fue muy comentado que tanto Foxley como Lagos se habrían postulado, sin éxito, para el Ministerio de Relaciones Exteriores.

¹⁴ En el período previo al golpe, había sólo un economista en el Congreso. Desde 1989, el número de economistas en la legislatura llegó a 16 en las elecciones de 1989 y a 13 en las elecciones de 1993.

En el primer gobierno de la Concertación (1990-94), las estrategias económicas y políticas fueron cuidadosamente coordinadas. Existió un compromiso claro de preservar el modelo de equilibrio macroeconómico y el crecimiento de las exportaciones. El diseño de la política social se concibió como complementario y parte integral de las políticas económicas (Raczynski, 1994). El compromiso de reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso se realizaría gradualmente y estaría respaldado por la armonización de las demandas sociales, las reformas tributarias y el aumento de la productividad. El gobierno alentó los pactos sociales entre las organizaciones laborales y empresariales y negoció importantes medidas con las fuerzas de la oposición. La administración contó con un amplio equipo de personas calificadas que había trabajado juntas durante varios años.

El ministro de Hacienda, Alejandro Foxley, fue el responsable de formar el equipo económico. En varias de sus publicaciones Foxley había perfilado su visión de un proyecto nacional viable y consensuado para asegurar el desarrollo y la gobernabilidad. Foxley insistió en reducir fuentes de incertidumbre durante la transición, clarificando aspectos del programa de la Concertación que pudieran resultar en ambigüedades y conflictos dentro de la coalición de gobierno¹⁵. El economista Carlos Ominami, Ministro de Economía en el gobierno de Aylwin, actuó como contraparte de Foxley dentro del bloque socialista. Ambos negociaron la formulación final del programa de gobierno.

146

El economista Edgardo Boeninger, antiguo director del CED, es reconocido como el “ingeniero” del consenso que prevaleció durante la administración de Aylwin. Desde su posición como Ministro Secretario de la Presidencia, Boeninger coordinó el llamado “partido transversal”, una amplia red de técnicos del Estado, cuyas identidades políticas se subordinaron para ayudar así a preservar la cohesión y estabilidad de las políticas del gobierno.

La búsqueda de consenso dentro del gobierno fue bien recibida entre los economistas de la oposición, como se demostró en las negociaciones de las reformas tributarias en 1990. Aunque en la UDI —el segundo partido más importante de la derecha— los economistas neoliberales defendían el legado de Pinochet, en Renovación Nacional, los jóvenes tecnócratas apoyaron la reforma tributaria como parte de su campaña para darle al partido una imagen de modernidad y credibilidad democrática (Boylan, en prensa). Esto creó tensiones con algunas personalidades del partido. “Debo confesar que

¹⁵ Para un análisis detallado de la carrera de Foxley y de su trayectoria intelectual, véase Giraldo, 1997.

existen pequeños sectores en Renovación Nacional que continúan en la lógica del siglo XX, la lógica de la confrontación, sin comprender la dinámica de los tiempos modernos. Con ellos no me siento cómodo”, expresó el senador Sebastián Piñera en una entrevista¹⁶.

Tensiones similares surgieron en los partidos del centro y de izquierda. Esta innovadora coalición de centro-izquierda, al tratar de preservar los logros económicos, impuso un “estilo político elitista” (Petras y Leiva, 1994, 121). Durante estos primeros años, los partidos no habían desarrollado aún canales de comunicación con las bases sociales y no habían alcanzado solidez suficiente como para desafiar al bien consolidado equipo de gobierno. En general, se reconocía que para asegurar una transición fluida, las autoridades de gobierno requerían flexibilidad estratégica y que algunas demandas no podían expresarse. Paradójicamente, la reconstrucción de la democracia obligó a los activistas de los partidos a jugar un papel relativamente secundario.

La autonomía del gobierno y de los tecnócratas en los partidos, aunque tolerada, creó resentimiento. Mientras los economistas defendían la austeridad fiscal, la pobreza seguía afectando a millones y las demandas sociales seguían insatisfechas. Además las organizaciones laborales eran cooptadas para participar en pactos que limitaban los salarios. Todo esto parecía traicionar las tradiciones redistributivas y combativas del pasado. El énfasis en la moderación, el pragmatismo y el consenso y las negociaciones directas entre el ejecutivo y el Congreso parecían esfuerzos deliberados para reducir la participación de los partidos en la toma de decisiones. Desde que el presidente Frei entró en funciones en 1994, la difícil relación entre el gobierno y los partidos ha empeorado. En varias ocasiones se ha advertido que la estabilidad de la coalición de partidos podría estar en peligro y que la transición está “congelada”.

En 1995, los sondeos de opinión pública señalaban una creciente desafección hacia la política y los políticos. Los partidos de la Concertación iniciaron una serie de reuniones para debatir asuntos relacionados con su funcionamiento interno. Los conflictos respecto al futuro de los partidos como organizaciones políticas son cada vez más abiertos. Tanto entre los socialistas como entre los demócrata cristianos, los líderes más tradicionales, cuyas bases de poder se

¹⁶ A los tres meses de inscribirse en Renovación Nacional, Piñera, que es doctor en economía por la Universidad de Harvard, pasó a ser miembro de la Comisión Política del partido. Al referirse a las tensiones dentro del partido, en la misma entrevista señaló: “El partido ha entrado en un período de madurez. El congreso del partido ya no pertenece a alguien determinado, pertenece a la reflexión, a la razón y a la inteligencia”. *Hoy* n°. 785, agosto 3-9, 1992, 19.

redujeron durante el régimen militar, están compitiendo con líderes más pragmáticos y más tecnocráticos, muchos de los cuales son economistas.

Con respecto a estos conflictos, un ex-Ministro de Economía en el gobierno de Aylwin expresó: “Los economistas transmiten las nuevas tendencias internacionales a los partidos. Su grado de convergencia es tan elevado que es difícil decir a qué partido pertenecen. Sin embargo, a medida que los políticos tradicionales recuperan influencia, muchos economistas dejan la militancia de partido. Para ellos, una cruzada contra aquellos líderes no resulta atractiva”¹⁷.

Algunos de los economistas en altos cargos en los partidos experimentaron una conversión más total en su nuevo papel político. Sus carreras políticas eran distintas a las carreras seguidas por los dirigentes de la vieja guardia de los partidos. Sus conocimientos especializados les daban ventaja sobre los “chuchoqueros” (los políticos más habladores, pero menos analíticos). “Los demagogos están desacreditados ahora que los líderes deben estar preparados para operar políticamente en campos más complejos ... y ahora que el mercado se ha extendido en áreas que antes no imaginábamos”, expresó el senador Sergio Bitar, un economista de izquierda¹⁸. El diputado demócrata cristiano Gutemberg Martínez coincidió en que el valor del mercado, la eficiencia y la iniciativa privada están ahora más incorporados completamente integrados y que los elementos técnicos son cada vez más reconocidos. Según él, el “principio de eficiencia como valor político ha sido aceptado”¹⁹.

Para hacer frente a los desafíos del mercado y de los nuevos temas en las políticas públicas (salud, divorcio, aborto, discriminación de sexo, medio ambiente), las facciones renovadas de los partidos de la Concertación proponen hacer reformas organizacionales, modificar las rutinas de los partidos y los sistemas de decisiones. Algunos incluso han sugerido cambiar los símbolos del partido²⁰. Según ellos, los partidos son entidades atrasadas, con lega-

¹⁷ Entrevista con Jorge Marshall, actual Vicepresidente del Banco Central, junio 19, 1995. Esta y otras entrevistas citadas en este trabajo se efectuaron telefónicamente.

¹⁸ Entrevista, junio 13, 1995.

¹⁹ Entrevista, junio 21, 1995. Asimismo, las transformaciones internas se interpretan como maneras de acomodar la organización del partido a la nueva estructura administrativa del Estado. Por ejemplo, en 1995, el partido Demócrata Cristiano cambió sus estatutos para mejorar su presencia a nivel municipal.

²⁰ En lo que aparece como la más atrevida propuesta para una reestructuración estratégica del sistema de partidos, Carlos Altamirano, antiguo líder del ala izquierda del partido socialista que giró hacia una posición más moderada durante sus años de exilio, propuso la necesidad de “repensar todas nuestras categorías” y se declaró a favor de la futura fusión estratégica del PPD y los partidos socialista y demócrata cristiano, los tres principales socios de la Concertación (*El Mercurio*, May 21, 1995: D2-4).

dos culturales e institucionales que les impiden adaptarse a los nuevos tiempos. Considérese esta cita tomada de un reciente discurso del senador socialista Carlos Ominami, doctor en economía:

Los partidos políticos, no importa cuán larga y heroica sea su trayectoria, sólo se justifican en tanto instrumentos de causas que los trascienden ... Pienso que nuestro partido no está a la altura de las circunstancias ... los partidos ... requieren desplegar también una gran capacidad de transformación de sí mismos ... la actividad del partido ha declinado ... La empresa, el mercado, la internacionalización o globalización son conceptos que entran con gran dificultad en nuestro esquemas tradicionales de pensamiento ... con una regulación apropiada y una equitativa distribución del ingreso, el mercado es más democrático y menos arbitrario que los sistemas de planificación centralizada. En consecuencia, debemos encontrar en el desarrollo hacia afuera, la globalización y una economía privada, las fuerzas que nos otorgan un nuevo impulso. Requerimos de una sustancial redefinición ideológica ... de una readecuación orgánica y de una actualización simbólica ... el énfasis debe estar puesto en la sociedad civil, en la capacidad de la propia gente para asumir sus problemas²¹.

Transformar la inercia de los partidos, los términos del debate intelectual y el discurso partidario ha sido una tarea difícil debido a que los partidos en tanto organizaciones tienden a ser conservadores²². Las coaliciones formadas por pragmáticos e innovadores se han enfrentado a aquellos que defienden intereses electorales, aquellos que quieren mantener principios tradicionales y resisten la “penetración tecnocrática”.

El senador Ricardo Hormazábal, líder del ala más izquierdista del partido Demócrata Cristiano que perdió la presidencia del partido frente a Alejandro Foxley en 1994, se quejó de que la naturaleza de la vida política ha pasado del debate ideológico a la administración del poder. Según él, este cambio debilita los grandes proyectos históricos, conduce a una pérdida de valores y aumenta el riesgo de corrupción²³. También se quejó de que su partido per-

²¹ Carlos Ominami, “Un socialismo renovado. Para reconstruir una gran fuerza de izquierda”. Versión preliminar, junio, 1995.

²² Para un análisis teórico del cambio organizacional en los partidos políticos, véase Panebianco, 1988, 243-250.

²³ La relación entre la “pragmatización” de la política y la corrupción fue mencionada en muchas de mis entrevistas. El diputado Ignacio Balbontín explicó que para “prevenir el surgimiento de la corrupción”, el partido Demócrata Cristiano ha hecho cambios para estar más abierto y con una comunicación más fluida con la sociedad (entrevista, junio 13, 1995). El problema de la corrupción se debatió en un seminario organizado en Santiago por la Fundación Eduardo Frei en 1993. Las presentaciones se publicaron con el título *La democracia combate la corrupción*.

dió votos en las elecciones de 1993. El partido dijo, está requiriendo menos compromiso de parte de los militantes y no está suficientemente preocupado de la socialización doctrinal de sus miembros.²⁴

Quienes critican que los líderes de la Concertación usan “conceptos neo-liberales” advierten el peligro de definir la modernidad como la búsqueda de eficiencia. La aceptación del economicismo, dicen, lleva al abandono de los principios y las ideologías. Además, grupos no representativos pueden fácilmente apropiarse del partido. En su opinión, algunos de los economistas-políticos tienden a comportarse como “free-riders”, manejando sus campañas políticas no en torno a los recursos del partido sino con personas no afiliadas, como si fuesen empresas²⁵. Un demócrata cristiano indicó: “existe poca participación dentro del partido. Se invita sólo a aquellos que tienen conocimiento en áreas específicas”. Un sociólogo en el partido demócrata cristiano añadió: “Los economistas han tenido éxito en imponer el principio de equilibrio macroeconómico como si fuese una norma de sobrevivencia. Pero este consenso no fue sujeto a discusión, y muchos no estuvieron claramente en contra porque no querían ser acusados de populistas”²⁶.

Otros entrevistados mencionaron la brecha de comunicación entre los tecnócratas del partido, que tratan de explicar el éxito económico del país, y las bases sociales, que siguen siendo pobres y esperan de sus líderes un estilo más asistencialista. Un dirigente parafraseó lo que la gente en la base del partido expresa: “Estamos en el poder, dicen que lo estamos haciendo bien, pero no nos han dado nada”. Los partidos están contratando a personas no-militantes para que realicen tareas burocráticas, porque “la lealtad al partido ya no se premia con empleos”. Quizá este es un signo de la creciente profesionalización en la organización partidaria, lo que de acuerdo con Panebianco, es una tendencia general en los partidos políticos contemporáneos (1988, 230).

150

Conclusión

Durante las últimas cuatro décadas, cada uno de los proyectos tecnocráticos en Chile ha sido justificado en nombre de la modernización. Desde los

²⁴ Entrevista, junio 19, 1995.

²⁵ En mayo de 1995, el Vicepresidente del partido Demócrata Cristiano causó controversia pública al criticar que Alejandro Foxley, el presidente del partido, estaba tomando decisiones con un equipo que era paralelo al liderazgo del partido (*El Mercurio*, mayo 25, 1995, C6).

²⁶ Entrevistas con miembros de los partidos socialista y demócrata cristiano, junio 8 y junio 20, 1995.

años 60, gobiernos con diferentes ideologías y programas de reforma, han promovido el ascenso gradual de los economistas a altas posiciones en el aparato de gobierno. Los economistas lograron especial prominencia bajo el régimen militar, cuando las políticas de mercado de los Chicago Boys consolidaron la influencia de los expertos en nuevas áreas de políticas públicas y cambiaron la trayectoria de desarrollo del país. En la fase de transición democrática, el tema de la modernización quizá se ha utilizado con más frecuencia que nunca, puesto que los economistas, convertidos en políticos, fueron actores centrales en la moderación de conflictos y en la búsqueda de la gobernabilidad.

¿Continuará el modo tecnocrático influyendo el tono y contenido de la política chilena?. Los desafíos del mercado y la preservación de un desempeño macroeconómico impresionante están presionando para que se abandone la lucha política convencional referida a las clases sociales. Los logros económicos del modelo chileno, que continúa siendo mundialmente alabado, constituyen una fuente poderosa de legitimidad para aquellos que defienden los cambios en el discurso político y la renovación de las organizaciones partidarias.

Sin embargo, debido a que muchos asuntos permanecen sin resolver, parece haber una creciente urgencia por clarificar el significado de la modernización y de la democracia. Casi un tercio de la población todavía vive en la pobreza, cientos de casos de abusos de derechos humanos aún tienen que ser sancionados y la Constitución actual permite que permanezcan los “enclaves autoritarios”²⁷. Como se ha indicado en este trabajo, muchos —incluso los “tecnopols”— parecen ávidos por rescatar la política de la torpeza del pragmatismo, pero la construcción de instituciones políticas alternativas más democráticas sólo parecen estar en sus fase inicial.

²⁷ El último se manifestó claramente en la crisis de 1995 en que los militares desafiaron una orden judicial condenando a un general del Ejército en retiro acusado de violaciones de los derechos humanos. En una entrevista en un periódico, el diputado socialista José Antonio Viera-Gallo expresó desolación, al analizar la manera en que este incidente ponía de manifiesto las limitaciones del gobierno y la autonomía relativa de las fuerzas armadas: “Muchas contradicciones que permanecían latentes han surgido ahora”, señaló, “las élites chilenas ... sólo querían ver los aspectos positivos ... y de pronto, aparece el verdadero Chile, con todos sus agobios, sus injusticias y sus contradicciones ... no sé si hemos efectuado la transición de manera correcta” *El Mercurio, Edición Internacional*, junio 15-21, 6.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ABBOTT, A. (1988): *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, The University of Chicago Press.
- ARRATE, J. (1988): "El exilio: Origen y proyección", en J. Gazmuri ed. *Chile en el umbral de los noventa. 15 años que condicionan el futuro*, Santiago, Editorial Planeta, pp. 113-135.
- BORZUTSKY, S. y A. VACS, (1993): "The Impact of the Collapse of Communism and the Cuban Crisis on the South American Left", en C. Mesa-Lago, ed., *Cuba After the Cold War*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 291-322.
- BOSWORTH, B., R. DORNBUSCH y R. LABÁN, eds., (1994): *The Chilean Economy. Policy Lessons and Challenges*, Washington: The Brookings Institution.
- BOYLAN, D. M. (1997): "Evelyn Matthei: The Rise and Fall of a Technopol", en J. Domínguez, ed. *Technopols: Ideas and Leaders in Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, University Park: The Pennsylvania State University Press.
- CENTENO, M. A. (1993): "The New Leviathan: The Dynamics and Limits of Technocracy", *Theory and Society* 22, pp. 307-335.
- CONAGHAN, C. y J. MALLOY, (1994): *Unsettling Statecraft. Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- 152 CONSTABLE, P. y A. VALENZUELA, (1991): *A Nation of Enemies. Chile under Pinochet*, New York: W.W. Norton and Company.
- DIETZ, J. L. y J. H. STREET, eds. (1987): *Latin America's Economic Development: Institutional and Structuralist Perspectives*, Boulder & London: Lynne Rienner Publishers.
- DRAKE, P. y I. JAKSIC, eds., (1995): *The Struggle for Democracy in Chile 1982-1990*, Lincoln and London: University of Nebraska Press.
- DRAKE, P. (1994): "Introduction: The Political Economy of Foreign Advisors and Lenders in Latin America", en P. Drake, ed. *Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms in Latin America from the 1890s to the Present*, Wilmington, Delaware, A Scholarly Resources Inc. Imprint, pp. XI-XXXIII.
- FONTAINE ALDUNATE, A. (1988): *Los economistas y el presidente Pinochet*, Santiago: Empresa Editora Zig-Zag S.A.
- FOXLEY, A. (1983): *Experiments in Neoconservative Economics*, Berkeley: University of California Press.
- FUNDACION EDUARDO FREI, (1994): *La democracia combate la corrupción*, Santiago, Ediciones ChileAmérica.
- GARRETÓN, M. A. (1985): Participation in round table discussion in 1984, en N. Lechner, coordinator, *Partidos y democracia*, Santiago, FLACSO.
- GARRETÓN, M. A. (1989): *The Chilean Political Process*, Boston, Unwin Hyman.

- GARRETÓN, M. A. (1990): "Los partidos políticos chilenos en la perspectiva de la transición y consolidación democráticas." The Helen Kellogg Institute for International Studies, Working Paper n° 138.
- GIRALDO, J. (1997): "Development and Democracy in Chile: Finance Minister Alejandro Foxley and the Concertación's Project for the 90s", en J. Domínguez, ed. *Technopols: Ideas and Leaders in Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, University Park: The Pennsylvania State University Press.
- IGLESIAS, E. (1994): "Economic Reform: A View from Latin America", en J. Williamson, ed. *The Political Economy of Policy Reform*, Washington: Institute for International Economics, pp. 493-499.
- KAY, C. (1989): *Latin American Theories of Development and Underdevelopment* London and New York: Routledge.
- KITSCHOLT, H. (1994): *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KAUFMAN, R. R. y B. STALLINGS, (1991): "The Political Economy of Latin American Populism", en R. Dornbusch and S. Edwards, eds., *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago and London: The University of Chicago Press, pp. 15-43.
- LAGOS, R. (1987): Discurso en la ceremonia de constitución del Partido por la Democracia, en *Qué es el PPD?*, Santiago: Ediciones Atanor.
- MAINWARING, S. y T. SCULLY, (1995): "Introduction: Party Systems in Latin America", en S. Mainwaring and T. Scully, eds., *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Sanford: Stanford University Press, pp. 1-34.
- MARKOFF, J. y V. MONTECINOS, (1993): "The Ubiquitous Rise of Economists", *Journal of Public Policy* 13, 1, pp. 37-68.
- MARTÍNEZ, J. y E. TIRONI, (1985): *Las clases sociales en Chile. Cambio y estratificación, 1970-1980*, Santiago: SUR.
- MELLER, P. (1990): "Revisión del proceso de ajuste chileno de la década de los 80", Colección Estudios CIEPLAN 30, pp. 5-54.
- MONTECINOS, V. (1988): "Economics and Power. Chilean Economists in Government: 1958-1985". Ph.D. Tesis. University of Pittsburgh.
- MONTECINOS, V. (1993): "Economic Policy Elites and Democratization", *Studies in Comparative International Development* 28, 1, pp. 25-53.
- MONTECINOS, V. (en prensa): "Economists in Political and Policy Elites in Latin America", *History of Political Economy*
- MONTECINOS, V. (en prensa): "Economists, Parties and the Modernization of Chilean Politics", en K. von Mettenheim and J. Malloy eds., *Deepening Democracy in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- MUÑOZ, O. (1994): "Toward Trade Opening: Legacies and Current Strategies", en J. Nelson and Contributors, *Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe*, New Brunswick and Oxford: Transaction Publishers, pp. 61-103.

- OPPENHEIM, L. H. (1993): *Politics in Chile: Democracy, Authoritarianism and the Search for Development*, Boulder: Westview Press.
- PANEBIANCO, A. (1988): *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- PETRAS, J. y F. I. LEIVA: *Democracy and Poverty in Chile. The Limits to Electoral Politics*, Boulder: Westview Press.
- POLITZER, P. (1990): *Altamirano*, Santiago, Ediciones Melquiádes.
- PURYEAR, J. M. (1994): *Thinking Politics. Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.
- RACZYNSKI, D. (1994): "Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Chile: Balance y desafíos." Colección Estudios CIEPLAN 39, pp. 9-73.
- RAMOS, J. (1986): *Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America 1973-1983*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- SCULLY, T. (1992): *Los partidos de centro y la evolución política chilena*, Santiago: CIEPLAN-Notre Dame.
- SCULLY, T. (1995): "Reconstituting Party Politics in Chile", en S. Mainwaring and T. Scully, eds., *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Sanford: Stanford University Press, pp. 100-137.
- SILVA, P. (1991): "Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks", *Journal of Latin American Studies* 23, 2, pp. 385-410.
- 154 SILVA, P. (1995): "Modernization, Consumerism and Politics in Chile", en D. E. Hojman, ed., *Neo-Liberalism with a Human Face? The Politics and Economics of the Chilean Model*, The Institute of Latin American Studies, University of Liverpool, pp. 118-129.
- SUNKEL, O. ed., (1993): *Development from Within. Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- VALDÉS, J. G. (1995): *Pinochet's Economists: The Chicago School in Chile*, Cambridge: Cambridge University Press.
- VALENZUELA, J. S. y A. VALENZUELA, eds. (1986): *Military Rule in Chile. Dictatorship and Opposition*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.
- VALENZUELA, A. (1978): *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- VERGARA, P. (1985): *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*, Santiago: FLACSO.
- WALKER, I. (1990): *Socialismo y democracia. Chile y Europa en perspectiva comparada*, Santiago, CIEPLAN-Hachette.
- WILLIAMSON, J. (1994): "In Search of a Manual for Technopols", en J. Williamson, ed., *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, Institute for International Economics, pp. 11-28.
- WYNIA, G. (1972): *Politics and Planners. Economic Development Policy in Central America*, Madison, The University of Wisconsin Press.

Tecnocracia a la Mexicana, antecedente de la democracia

Cualquier discusión acerca de la tecnocracia y los tecnócratas en el contexto actual de América Latina debe abordar las ambigüedades y contradicciones inherentes a su conceptualización. Puesto que los científicos sociales y los analistas de políticas públicas son los más interesados en este tipo de autoridades, existe una fuerte tendencia a sugerir que estos individuos emergieron como el ave Fenix de la desastrosa crisis económica y política de la región en los años 80. Sin embargo, dependiendo de cómo uno caracterice este tipo de actor político, el *técnico* tiene antecedentes históricos de larga data en México y, supongo que también a través de toda América Latina. Los tecnócratas también tienen raíces en otras culturas tales como la mandarín en la antigua China, y son parte de la rápida expansión de los trabajadores intelectuales, particularmente de la *intelligentsia* en el siglo XIX y a comienzos del siglo XX en Europa (Bruce-Briggs, 1979).

155

Un argumento medular en el debate sobre la conceptualización de los tecnócratas, se centra en lo que podría llamarse lo filosófico versus lo metodológico¹. Aquellos estudiosos que definen a los tecnócratas como un tipo particular de líder con una agenda política, habitualmente han examinado casos del Cono Sur. En sus interpretaciones se destacan dos rasgos importantes: el vínculo entre los tecnócratas y el autoritarismo o no-autoritarismo, y la igualmente fuerte conexión entre los tecnócratas y las estrategias económicas neoliberales. Aunque ninguna conceptualización de los tecnócratas puede pretender por sí sola tener superioridad intelectual, creo que estos dos vínculos, aunque apropiados para una circunstancia social dada, han hecho más difícil determinar la evolución, la postura y las futuras repercusiones de los tecnócratas en lugar de revelar su importante contribución a las políticas públicas y al desarrollo político.

¹ Los analistas que han luchado por esclarecer este y otro tipo de problemas conceptuales dentro del contexto mexicano, incluyen a MERILEE GRINDLE, "Power, Expertise and the 'Técnico': Suggestions from a Mexican Case Study," *Journal of Politics*, Vol. 39, mayo, 1977, 399-426, y, más recientemente, a JUAN D. LINDAU, "Schisms in the Mexican Political Elite and the Technocrat/Politician Typology," *Mexican Studies*, Vol. 8, No. 2, Verano, 1992, 217-236. Traducción: Patricia Arellano.

Se puede construir, en cambio un cuadro más claro de estos líderes políticos a partir del registro histórico, que sugiere que los dos aspectos descritos anteriormente son sólo características recientes asociadas a los tecnócratas, y, en el mejor de los casos, se pueden describir como variaciones regionales, una especie derivada de un único género. La ventaja de la perspectiva histórica es que se puede establecer rápidamente una cronología de las características y que la conexión entre esas características, así como su razón fundamental, se disciernen en forma más fácil. Colectivamente, éstas iluminan considerablemente al describir una versión contemporánea del mismo animal político.

El caso mexicano es bastante revelador y aunque se caracteriza por algunas peculiaridades inusuales, ofrece muchas generalizaciones que son aplicables a esta y otras regiones. México sugiere por lo menos 9 características generales identificadas con el surgimiento de los tecnócratas. Estas pueden sintetizarse de la siguiente forma:

— La influencia del conocimiento formal en la cultura política, especialmente la demanda de educación superior.

— La institucionalización del liderazgo político, específicamente el papel del poder ejecutivo.

— El impacto del sistema presidencial en la política mexicana.

— La supremacía del liderazgo civil sobre el liderazgo político militar.

— El crecimiento y el prestigio del profesionalismo en todas las facetas de la sociedad, especialmente en la vida pública.

— La exigencia de conocimientos en economía para administrar y resolver complejos problemas de políticas públicas.

— La evolución del liderazgo pragmático, no ideológico.

— La importancia de los políticos nacionales en contraste con los provinciales.

— La creciente influencia de las ideologías extranjeras y de las experiencias socializadoras.

Como se hará evidente en el siguiente análisis, estas variables están fuertemente entrelazadas y la lógica de una se traslapa al explicar la importancia de la otra. La más amplia y significativa de estas características es la importancia que juega el conocimiento formal en la vida política. En otras palabras, hasta qué grado la cultura política y los individuos que gobiernan valoran la educación formal y la experiencia intelectual en un marco institucional establecido (Eulau, 1977).

Los políticos, como cualquier grupo profesional en la sociedad contemporánea, surgieron originalmente a base de su talento y habilidades personales, esencialmente entre lo que podría describirse como políticos “orgánicos”. En otras palabras, independientemente de lo que motivaba a los individuos para llegar a ser políticos: la ambición personal, la ideología, el servicio público, etc., tuvieron éxito debido a su habilidad para manipular a los demás voluntaria o involuntariamente. En muchas sociedades, los políticos han requerido destrezas específicas, por ejemplo, la habilidad de utilizar la violencia con el objeto de lograr fines políticos, lo que sugiere que el éxito en el campo de batalla, como líder de hombres en armas, con frecuencia determinaba el acceso al poder y los recursos para permanecer en él.

Desde una perspectiva histórica, como muy bien lo han explicado los historiadores de América Latina, fue progresivamente más difícil para los hombres de armas sostenerse a sí mismos y los costos transfirieron supremacía al Estado, por encima de las Fuerzas Armadas (Lieuwen, 1968; Lozoya, 1970). Más importante aún, con la apertura del debate intelectual en el escenario político, aunque en forma muy lenta, los talentos políticos, incluyendo las habilidades interpersonales y de comunicación, aumentaron su valor y aquellos que hacían alarde de tales habilidades las utilizaron incluso para controlar a sus pares que demostraban mayor talento en el uso y el abuso de la fuerza.

En México, la mayor parte del liderazgo político nacional a mediados del siglo XIX contaba con estudios superiores. Vale la pena valorar las dos figuras que lideraron México en el siglo pasado, Benito Juárez, con frecuencia reseñado como el Abraham Lincoln de México, arquitecto de la Constitución de 1857, antecesor intelectual de algunas características significativas de la variante mexicana actual del liberalismo político; y Porfirio Díaz, notable general liberal que derrotó a los franceses y más tarde se opuso a Benito Juárez, que se apoderó por la fuerza de la Presidencia y la ocupó consecutivamente desde 1884 hasta 1910. Incluso la más breve discusión sobre estas dos principales figuras revela al lector dos rasgos importantes: que Juárez fue la única persona indígena que alcanzó la Presidencia y que Díaz fue un militar.

La verdad más profunda es que ambas figuras fueron producto de uno de los estados más pobres de México, Oaxaca, ambos eran altamente cualificados en términos absolutos y respecto de sus pares, ambos completaron estudios en leyes en la misma universidad (Díaz nunca completó una tesis ni recibió certificación) el Instituto de Artes y Ciencias de Oaxaca; de hecho, ambos formaron parte del mundo académico, Juárez como catedrático y administrador y Díaz como bibliotecario en su alma mater, e irónicamente, Juárez fue el mentor de Díaz, y Díaz, en un punto crítico de su vida fue discípulo de Juárez.

rez. El punto de esta breve comparación es que en un momento en que menos del 10 por 100 de la población era culta, los dos hombres que determinaron decisivamente el futuro de México durante toda la segunda mitad del siglo XIX, cuyas consecuencias tejieron la trama política de la primera mitad del siglo XX, contaban con estudios superiores (Camp, 1991).

Por diversas razones se puede argumentar que la sociedad mexicana y los líderes que produjo, incluso inmediatamente después de la independencia de España, valoraban la educación superior formal². Este énfasis, en el caso mexicano y en el de la mayor parte de América Latina, fue un ingrediente esencial en la filosofía política prevaleciente en esos días: el positivismo³. Aunque quiero llamar la atención sobre el vínculo entre el positivismo, la educación formal y la tecnocracia, todos forman parte de una tendencia mucho más amplia a través de toda la civilización de Occidente: la importancia adquirida progresivamente por el conocimiento y por aquellos que lo poseen y lo controlan. Lo que es interesante acerca del positivismo mexicano —que por supuesto es de origen europeo, específicamente francés— es que específicamente expresa la conexión entre el ejercicio del poder, las políticas públicas y la educación. Efectivamente, durante el ejercicio político de Benito Juárez, se pone en marcha la creación de una Escuela Preparatoria Nacional, cuyo propósito específico es educar a los futuros líderes mexicanos, individuos que se formaban de acuerdo con los enfoques intelectuales del momento, ideas basadas crudamente en el pensamiento “empírico” sin supersticiones religiosas obsoletas⁴.

La consecuencia de este sistema educativo nacional y sus variaciones regionales, que incluye la notable escuela que formó a Juárez y a Díaz en los años de 1860 y 1870, originó una variante específica de líderes mexicanos, los “Científicos” literalmente, los científicos que llegaron a dominar la dirección política en la década de 1890 y de 1900. Este grupo específico, componente de la clase política de ese momento, comparte muchas peculiaridades con los “técnicos” contemporáneos. Es decir, eran altamen-

² Una manera útil de examinar esto es la asignación de recursos en el tiempo. Véase DAVID E. LOREY, *The Rise of the Professions in Twentieth-Century Mexico, University Graduates and Occupational Change since 1929*, 2ª edn. Los Angeles, UCLA Latin American Center, 1994.

³ Se puede encontrar una visión contemporánea y reveladora de su impacto en el registro histórico del Ministro de Educación JUSTO SIERRA, en el régimen de Díaz: *The Political Evolution of the Mexican People*, Austin, University of Texas Press, 1969.

⁴ Para una descripción detallada de sus principios filosóficos y la respuesta de la educación en México, véase CHARLES A. HALE, *The Transformation of Liberalism in Late Nineteenth-Century Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

te cualificados, en cuanto a su origen social pertenecían a la clase media alta, eran hombres destacados profesionalmente y sus representantes llegaron a dominar las agencias “técnicas” de su era: tesorería, industria y comercio. Asimismo, como grupo identificable, fueron descritos como comprometidos en una lucha por el poder contra los políticos “tradicionales” que rodeaban a Díaz⁵.

Cuando Porfirio Díaz inició su segunda administración presidencial en 1884, sólo el 58 por 100 de sus colaboradores había recibido educación universitaria. Apenas, 17 años más tarde, en su administración de 1901, esa cifra logró un asombroso 91 por 100. Este porcentaje es tan inusual que nunca se repitió en la vida pública mexicana hasta la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) (Camp, 1995, 84 y ss). La extraordinaria inversión de la tendencia en el liderazgo, ya bien establecida en el México del siglo XIX, se explica por el impacto de la Revolución de 1910 que alteró los orígenes sociales, las credenciales institucionales y la experiencia de carrera de los políticos mexicanos.

El segundo componente esencial del ascenso de los tecnócratas, sin importar como se les conceptualice, es su insistencia en la institucionalización. Es natural que todas las sociedades que pasan por una transición económica y política, sin considerar la orientación ideológica, aumenten en general su nivel de institucionalización. El énfasis en la educación formal constituye parte de ese largo proceso de institucionalización y es sólo uno de los muchos componentes que contribuyen al ascenso político de los tecnócratas. Hemos prestado mucha atención a las instituciones educacionales y a la educación formal en las credenciales de los políticos mexicanos, sin embargo, todos los políticos contemporáneos, incluyendo aquellos mejor descritos como tecnocráticos, han dependido de la expansión de las instituciones públicas. En general, los políticos mexicanos, pero en especial los tecnócratas, han dependido enormemente del crecimiento de la burocracia federal, específicamente del poder ejecutivo.

Uno de los rasgos más sobresalientes de la política mexicana y de las instituciones políticas es la autoridad del poder ejecutivo nacional. Aunque las raíces de su importancia pueden trazarse tanto a instituciones indígenas y más aún, a instituciones y experiencias coloniales españolas, su creciente

⁵ Para demostrar la influencia política y composición de este grupo, véase a JACQUELINE ANN RICE, “The Porfirian Political Elite: Life Patterns of the Delegates to the 1892 Unión Liberal Convention,” Tesis de Doctorado sin publicar, History, UCLA, 1979. Para comparar la antigua y la nueva versión véase JAMES D. COCHRANE, “Mexico’s ‘New Científicos’: The DIAZ ORDAZ Cabinet,” *Inter-American Economic Affairs*, Vol. 21, Verano, 1967, 61-72.

sofisticación, dimensión y concentración en la capital han generado innumerables características esenciales para la expansión de una élite política que se autoperpetúa, de la cual los tecnócratas llegaron a ser un componente crecientemente significativo. Una lectura histórica de los tres poderes del gobierno de México ilustra claramente que las características encontradas entre las autoridades del poder ejecutivo, incluso a nivel departamental, son las que determinan las cualidades esenciales de las figuras políticas nacionales futuras. Además, las experiencias rurales o locales no han generado cualidades políticas emuladas por las sucesivas generaciones de líderes nacionales, sino exactamente lo contrario: los modelos nacionales, encontrados en el poder ejecutivo, establecieron las credenciales informales entre los futuros políticos en todos los niveles y todo tipo de instituciones.

La burocracia nacional, a su vez, está estrechamente ligada al sistema educacional. La función ideológica de la universidad, que socializa las figuras públicas, aunque es significativa y manifiesta, no es tan influyente como su vinculación con el reclutamiento⁶. En resumen, mientras los liberales de comienzos del siglo XIX buscaron crear una élite educada y muy versada en el enfoque ideológico predominante en su época, el liderazgo post-revolucionario de México buscó contratar a burócratas altamente especializados en carreras profesionales en el servicio público, como aprendices, para recibir educación práctica, incluso antes de que terminaran su educación profesional.

160

Estos mentores políticos utilizaron las instituciones académicas, especialmente la Universidad Nacional Autónoma (UNAM) en ciudad de México para llevar a cabo su trabajo de socialización y de reclutamiento. Este vínculo llegó a ser fundamental en la tarea tecnocrática porque cada una de las subsiguientes generaciones no sólo podía ser influenciada respecto de la importancia de una creencia ideológica específica, sino respecto del valor inherente de las credenciales educacionales formales. Igualmente significativo es el hecho de que los líderes políticos de México se convirtieron en los principales mentores de generaciones sucesivas de políticos, perpetuando así la importancia de las credenciales educacionales, desde el punto de vista intelectual y de la institución en sí misma (Camp, 1980).

Una tercera característica asociada es el sistema presidencial⁷. En esencia un componente estructural-institucional del sistema político mexicano

⁶ Véase R. Al CAMP, *The Making of a Government, Political Leaders in Mexico*, Tucson, University of Arizona Press, 1984, específicamente el capítulo sobre "Teachers as Socializers of Mexican Political Leaders".

⁷ Para comprender la considerable influencia de la autoridad presidencial y de la presidencia véase el importante trabajo de GEORGE PHILIP, *The Presidency in Mexican Politics*, New York, St. Martin's Press, 1992.

que amplía la centralización de la toma de decisiones y el vínculo informal entre la educación superior y el liderazgo político. La comparación con el sistema parlamentario inglés es bastante reveladora. Los ingleses también han desarrollado una importante burocracia, fueron los primeros entre los poderes políticos y económicos occidentales en crear una administración pública propiamente tal. En la medida en que la economía inglesa crecía en tamaño y complejidad. Al ritmo de su ambición política, se incrementaba también la necesidad de contar con burócratas expertos. Pero, a diferencia del sistema mexicano, la estructura parlamentaria inglesa, como es el caso de todos los sistemas parlamentarios, seleccionó sus líderes de entre cargos por elección y no por nombramiento. Su burocracia nacional, si bien considerable, no se transformó en fuente de contratación para futuros ministros, más bien estableció una reputación institucional para profesionales independientes que eran “expertos”, individuos en los que se podría apoyar cualquier mayoría parlamentaria con control sobre el primer ministro y el gabinete.

En México, el poder ejecutivo, en lugar de basarse en su contraparte legislativa para formar futuros políticos, empezó a controlar progresivamente el Congreso, y llegó a ser tan influyente en las iniciativas de legislación, que convirtió a este órgano en algo esencialmente superfluo en la determinación de políticas públicas. El sistema político mexicano estaba en condiciones de cumplir este objetivo sólo debido a que la autoperpetuación de una élite representada por una única organización política, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ha controlado ambos poderes del gobierno desde 1929 hasta la actualidad.

México, por tanto, brinda un interesante ejemplo en donde no existe ninguna delimitación clara entre los “expertos” de gobierno y los políticos, más bien sus “expertos” se convirtieron en políticos y viceversa. Los políticos mexicanos desde los años 40 provienen, cada vez más, de carreras en la burocracia nacional, donde han adquirido su conocimiento especializado. Esta orientación de carrera y experiencia no sólo combina a los expertos y la política mexicana sino que con igual importancia, explica las cualidades de los líderes políticos nacionales.

Es obvio que la habilidad política individual se desarrolla y se perfecciona sobre la base de la experiencia personal y el consejo de tutores. Un político que depende casi exclusivamente de experiencias dentro de una gran organización burocrática desarrollará considerables habilidades políticas, aunque habilidades específicas para tener éxito sólo en ese entorno particular. Las carreras de los políticos más ambiciosos normalmente se dan en las

agencias del poder ejecutivo, puesto que el éxito dentro de un entorno burocrático determina si uno logra o no las posiciones de gobierno más influyentes y prestigiosas en México, incluyendo la presidencia.

Existe una gran confusión respecto de la habilidad política de los tecnócratas contemporáneos o hasta qué punto los tecnócratas no son políticos. Esta es la razón por la que personalmente siempre me he sentido más a gusto calificándolos de tecnócratas-políticos. Estos políticos, y son políticos, exaltan sus habilidades políticas. Lo que los separa de los “otros” políticos es, entre otras características, el *tipo* de habilidades políticas que poseen, y sus orígenes.

Una de las contradicciones más interesantes en el desarrollo político de México en este siglo es la creciente especialización en la experiencia de los líderes políticos y la consecuente falta de diversidad en las habilidades políticas. A medida que el sistema político ha tratado de ser más plural, se requiere de talentos políticos diferentes cada vez más generales. Esto también puede explicar, hasta cierto punto, la razón por la que el sistema político en el poder ejecutivo se ha vuelto más y no menos autoritario. Si retrocedemos a la década de 1940, podemos distinguir los comienzos de un grupo tecnocrático bien definido, como fue el caso medio siglo antes, bajo el poder de Porfirio Díaz. La singularidad de las características de este grupo es que se trataba de: civiles, egresados de la Universidad, abogados y con entrenamiento burocrático (dentro del Ejecutivo). No obstante, y estas diferencias son extremadamente importantes, a diferencia de sus contrapartes contemporáneas, provenían de orígenes sociales más modestos, conservaban fuertes lazos, y con frecuencia iniciaban sus carreras en su lugar de nacimiento (la mayoría representaba a su estado en el poder legislativo) y muchos formaban parte del partido, independientemente de la burocracia estatal.

Esta generación más antigua de los tecnócratas del siglo XX (nacidos entre 1900-1919), que conservaba algunas de las credenciales formales y la experiencia de sus pares del siglo XIX, podría ser mejor descrita como generalista, no como especialista, a pesar que impulsó el énfasis en las cualidades de la especialización que dominaría las próximas dos generaciones de políticos y que identificaría a los tecnócratas de los tiempos modernos. Fueron verdaderos arquitectos del sistema político contemporáneo y, desde 1946 hasta 1968, eminentemente exitosos en lo que respecta a la tarea de hacer funcionar dicho sistema. Al mismo tiempo, esta generación que llegó a ser fuertemente identificada con el presidente Miguel Alemán (1946-1952), su más destacado representante, fue la responsable de alterar las credenciales de sus discípulos políticos de la generación siguiente (los nacidos entre 1920-1939). Aunque manejaron los desafíos económicos y políticos en for-

ma más exitosa que sus discípulos, indirectamente contribuyeron a la decadencia del sistema a partir de finales de la década de 1960.

En la década de 1970, la siguiente generación de políticos, dirigida por los presidentes Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid, conservó rasgos importantes de sus antiguos mentores: en su mayor parte estos políticos siguieron siendo altamente cualificados, abogados, educados burocráticamente y por supuesto eran civiles. Sin embargo, la diferencia radica en que no provenían de los orígenes sociales más modestos de sus predecesores, sino que provenían en su gran mayoría de la ciudad capital (el presidente Gustavo Díaz Ordaz 1964-1970 se podría considerar el último presidente con una carrera política en su lugar de nacimiento), no contaba con experiencia política fuera de ciudad de México, ni electiva ni de nombramiento y no contaba con ninguna participación significativa en el partido de gobierno como ocurría habitualmente en la última etapa de sus carreras, con frecuencia sólo para figurar, especialmente durante alguna campaña presidencial.

Luis Echeverría representa la figura de transición a nivel presidencial, ya que es el último presidente que utilizó el partido como un apoyo significativo en su ascenso hacia el poder y se desempeñó como delegado general, el puesto clave de mediador dentro del partido, y como miembro del Comité Ejecutivo Nacional⁸. Echeverría es también el último presidente que surgió de una carrera burocrática en una agencia “política”, la Secretaría de Gobierno. Su sucesor y amigo de infancia, José López Portillo, siguió una carrera académica y profesional (en leyes), se involucró tardíamente en la política, fué nombrado en cargos económicos y no estuvo muy expuesto a adquirir habilidades de negociación fuera de la burocracia. López Portillo impulsó la incursión de un joven y destacado político nacional, eligiendo a su antiguo discípulo en 1982, Miguel de la Madrid, un funcionario público profesional, producto de la ciudad capital, con una carrera en el poder ejecutivo nacional confinada a agencias económicas y, al igual que su sucesor, educado y titulado en Harvard, una de las universidades del grupo Ivy League. De la Madrid, eligió un gabinete con credenciales similares, determinó efectivamente los más influyentes nodos de contratación entre figuras subordinadas, aquéllas que surgían como la generación tecnocrática contemporánea nacidos en 1950-69.

⁸ ECHEVERRÍA comenzó su carrera política bajo el poder de RODOLFO SANCHEZ TABOADA, presidente del PRI, como su secretario privado en 1946, menos de un año después de graduarse de la escuela de leyes. Él se desempeñó como presidente del comité del PRI en un estado, como consejero del programa político y en otros 3 cargos antes de 1952.

Una cuarta característica del tecnócrata mexicano, muy peculiar de México, es la eliminación del político militar. Dos veces en la historia de México desde mediados del siglo XIX, los políticos militares dominaron la política nacional. En ambos casos, las generaciones de Porfirio Díaz y de los presidentes Plutarco Elías Calles (1924-1928) y Alvaro Obregón (1920-1924) traspasaron el poder a los civiles contemporáneos. Es primordial notar que a pesar de la esencial importancia de los conflictos liberal-conservador, de la intervención francesa y de la Revolución de 1910, así como el hecho que ambos grupos de líderes lograron el poder después de triunfar en crueles e intensas guerras civiles, el poder pasó bastante rápido a manos de los civiles. Por ejemplo, en 1901, escasamente 1 de 10 políticos nacionales era un profesional militar, es decir menos de la mitad de los líderes mexicanos en 1884; y un porcentaje igualmente bajo se alcanzó en 1946, bajando la alta proporción obtenida en 1920, a fines de la década revolucionaria.

164

La supremacía de las carreras civiles versus las carreras militares como un ingrediente de la configuración de los tecnócratas es especialmente importante en la sociedad mexicana, como también lo es en otras partes de la región, dada la falta de claridad en la función de los militares y de los políticos civiles, y de la subordinación militar al gobierno civil o al imperio de la ley. La caracterización de que los tecnócratas son estrictamente civiles no se cumple en otras partes en América Latina, debido a que otras cualidades tecnocráticas a menudo son identificadas con regímenes militares o regímenes autoritarios. Sin embargo, es importante para la definición mexicana, puesto que los civiles se asocian con un grado de profesionalismo, una capacidad intelectual y un nivel de educación que no se encuentra entre las autoridades militares. De hecho, con la excepción de las autoridades navales, la inmensa mayoría del cuerpo de oficiales mexicanos no recibió el equivalente a un título universitario hasta los años 60, e incluso en ese momento, esto sólo era normal en el caso de los generales⁹.

¿Por qué ambos siglos los políticos militares, esencialmente formados en el campo de batalla, más que producto de la educación especializada en instituciones profesionales del Estado, por su propia voluntad aumentaron rápidamente el control civil? En el caso mexicano existen al menos dos razones aparentes. Primero, el origen social popular de los líderes militares

⁹ Para la evolución de la educación y el profesionalismo militar, véase el capítulo de R. A. CAMP, en "Education and Command," en RODERIC A. CAMP (ed) *Generals in the Palacio, the Military in Modern Mexico*, New York, Oxford University Press, 1992, 133-175.

mexicanos, cimentado en experiencias civiles y no militares, desalentó la lealtad a la supremacía militar basada en una mentalidad de castas o de identificación con una institución militar. Segundo, mis entrevistas en los años 70 con relevantes figuras intelectuales y políticas que se unieron a la administración de gobernadores y presidentes militares, dejó claro el franco reconocimiento de la necesidad de credenciales intelectuales y de conocimiento que podrían aportar los jóvenes civiles, egresados de la universidad aunque sin experiencia política.

La estabilidad y continuidad que caracteriza el ejercicio del poder civil en México, más prolongado que en cualquier otro país de América Latina, amplió aún más el desarrollo de un liderazgo civil educado y cohesionado, que no tenía que luchar con enemigos políticos armados sino sólo con otros oponentes civiles, que a través del tiempo intentaron emular y no desviarse de las credenciales de la élite.

Una quinta característica, incluso más importante, de la evolución tecno-crática tanto en la región como en México ha sido la expansión del profesionalismo. El aumento de los profesionales en forma proporcional en una sociedad ha acompañado la creciente importancia de los trabajos basados en el conocimiento, prácticamente en todas las culturas. Las profesiones privadas, tales como derecho, medicina e ingeniería, fueron las primeras en expandirse y ese hecho explica el por qué sus representantes dominaron la vida política¹⁰. Inicialmente, los graduados de estas disciplinas y las personas que ejercían estas profesiones pasaron de ocuparse de la política a tiempo parcial a hacerlo a tiempo completo, transformándola en una profesión.

165

El crecimiento institucional de la burocracia mexicana, unido al sistema dominante de partido único controlado por una élite que se autoperpetuaba, contribuyó a una nueva carrera ya bien establecida en los años 40: la de políticos profesionales. Se trataba de hombres, y más tarde mujeres, que desde su adolescencia incursionaron en la actividad política, con frecuencia desde el colegio, adentrándose así en el escenario político, donde se unían a un catedrático-cum-político en una agencia burocrática. La misma estabilidad de estos líderes políticos combinada con una burocracia floreciente, garantizó una carrera de por vida, incluso para los que no lograban los puestos claves. La configuración política de México, carente de pluralismo y competencia, disminuyó los riesgos asociados a la típica carrera política en los Estados Unidos o Europa.

¹⁰ Para la competencia entre las distintas profesiones y su nivel de representación desde la década de 1930 hasta la de 1980, véase el excelente libro de PETER CLEAVES *Professions and the State: The Mexican Case*, Tucson, University of Arizona Press, 1987.

Las demandas informales conducentes al profesionalismo en la vida política mexicana también fueron aparentes en otros sectores. Por ejemplo, los políticos militares reformaron la escuela militar nacional en la década de 1920, luego introdujeron una escuela militar superior en la década de 1930 y establecieron un programa de titulación en la década de 1980, todo esto diseñado para “profesionalizar”, educar, formar y proporcionar un cuerpo de conocimientos útil al cuerpo de oficiales, incluyendo el principio ideológico fundamental de la subordinación militar al gobierno civil. Estos mismos patrones estaban ocurriendo en el sector privado, en la más autónoma e independiente de las profesiones, a medida que las generaciones más jóvenes se sentían cada vez más cautivadas por la Administración de Empresas y la Contabilidad —además de o en vez de trabajar en una empresa familiar— que era equivalente, en el sector privado, a la práctica de aprendizaje en la burocracia pública.

Estos patrones similares ocurrieron simultáneamente en diferentes profesiones mexicanas, a medida que la sociedad pasara por cambios económicos y sociales. El cambio más importante asociado con los tecnócratas fue la creciente complejidad del sistema económico, e igualmente significativo, la conexión entre el Estado y el desarrollo económico, en especial el enfoque keynesiano, que logró dominar muchas actitudes de la élite en la década de 1930, en la que el Estado adquirió una responsabilidad fundamental en el crecimiento económico (Glade y Anderson, 1963,3-101).

166

Este último cambio en la ideología política es el vínculo esencial en el ascenso de la tecnocracia política y sus arquitectos. La disciplina profesional más fuertemente identificada con los tecnócratas es la economía. Este hecho no es accidental. La economía está asociada con el crecimiento del Estado y su responsabilidad en la política macroeconómica en México¹¹. La economía como una disciplina académica separada no se estableció hasta la década de 1930, cuando el mundo intelectual también creó con recursos del Estado una editorial, el Fondo de Cultura Económica, fundada para publicar los principales estudios sobre economía en español para ser leídos en las clases de la Universidad y por la élite intelectual (Fondo de Cultura Económica, 1980,10 y ss.).

La generación de mexicanos que enseñaba en estas nuevas escuelas, que creó instituciones culturales para apoyar los estudios económicos, que estableció departamentos de estudios económicos y estadísticos en las principales agencias de gobierno, creía firmemente en una tendencia futura: que las

¹¹ Este cambio está bien desarrollado en las memorias del destacado economista JESUS SILVA HERZOG, mentor de muchas figuras públicas dirigentes: *Una vida en la vida de México*, México, Siglo XXI, 1972.

decisiones políticas se centrarían cada vez más en las políticas macroeconómicas y que tales decisiones requerirían expertos nacionales e internacionales versados en modelos y relaciones económicas. Aunque estas figuras públicas con frecuencia eran autodidactas en las artes de la economía, o se les dió la oportunidad de una beca de perfeccionamiento subvencionada por el Estado para estudiar economía en el extranjero, tradicionalmente en Inglaterra y Francia y más tarde en los Estados Unidos, ellos reconocían que los economistas con formación especializada, y no los abogados que eran economistas amateur, eran necesarios¹².

Si situamos todo esto en perspectiva, es evidente que el movimiento histórico que explica el ascenso de la tecnocracia inicialmente tiene poca relación con su defensa de una ideología política o económica específica, más bien está ligado a una simple percepción de la élite: que para gobernar se requiere un alto nivel de educación. Esta visión de élite se transforma en una interpretación más compleja que en efecto *está vinculada* ideológicamente a un crecimiento económico cuyo responsable es el Estado. Esta orientación ideológica, irónicamente, se opone por completo a la tendencia neoliberal tan fuertemente asociada a los tecnócratas de la década de 1980 y 1990¹³.

La perspectiva filosófica macroeconómica de los tecnócratas es una consecuencia de lo que está políticamente en boga tanto internacional como intelectualmente y no es necesariamente específica de los tecnócratas, per se. En contraste, el énfasis original en la economía controlada por el Estado constituyó un ingrediente esencial para los tecnócratas, ya que sin esto, la influencia de los políticos-economistas habría evolucionado más lentamente.

¿Hasta qué grado es la ideología una característica intrínseca de los tecnócratas? Sin duda, en su versión latinoamericana ésta se ha convertido en un rasgo completamente predominante de este grupo. No obstante, en el caso mexicano se trata de algo muy reciente y puede muy bien ser transito-

¹² Entre estas personas se incluyen los fundadores del Fondo de Cultura Económica y muchos de los funcionarios de la Secretaría del Tesoro, el Banco de México y el Banco Nacional de Finanzas. Estos enfoques se traslucen en sus memorias, incluyendo las de DANIEL COSIO VILLEGAS, *Memorias*, México, JOAQUIN MORTIZ, 1976, EDUARDO VILLASEÑOR, *Memorias-Testimonio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974 y la introducción de ANTONIO CARRILLO FLORES a EDUARDO SUAREZ, *Comentarios y recuerdos, 1926-1946*, México, Editorial Porrúa, 1977. Los orígenes de los economistas-tecnócratas se encuentran muy bien descritos en RAYMOND VERNON, *The Dilemma of Mexico's Development*, Cambridge, Harvard University Press, 1963.

¹³ Sobre los enfoques iniciales de la generación precursora de los tecnócratas contemporáneos de MIGUEL DE LA MADRID, CARLOS SALINAS DE GORTARI y ERNESTO ZEDILLO, véase ANTONIO CARRILLO FLORES, ex gerente del Banco Nacional de Finanzas y Secretario del Tesoro, "La Constitución y la acción económica del estado," *Investigación Económica*, No. 3, 1941, 277-296.

rio. Más importante aún, es erróneo dividir a los políticos mexicanos en tecnócratas, es decir, todos aquellos que abrazan filosofías económicas neoliberales y en políticos tradicionales, es decir, todos aquellos que se oponen a tales enfoques. Es una distinción inservible por dos razones. Primero, respecto de las ideologías económicas: los políticos que coinciden con los criterios tecnocráticos, difieren entre ellos mismos. Esto simplemente significa que los tecnócratas políticos en México pueden y representan económica y políticamente un amplio espectro de puntos de vista. Es lo que sucede en este momento y en las dos últimas administraciones (1982-1994): que los tecnócratas de convicción económica neoliberal se encuentran en ascenso, en tanto otros con interpretaciones opuestas o que difieren, son excluidos ostensiblemente de cargos entre las autoridades decisorias (Centeno y Maxfield, 1992). Segundo, el llamado grupo no-tecnocrático, que en México ha recibido innumerables calificaciones negativas, incluso la de dinosaurios, refiriéndose a sus obsoletas y antidemocráticas creencias políticas, constituye un grupo igualmente diverso tanto en sus enfoques políticos como macroeconómicos. La simplicidad con la que los dos grupos son calificados, ha oscurecido en lugar de clarificar la cuestión del liderazgo mexicano.

168

La ideología, como ingrediente esencial para la conceptualización de los tecnócratas, está más apropiadamente asociada con dos cuestiones de largo plazo en la historia de América Latina: el regionalismo y el extranjerismo, que, a su vez, han sido fuertemente relacionados por los historiadores. E. Bradford Burns, en su provocativo y revisionista *The Poverty of Progress*, elaboró el interesante argumento algunos años atrás de que contrariamente al enfoque de las ciudades actuando como punto central para las ideas políticas liberales “modernas”, los centros del interior de la región constituían fuentes para soluciones socialmente sensibles a los problemas latinoamericanos (Burns, 1984).

El regionalismo también ha sido presentado como un problema político de las autoridades centrales que dominan las bases, los grupos locales y que incrementan la centralización del poder político y, en el caso mexicano, incrementan la influencia presidencial y del Ejecutivo (Roberts, 1992, 247-254). Los caudillos locales y los jefes políticos siempre han sido considerados como baluartes de apoyo para el comportamiento arcaico y antidemocrático, en tanto el centro autoritario, por el contrario, se presenta como el epítome de la sabiduría. Sin embargo, como el gobierno central eliminó progresivamente grandes áreas de control local, abusivo o no, amplió el poder central en lugar de generar pluralismo a nivel nacional o local. Efectivamente, el record histórico es inequívoco en México, las organizaciones y los líde-

res de base a nivel local tomaron la iniciativa de exigir pluralismo político en el siglo XIX, poco antes de la Revolución de 1910, y en la década de 1990, ni siquiera los líderes nacionales o estatales lo hicieron (Guerra, 1988, 160).

Se puede argumentar, como es precisamente el caso de Washington, D.C., que la prolongada permanencia en la capital política priva al individuo del contacto necesario con el “verdadero” mundo político. A diferencia de las figuras del Congreso norteamericano, quienes al perder contacto con las personas del lugar de donde provienen corren el peligro de perder el cargo, el monopolio del PRI y la subordinación estructural del poder legislativo al Ejecutivo resta relevancia a tales lazos entre los líderes mexicanos. Aún más importante, el hecho de que hoy en día la mayoría de los políticos nacionales no proviene de las ciudades de provincia ni se desempeña en el poder legislativo, elimina su contacto con las experiencias regionales de base proporcionándoles un sesgo metropolitano urbano. Esta distorsión también podría explicar la razón por la cual los frustrados ciudadanos mexicanos han buscado un liderazgo político alternativo, no sólo a través de candidatos del partido de oposición cada vez más populares sino que también entre el clero católico.

La influencia extranjera, el noveno elemento fuertemente asociado con los tecnócratas, y con razón, se encuentra directamente vinculado de diversas maneras pero al igual que tantas otras características, forma parte de un amplio patrón histórico muy establecido en la región. La influencia intelectual extranjera ha sido yuxtapuesta a las obsoletas características políticas tradicionales asociadas con la cultura española, que salió perdiendo frente a la industrialización y fuerza militar inglesas en los conflictos armados y del desarrollo. Es así que, cierta versión del modelo político inglés, también identificado con su supremacía económica, se convirtió en la moda del siglo XIX.

La influencia extranjera también ha sido asociada con el problema del regionalismo respecto del conflicto entre el nacionalismo orgánico y el internacionalismo. Dicho crudamente, los observadores políticos a menudo insinúan que los tecnócratas constituyen el vehículo a través del cual las nuevas ideas políticamente populares se pueden transferir hacia el escenario político interno. La crítica que esto ha originado es simple: los tecnócratas son más versados en los modelos e interpretaciones políticas de los países extranjeros —soluciones que tienen limitada aplicabilidad a sus propios problemas internos—, de lo que lo son en los modelos del país. Un segundo argumento asociado es que el legitimar tales influencias ideológicas extranjeras, y a aquellos individuos que a la vez las suscriben y han sido educados en ellas, distrae de lo orgánico, o lo que los mexicanos con frecuencia llaman líderes

“naturales”. Estos son hombres y mujeres que surgen de las bases, comprenden a sus electores, son expertos mediadores para resolver conflictos y tienden a centrarse en lo pragmático, no en lo ideológico.

Los tecnócratas mexicanos han recibido estas influencias internacionales a través de su formación y experiencia en el extranjero. En la década de 1920 e incluso durante la de 1960, la mayoría de los mexicanos que estudiaron en el extranjero cursaron sus estudios en París, Londres, Cambridge y en Oxford y, dada las filosofías prevaletantes en el mundo académico francés e inglés de ese momento, fueron fuertemente influenciados por aquellos enfoques, ideas que no corresponden con la predominante filosofía económica neoliberal popular actual. Sólo desde la década de los 60, un mayor número de políticos mexicanos obtuvieron títulos universitarios de post-grado, muchos de ellos en el extranjero y la mayoría en los Estados Unidos, normalmente en un grupo pequeño de universidades, principalmente del grupo Ivy League. Por esto, los tecnócratas políticos mexicanos sólo recientemente se han desplazado de las corrientes intelectuales europeas hacia las que se difunden en los medios académicos de los Estados Unidos¹⁴.

170

Dadas las características esenciales, históricas y contemporáneas de los tecnócratas políticos descritas anteriormente, ¿qué significa este hecho para el liderazgo mexicano y su habilidad para gobernar? ¿puede responsabilizarse a los tecnócratas per se de los últimos fracasos económicos y políticos? y ¿constituyen los nuevos tecnócratas —los nacidos después de 1950— una casta más exclusiva que sus antecesores de este siglo y del anterior?

Vale la pena distinguir entre los tecnócratas y otro tipo de políticos y entre los políticos tecnocráticos por varias razones (aunque tales distinciones rara vez se realizan). Entre las más importantes es que el cuidadoso análisis de la composición del liderazgo y de las características que lo distingue, establece patrones en tres categorías del análisis político: reclutamiento, socialización y adopción de decisiones. Además, es revelador de las estructuras y las instituciones de un sistema político, no sólo en términos de su impacto en las categorías de análisis, sino de su repercusión en el modelo político más amplio.

Por ejemplo, la selección de los políticos tecnocráticos en contraste con los políticos más tradicionales como se conceptualiza en el contexto mexicano, efectivamente reduce el contingente a reclutar. En síntesis, debido a que estos políticos logran credenciales formales muy específicas, entre ellas un avanzado

¹⁴ La evolución de estas conflictivas posturas se encuentra parcialmente presentada en JULIE A. ERFANI, *The Paradox of the Mexican State, Rereading Sovereignty from Independence to NAFTA*, Boulder, Lynne Rienner, 1995.

grado de formación intelectual y técnica, las circunstancias sociales de las cuales provienen son reducidas. Cada vez que se selecciona un grupo dirigente de un grupo progresivamente más pequeño de posibles candidatos, estos individuos compartirán menos y menos experiencias con el público en general, y, como consecuencia, podrían no compartir puntos de vista similares sobre un sinnúmero de cuestiones económicas y sociales. Los políticos del Partido de Acción Nacional, que también se pueden dividir en varios tipos de líderes, son tan limitados en su reclutamiento como los actuales políticos de gobierno. Sin embargo, difieren en dos aspectos muy importantes. Primero, sus experiencias de socialización tanto familiar como profesionalmente, los hace estar mucho más expuestos a los valores del sector privado, valores que están ausentes entre los líderes políticos del gobierno. Segundo, su organización política, tanto local como a nivel nacional, y el patrón de sus carreras políticas, los hace aparecer en la adopción de decisiones como pluralistas, competitivos y democráticos, distinguiéndose radicalmente de sus oponentes de gobierno.

Tanto, a fines del siglo XIX, como nuevamente a comienzos de la década de 1930 y hasta el presente, el tecnócrata político representó algo nuevo y diferente de aquellos que estaban en el poder. ¿Representa algo mejor? No necesariamente, excepto si la educación superior, el status social, la mayor urbanidad y la sofisticación internacional se consideran sinónimo de liderazgo eficaz, moral y democrático. Uno de los disparates más egregios de muchos comentaristas políticos es insinuar que tal relación existe. ¿Qué explica esta errónea suposición tanto en los medios de difusión como en los análisis más serios?

171

La generación tecnocrática ha atraído la atención de los analistas, a menudo con simpatía, porque supuestamente comparten una cultura del conocimiento con aquellos que los observan tanto nativos como extranjeros¹⁵. Este es especialmente el caso entre los analistas internacionales. Si un destacado político mexicano habla inglés en forma fluida, ha vivido en Cambridge, Massachusetts, durante 5 años, ha estudiado a Robert Dahl en la Universidad y ha sido alumno de los teóricos de la economía norteamericana, un extranjero de los Estados Unidos puede relacionarse más fácilmente con este individuo que con un político absolutamente "nativo". En resumen, el analista extranjero y los dirigentes políticos "hablan" el mismo idioma¹⁶.

¹⁵ Agradezco a ALVIN GOULDNER por introducirme al concepto de "cultura compartida" ("shared culture"), sin embargo, soy el único responsable de su aplicación a los tecnócratas. Véase su trabajo *The Future of Intellectuals and the Rise of the New Class*, New York, Seabury Press, 1979.

¹⁶ Esta misma tendencia se puede percibir entre los críticos del sistema. Los medios de comunicación y el Congreso de los Estados Unidos depende demasiado de un grupo pequeño de comentaristas mexicanos.

Los equipos tecnocráticos en México alcanzaron su ápice durante la Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, quien representa todas las características analizadas anteriormente y cuyo propio padre es precursor y mentor de una generación de políticos-economistas que crearon una base de apoyo entre las élites políticas¹⁷. Pero Salinas alteró las características tecnocráticas de diversas maneras. Fundamentalmente, él es el responsable de transferir el componente ideológico al primer plano. Salinas, una vez en el control de la Presidencia, convirtió su propia visión personal del neoliberalismo económico, en prueba política para los integrantes de su círculo personal de asesores y autoridades de gobierno.

Salinas forzó al liderazgo político de México a tomar la ideología en forma seria, lo que originó dos consecuencias significativas. Primero, apartó a la élite política tradicional del pragmatismo como el *leit motif* de gobierno, una filosofía que siempre había funcionado en beneficio del liderazgo, permitiéndoles incorporar un amplio espectro de políticos bajo el amorpho estandarte ideológico del partido. Segundo, Salinas redujo el ámbito de las élites aceptables, eliminando no sólo las llamadas élites tradicionales sino que también a muchos otros tecnócratas políticos que no suscribían sus enfoques económicos o políticos.

172

Como consecuencia, en un momento en que el modelo político mexicano estaba experimentando extraordinarias presiones para cambiar, tanto desde dentro como desde fuera, el grupo de Salinas cerró el acceso al poder a un número cada vez mayor de personas que pertenecían a la élite gobernante (Morris, 1995).

Salinas incorporó otra característica en esta élite tecnocrática más joven. Aunque los políticos mexicanos habían gobernado durante décadas en un proceso autoritario, que en cierto modo redujo su cohesión en los 70 y los 80, Salinas reactivó el nivel de autoritarismo. En consecuencia, los observadores identificaron su grupo tecnocrático con políticas antidemocráticas, agrupando erróneamente a todos los tecnócratas bajo esta calificación política.

La habilidad de los tecnócratas mexicanos para gobernar ha sido crecientemente cuestionada puesto que México se tambalea de una crisis económica a otra. La crítica general, sin embargo, parece demasiado simplista, especialmente si aceptamos que los tecnócratas políticos, de una u otra forma, han

¹⁷ La descripción más apta y detallada de esta generación tecnocrática y de sus repercusiones potenciales con respecto a la determinación de políticas se encuentra en MIGUEL ANGEL CENTENO, *Democracy Within Reason, Technocratic Revolution in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University, 1994.

existido por más de un siglo. Por otra parte, se puede argumentar que la versión modificada, posterior a los 80, de los tecnócratas es censurable por exacerbar las dificultades que cualquier grupo de líderes habría enfrentado, dada la significativa fragilidad estructural subyacente del sistema político y económico de México y las desigualdades que éstas han generado durante décadas.

Los jóvenes tecnócratas que gobiernan México desde 1989 enfrentan dos serios problemas creados por sus líderes. Han sustituido la ideología por el procedimiento y la formación de consenso por la creación de una imagen popular. Han conferido demasiada importancia a sus soluciones ideológicas, basadas en una mentalidad que propone el criterio de que los obstáculos se pueden resolver o corregir en tanto en cuanto se identifique correctamente el problema y se formule la política apropiada. El componente más complicado de la determinación de políticas públicas es el proceso político. Son estas habilidades: manipulación y manejo del proceso político, lo que un liderazgo exitoso requiere.

Si esta generación ofrece o no las soluciones apropiadas está abierto al debate. Sin embargo, incluso si se asumiera que el problema y la solución han sido correctamente identificados (de lo que existe escaso acuerdo real en México) el proceso de puesta en marcha ha fallado profundamente. Ha fallado desde diferentes perspectivas. Primero, lo que caracteriza al proceso decisorio en México es la insuficiente transmisión de información y los bajos niveles de participación entre la élite gobernante. Donde mejor se ilustra este hecho es al hacer una retrospectiva del desastre de Chiapas en enero de 1994, cuando fue evidente que la información que anticipaba el levantamiento de la guerrilla estaba disponible al menos seis meses antes del ataque inicial efectuado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) (Wager y Schulz, 1994).

Este nuevo tipo de tecnócratas también se ha alejado del prolongado e intrincado proceso de formación de consenso para manipular los medios de comunicación nacionales e internacionales y crear una imagen favorable. Incluso más crítico aún, esta generación más nueva de tecnócratas, dada su filosofía macroeconómica, ha orientado su imagen hacia los Estados Unidos, buscando legitimidad de su poderoso vecino como una forma de apoyar y conducir sus estrategias de políticas. Utilizando otra vez la situación de Chiapas a modo de ejemplo, la administración se enfrentó a los Zapatistas, quienes entendieron que su fortuna dependía de los medios de difusión. Tuvieron éxito muy rápidamente en las primeras semanas de enero al captar la atención de la prensa y del público, forzando a la administración a revertir sus políticas de represión y adoptar una estrategia negociadora con los rebeldes.

Como lo ilustra la devaluación del peso en diciembre de 1994, el liderazgo tecnocrático se ha equivocado y ha subestimado el marco y las consecuencias políticas de sus decisiones, suponiendo una vez más que el cálculo técnico al evaluar el problema y la solución son más importantes que la aplicación de las políticas públicas, incluso cuando las decisiones son potencialmente polémicas. Además, su creencia en que el fortalecimiento de la imagen pública es un sustituto adecuado de complejas alianzas políticas crea una base frágil para la legitimidad política, lo que sugiere por qué el destino de ambos presidentes, Salinas y Zedillo, se deterioró rápidamente, pocos meses después de iniciada la administración presidencial.

Muchos rasgos de los políticos tecnocráticos permanecerán, independientemente del fracaso de los líderes actuales para resolver la continua crisis económica y política de México. No obstante, lo que cambiará como consecuencia de los repetidos fracasos, si ese fuese el caso, será la estrategia ideológica, que ya ha perdido su resplandor, y cuyo atractivo político decaerá aún más. Por esto, los tecnócratas que creen en una política económica diferente se situarán en primera línea.

La otra modificación importante en la composición de los tecnócratas, ya sea que provengan de la élite en el poder o del creciente número de miembros de los partidos de la oposición, es un mayor énfasis en las habilidades políticas, específicamente aquellas habilidades para alcanzar consenso y compromiso político. Lo que con frecuencia se ignora es que pocos políticos mexicanos, de cualquier partido o grupo dirigente, posee el tipo de habilidades que se encuentran en un régimen verdaderamente pluralista. Debido a que la actual generación de políticos mexicanos no ha operado dentro de un contexto pluralista y debido a que el pluralismo todavía está inmovilizado por muchos factores del modelo semi-autoritario, tales rasgos emergerán lentamente.

Los tecnócratas per se, no son ni demócratas ni autoritarios. No obstante, existen individuos que pueden ser correctamente descritos como miembros de una nueva generación de tecnócratas entre aquellos grupos que favorecen la rápida democratización política, independientemente de sus criterios económicos. En el largo plazo, es probable que sean éstos los políticos que prevalezcan. Si provienen del liderazgo actual, de los actuales partidos de oposición, o de una organización recientemente formada, probablemente dependerá de la rapidez con la que el actual grupo de tecnócratas adquiera las habilidades políticas de las que carece.

El fracaso en lograrlo conducirá a futuras crisis políticas. Una crisis constante no sólo desvalorizará el liberalismo económico como una ideología prestigiosa y legítima sino incluso puede desprestigiar a los políticos tecno-

cráticos en conjunto o, como mínimo, algunas de sus características más obvias. Así pues, es probable que emerja un líder más orgánico, formado nacionalmente en las organizaciones cívicas y no gubernamentales. Desafortunadamente, si las estructuras institucionales políticas han perdido su legitimidad y los actores actuales su habilidad para negociar, es posible que tales figuras de base se declaren partidarios de la democracia, pero en realidad continúan favoreciendo una nueva forma de autoritarismo ideológico.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BURNS, E. BRADFORD (1984): *The Poverty of Progress*, Berkeley, University of California Press.
- BRUCE-BRIGGS, B. ed. (1979): *The New Class?*, New Brunswick, Transaction Books.
- CAMP, RODERIC AI (1980): *Mexico's Leaders, Their Education and Recruitment*, Tucson, University of Arizona Press.
- CAMP, RODERIC AI (1984): *The Making of a Government, Political leaders in Mexico*, Tucson, University of Arizona Press.
- CAMP, RODERIC AI (1991): *Mexican Political Biographies, 1884-1934*, Austin, University of Texas Press.
- CAMP, RODERIC AI (1992): "Education and Command", en RODERIC A. CAMP (ed). *Generals in the Palacio, the Military in Modern Mexico*, New York, Oxford University Press.
- CAMP, RODERIC AI (1995): *Political Recruitment across Two Centuries, Mexico, 1884-1991*, Austin, University of Texas Press.
- CENTENO, MIGUEL y SYLVIA MAXFIELD (1992): "The Marriage of Finance and Order: Changes in the Mexican Political Elite," *Journal of Latin American Studies*, Vol. 24, No. 1, Primavera.
- EULAU, HEINZ (1977): *Technology and Civility: The Skill Revolution in Politics*, Stanford, Hoover Institution Press.
- 176 FONDO DE CULTURA ECONOMICA (1980): *Libro conmemorativo del 45 aniversario*, Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- GLADE, WILLIAM P. Jr., y CHARLES W. ANDERSON (1963): *The Political Economy of Mexico*, Madison, University of Wisconsin Press.
- GUERRA, FRANCOIS-XAVIER (1988): *México: del antiguo régimen a la revolución*, Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- LIEUWEN, EDWIN (1968): *Mexican Militarism*, Albuquerque, University of New Mexico Press.
- LOZOYA, JORGE ALBERTO (1970): *El Ejército mexicano (1911-1965)*, Mexico, El Colegio de México.
- MACHLUP, FRITZ (1962): *Production and Distribution of Knowledge in the United States*, Princeton, Princeton University Press.
- MORRIS, STEPHEN D. (1995): *Political Reformism in Mexico, An Overview of Contemporary Mexican Politics*, Boulder, Lynne Rienner.
- ROBERTS, BRYAN (1992): "The Place of Regions in Mexico," en ERIC VAN YOUNG, ed., *Mexico's Regions, Comparative History and Development*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD, 247-254.
- WAGER, STEPHEN y DONALD E. SCHULZ (1994): "The Awakening: The Zapatista Revolt and Its Implications for Civil-Military Relations and the Future of Mexico," U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, Diciembre.

Estrellas de la Crisis. El ascenso de los economistas en la vida pública peruana*

Introducción

Los domingos por la mañana en Lima, los telespectadores de televisión peruana pueden sintonizar *Promoviendo*, un espacio con una ágil charla de consejos prácticos de cómo comenzar su propio pequeño negocio. El entusiasta anfitrión, de unos cuarenta y tantos, es Guido Pennano, economista y ex Ministro de Industria. La previa reputación televisiva de Pennano incluye apariciones regulares como comentarista invitado en el programa *En persona*. Previo a su alto perfil político y carrera en televisión, Pennano ya se había asegurado un lugar en los círculos de élite como una “persona bien informada”. Fue co-fundador de *Medio de cambio*, una revista de economía altamente calificada que dio lugar a otras asociadas tales como *Medio de marketing*, una publicación de investigación de mercado. Ocupó un cargo como profesor de economía en la Universidad del Pacífico en donde había estudiado y obtuvo el grado de Master en economía en la Universidad de Pittsburgh.

177

La fulgurante carrera de Pennano, como muchas otras de su generación, es la de un economista de élite peruana. La trayectoria de la carrera de la mayor parte de los destacados economistas peruanos combina trabajos en la administración pública con trabajos académicos y de consultoría. Proyectar una presencia pública, a través del uso selectivo de los medios de comunicación, también se ha convertido en un componente esencial para alcanzar más prestigio dentro de la carrera y lograr influencia política.

Como en el resto de América Latina, el ascenso de los economistas a la vida pública en Perú se produjo en la década de 1980, al mismo tiempo que

* Para este proyecto, la autora recibió el generoso apoyo del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y de Carlos Bustamante Baldeon. Comentarios de mis colegas en el Instituto de Estudios Peruanos —Julio Cotler, Efraín González, Romeo Grompone y Francisco Verdera— fueron de gran utilidad. El financiamiento fue concedido por el Social Sciences and Humanities Research Council de Canadá. Traducción: Patricia Arellano.

la crisis económica se fue profundizando. A medida que la crisis de la deuda, la hiperinflación y la recesión se fue apoderando de toda América Latina, los economistas fueron empujados hacia el centro del escenario político, como ministros de gabinete o como expertos en criticar el último paquete de medidas económicas y las predicciones sobre el tipo de cambio en los noticiarios nocturnos. La ambición política fue concomitante con la nueva notoriedad que disfrutaron los economistas. Estos dejaron de codiciar cargos ministeriales y empezaron a soñar con la Presidencia. Al igual que sus contrapartes en toda América Latina, los economistas peruanos se lanzaron con gusto a la política electoral. En las elecciones presidenciales de 1995, Pennano se desempeñó como director de la campaña y como segundo candidato a la Vicepresidencia de Unión por el Perú (UPP) de Javier Pérez de Cuéllar. Graciela Fernández Baca, economista y editora de la revista de economía *Cuanto*, también tuvo un papel preponderante en UPP como primera Vicepresidente y como candidata al Congreso. Otro economista, Alejandro Toledo, atrajo muchísima atención de los medios de comunicación cuando al presentarse como candidato a la presidencia ostentó sus credenciales académicas de Stanford y Harvard. La especulación en cuanto a la carrera presidencial en el 2000 ya está en marcha y se espera que Toledo y Pennano reaparezcan como posibles contendores, quizá en compañía de otros economistas-candidatos.

178

La reciente celebridad política de los economistas refleja varios de los cambios políticos recientes en el panorama latinoamericano y el amplio poder de los medios de comunicación de masas. En virtud de su asociación (como gestores de la política económica o como críticos) con el problema más destacado del momento —la crisis económica—, los economistas disfrutaron de una mayor exposición a los medios de comunicación. Los economistas fueron presentados por los medios de comunicación como las últimas “mentes hablantes”, los profesionales con conocimiento especializado para ayudar al público durante los tiempos de turbulencia económica a fines de los 80. Esa exposición proporcionó a los economistas nuevas oportunidades para influir en las políticas públicas y construir su propia carrera política.

Sin embargo, el fenómeno que John Markoff y Verónica Montecinos han reseñado como “el ascenso ubicuo de los economistas” en la vida pública aún no se puede considerar como un proceso uniforme o un proceso que necesariamente entraña un traslado substancial del poder político a la profesión de economía per se (Markoff y Montecinos, 1993). El perfil de este proceso —aparentemente general— de tecnocratización de la política en América Latina, ha diferido significativamente de país en país. A medida que los

economistas adquirieron una nueva notoriedad política y presencia social en toda América Latina durante los años 80 y los 90, su impacto en las instituciones políticas, en las políticas públicas y en el desarrollo de los regímenes políticos varió enormemente.

En este ensayo se analiza el surgimiento de los economistas como actores políticos en Perú y los factores que dieron forma a sus relaciones con el poder político en los años 80 y 90. En contraste con Chile —donde se considera que los economistas han jugado un papel crucial no sólo al darle forma a las políticas públicas sino al pavimentar la senda hacia la transición del régimen en 1990 (Montecinos, 1988; Silva, 1991; Valdés, 1989)—, la influencia política de los economistas peruanos como grupo profesional ha sido menos pronunciada y menos continua. Como argumentaré más adelante, las importantes diferencias en el desarrollo interno de las comunidades profesionales y la forma en las que los economistas se relacionan con la vida institucional, ayudan a explicar las notables variaciones dentro de las funciones políticas y el poder relativo adquirido por los economistas en ambos casos.

Además, este estudio del caso peruano también proporciona amplia evidencia de los argumentos elaborados por Robert Bates y otros estudiosos, que atribuyen el origen del poder político de los tecnócratas a sus relaciones concretas con los políticos (Bates y Krueger, 1993, 30). Como indica Bates, “Si los tecnócratas poseen poder político, generalmente se debe a que les es otorgado por los políticos. La comprensión del comportamiento de los políticos es, por tanto, esencial en cualquier explicación sobre la función de los tecnócratas” (Bates 1993, 30). En efecto, el hecho de reconocer el poder superior que ejercen los políticos hace que, con frecuencia, los tecnócratas busquen el ejercicio directo del poder transformándose ellos mismos en candidatos.

Para comprender cómo los economistas peruanos se relacionan con el proceso político y la determinación de políticas, es importante comenzar con una apreciación de la historia y la sociología de la profesión misma y entender cómo las peculiaridades en el desarrollo profesional llevaron a los economistas a entrar en la política. En el siguiente análisis se utilizan extensamente dos fuentes principales: 1) datos biográficos de 93 economistas peruanos identificados como personas “líderes” dentro de la profesión¹ y 2) entrevistas en profundidad con 30 de los principales economistas de Perú

¹ La fuente es Jonathan Cavanaugh, ed. *The Perú Report's Guide to Top People in Perú*, Lima: Peru Reporting E.I.R.L., 1992. El libro es como un Who's Who organizado por profesiones. Una metodología de medición de prestigio se usó para preparar las listas; 93 nombres aparecieron en la lista de los más prestigiados economistas.

que se centraron en el modelo de sus carreras, enfoques sobre la profesión y su propia participación política².

La Economía como la nueva profesión

No parece particularmente sorprendente que antes de los 80 los economistas no fuesen actores políticos de primera línea en Perú, antes de la década de 1980, dada la relativa “novedad” de la profesión en este país. La educación superior en economía moderna sólo empezó a desarrollarse en serio en el decenio de 1960 y la primera generación de especialistas profesionales recién salió en el decenio de 1970 (Verdera, 1994).

La universidad pública más grande de Perú, la Universidad Nacional de San Marcos, creó un Departamento de Economía y Ciencias Comerciales en 1928 pero lo fundamental del programa se centró en los conocimientos técnicos para los negocios y la contabilidad³. En 1965 se produjo el inicio de una nueva etapa en el desarrollo profesional, cuando la Universidad Nacional de Ingeniería creó una Escuela de Economía Aplicada a cuyos egresados otorgaba el título de ingenieros-economistas. El plan de estudios original de este programa era diverso e incluía cursos no sólo de economía y matemáticas sino también de química, sociología, dibujo y leyes (de las Casas Grieve 1988, 47-95). La Universidad Nacional Agrícola también comenzó a formar ingenieros agrónomos, algunos de los cuales se especializaron en economía agrícola.

180

² Veintiocho de los 30 entrevistados aparecen en la lista de economistas peruanos prominentes previamente citada. Dos de los entrevistados (Carlos Bolona y Julio Velarde) no aparecían en la lista, pero estaban entre los nombres citados con mayor frecuencia de economistas influyentes en la vida pública, por lo tanto fueron incluidos. La selección de los entrevistados no fue totalmente aleatoria; se trató de asegurar variación en el espectro político e ideológico.

Las entrevistas para este proyecto se hicieron en Abril y Agosto de 1993. Los siguientes economistas generosamente accedieron a ser entrevistados: Luis Abugttas, Augusto Alvarez, Carlos Amat, Carlos Boloña, Gianfranco Castagnola, Enrique Cornejo, Oscar Dancourt, Hernando de Soto, Javier Escobal, Jorge Fernández Baca, Cesar Ferrari, Efrain González de Olarte, Fernando Gonzáles Vigil, Jorge González Izquierdo, Juan Carlos Hurtado Miller, Javier Iguíñez, Félix Jiménez, Felipe Morris, Guido Pennano, Teobaldo Pinzas, Santiago Roca, Virgilio Roel, Manuel Romero, Gustavo Saberbein, Francisco Sagasti, Raul Salazar, Bruno Seminario, Javier Silva Ruete, Julio Velarde, Richard Webb.

³ Antes de 1928, cursos en economía en San Marcos habían sido ofrecidos como parte de Ciencias Políticas y Administrativas y estaban destinados para funcionarios públicos. Para un panorama del desarrollo inicial de la economía en San Marcos, ver Jorge Manco Zanconetti, “La revista de la facultad del economista de la U.N.M.S.M.,” en Estudios de la Historia de la Ciencia en el Perú: Ciencias Sociales, vol.2. ed. Ernest Yepes, Lima: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Sociedad Peruana de Historia de la Ciencia y Tecnología, 1986, 227-250.

CUADRO I

INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS DE PRE-GRADO DE LOS ECONOMISTAS "MAS IMPORTANTES»

Institución	Número	(Porcentaje)
U. Católica	24	(25,8)
U. Pacífico	22	(23,6)
UNI	22	(10,7)
San Marcos	7	(7,5)
U. Agraria	4	(4,3)
Otras (Lima)	7	(7,5)
U. Provinciales	5	(5,3)
U. Extranjeras (pre-grado)	11	(14,8)
Sin información	3	(3,2)
Total	93	

181

Sin embargo, los lugares más destacados al comienzo del desarrollo de la profesión de economía fueron las universidades privadas en Lima, principalmente la Universidad del Pacífico y la Universidad Católica. Luego de mucha resistencia por parte de la Facultad de Comercio tradicional, la Universidad Católica creó su nuevo Departamento de Economía dentro de la División de Ciencias Sociales en 1969. El programa de economía en la Universidad del Pacífico data de la fundación de la Universidad en la década de 1960. La agenda detrás de la fundación de esta Universidad era decididamente conservadora. La creación de la Universidad, dirigida por los jesuitas y apoyada por el gran sector empresarial, fue una alternativa a las universidades públicas hiperpolitizadas⁴. No obstante, el Departamento de Economía de los años 70 y de comienzos de los 80 distaba de ser ortodoxo en cuanto a la composición de su profesorado y su plan de estudios. La Universidad Católica y la Universidad del Pacífico reflejaron las eclécticas corrientes intelectuales en la economía de

⁴ Para un recuento fascinante del contexto político en las universidades estatales en los años 70, ver Nicolás Lynch, *Los jóvenes rojos de San Marcos*. Lima: Ediciones El Zorro de Abajo, 1990.

CUADRO 2

LOCALIZACION DE INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS DE POSTGRADO DE LOS ECONOMISTAS "MAS IMPORTANTES»

Localización de las Instituciones	Número	(Porcentaje)
Estados Unidos (únicamente)	39	(50,6)
Europa (únicamente)	14	(18,1)
Estados Unidos y Europa	4	(5,1)
Estados Unidos y América Latina	6	(7,7)
Europa y América Latina	2	(2,5)
América Latina (únicamente)	7	(9,0)
Canadá (únicamente)	1	(1,2)
Perú (únicamente)	4	(5,1)
Total	77	

182

América Latina de ese momento. Tanto el keynesianismo como el marxismo, el estructuralismo de la CEPAL y la teoría neoclásica formaban parte de la estructura curricular⁵. La atmósfera intelectual en ambas instituciones católicas también se vio afectada por la difusión de las ideas de la teología de la liberación.

En la década de 1970, con la economía aún en su fase inicial de desarrollo, la sociología era la disciplina reinante de las Ciencias Sociales y proporcionó la base intelectual para las políticas experimentales del gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado. El comienzo de la prolongada crisis económica de Perú en 1976, puso fin a la fase de reforma radical por parte del gobierno militar y los dirigentes políticos se vieron forzados a reorientar las políticas bajo una gran presión del FMI y los acreedores internacionales.

En la década de 1980, los Departamentos de Economía de la Universidad del Pacífico y de la Universidad Católica surgieron como centros generados

⁵ De acuerdo con un informante, la teoría neoclásica se enseñaba sin gran entusiasmo por los profesores de la Pacífico en los 70. Recordó que un profesor, luego de enseñar modelos matemáticos microeconómicos, terminó su clase con el siguiente comentario: "esto no sirve para nada."

res de la “élite” de la nueva profesión, es decir, los economistas más prestigiosos y más requeridos. Como se puede observar en el cuadro 1 entre las 93 personas identificadas como los economistas “más importantes” en Perú, más de la mitad habían egresado de la Universidad del Pacífico y de la Universidad Católica. En tanto la Universidad del Pacífico y la Universidad Católica estaban formando los primeros cuerpos de élite dentro de la profesión, la “masificación” de la profesión también estaba en marcha. Hubo un explosivo crecimiento en el número de estudiantes matriculados en Economía en la década de 1970. Entre 1970 y 1980, el número de estudiantes matriculados en el programa de economía se vio incrementado de 6.626 a 22.046. En 1980, la carrera de economía era la segunda en popularidad dentro de las universidades peruanas (Cornejo Ramírez 1993).

Asimismo, no es sorprendente que los estudios de postgrado en el extranjero también se convirtieran en un componente de socialización profesional dentro del segmento de más prestigio de la profesión. Como se puede observar en el cuadro 2, 77 de los 93 economistas más importantes señalaron haber efectuado estudios de especialización luego del título universitario. De los 77, al menos 49 recibieron formación postuniversitaria en Estados Unidos, 16 de ellos combinaron la formación postuniversitaria en Europa y América Latina. Sólo 11 señalaron haber cursado estudios avanzados exclusivamente en Perú o dentro de América Latina. La gran disponibilidad de becas de estudios en Estados Unidos explica parcialmente esta preferencia para el perfeccionamiento en los Estados Unidos sobre Europa. Entre los economistas entrevistados en forma directa para este estudio, prácticamente todos identificaron los estudios avanzados en el extranjero como algo fundamental para el progreso en su carrera. Asimismo, muchos coincidieron en el deseo de obtener un título universitario en la U. del Pacífico o en la U. Católica.

Si bien estudiar en el extranjero se convirtió rápidamente en la norma para la inmensa mayoría de los economistas de élite, ninguna institución extranjera constituyó la **Meca** para los estudiantes peruanos. No existía ningún programa de intercambio entre los centros de enseñanza peruanos y las universidades norteamericanas que dejase un sello dogmático definitivo en el desarrollo de la profesión de economía en Perú. Los estudiantes emprendieron su educación de postgrado en muy variadas instituciones. La Universidad de Boston, New School for Social Research, Iowa State, Rochester, Pittsburg University, Wisconsin y Brown se encuentran entre el amplio rango de instituciones estadounidenses en las que se matricularon los economistas peruanos.

En contraste con Perú, la profesión de Economía en Chile se desarrolló mucho antes. En la década de 1950, ya existían importantes Facultades en la Universidad Católica y en la Universidad de Chile. En 1955, la Universidad Católica comenzó lo que más adelante se convertiría en el programa de intercambio formativo con el Departamento de Economía de la Universidad de Chicago. José Piñera describió el impacto del programa en las crecientes redes profesionales en Chile.

”... por más de una década comenzando en los años 50, unos cuatro o cinco de los mejores estudiantes de cada clase en la Universidad Católica de Santiago continuaría sus estudios de postgrado en los Estados Unidos, la mayoría de ellos en la Universidad de Chicago. Allí absorbieron los principios fundamentales de la economía clásica. A su regreso, estos estudiantes se asociaron con otros especialistas que habían efectuado el viaje antes que ellos y enseñaron a otras personas con talento. Como resultado, a mediados de los años setenta, un grupo importante de cincuenta a cien de los mejores economistas chilenos conocieron y se convencieron de la necesidad de adoptar un criterio de libre mercado” (Piñera, 1993,227).

184

En contraste con Chile, en los años setenta y ochenta aún en Perú no se habían formado equipos coherentes. La heterogeneidad con respecto al perfeccionamiento de los economistas peruanos también se había reforzado con el estudio fuera de la disciplina profesional. Asimismo, un segmento significativo de los economistas “más importantes” eligieron una disciplina distinta en el momento de hacer un postgrado. De los 77 economistas que estudiaron en el extranjero, 23 siguieron un postgrado en otras disciplinas tales como política, negocios, administración pública, derecho. En contraste con las antiguas profesiones como medicina y derecho, la nueva profesión de economía en Perú no ha logrado una definición clara de sus límites, por ejemplo, la definición de ciertos criterios educativos incuestionables que determinasen los standards para la inclusión o exclusión de sus miembros⁶. La inexactitud en la definición sobre quién es, o quién podría alegar ser un economista, fue evidente en las respuestas de los economistas con respecto a la pregunta sobre cuáles habían sido los economistas más influyentes en la vida pública. Personas que no recibieron una educación formal como economistas pero que tuvieron un impacto importante en los años ochenta

⁶ La definición de los límites y criterios de pertenencia es un elemento importante en la institucionalización de todas las profesiones. Para una discusión de este proceso, ver Magali Sarfatti Larson, *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*, Berkeley: University of California Press, 1977.

en la determinación de las políticas como Manuel Moreyra, Felipe Ortiz de Zevallos y Daniel Carbonetto fueron citados repetidamente entre los “economistas” más influyentes, aunque los entrevistados reconocieron que estas personas no eran economistas⁷.

Así pues, las décadas de formación en el desarrollo de la economía en Perú estuvieron marcadas por el eclecticismo y la diversidad, incluso entre aquéllos que eran parte de la élite de este grupo profesional. Hasta ahora, no existe una marcada convergencia en torno a un núcleo de creencias de carácter económico que evoque el encuentro entre la Universidad Católica de Chile y la Escuela de Chicago. Según su propia evaluación de los problemas de la profesión, varios economistas coincidieron en la falta de acuerdo sobre cuestiones fundamentales dentro de la disciplina. Como fue señalado por uno de ellos, no existía ningún lenguaje compartido o grupo de supuestos básicos obligatorios que situaran a los profesionales en un terreno común en los años ochenta.

Además, la profesión no desarrolló ningún foro institucional que funcionara como base común para los intercambios entre esta élite con entrenamiento tan diverso. El Colegio de Economistas actuó más bien como grupo de interés. Presionó con éxito para la promulgación de la “Ley del Economista” en 1965. Esta ley exigía que todos los economistas fueran miembros del Colegio Profesional y obligaba tanto al sector público como al privado a contratar a los economistas del Colegio para desempeñar ciertos trabajos. Sin embargo, tanto los empleadores como los economistas invariablemente ignoraron la ley. Asimismo, el Colegio se vio envuelto en luchas partidistas con el liderazgo disputado por los partidarios de APRA y diversos grupos de izquierda⁸.

Entre los economistas de élite, el Colegio fue ignorado por ser una organización politizada que traficaba con empleos para el segmento “masificado” de la profesión, como por ejemplo, los egresados de universidades públicas y de provincias. Varios economistas de mi grupo de entrevistados señalaron la estratificación social dentro de la profesión como el producto de la división entre los egresados de la U. Católica y la U. del Pacífico y los egresados de otras instituciones. Como uno de ellos subrayó en forma contundente, “Existen dos tipos de economistas en Perú: los de la Pacífico y la

⁷ Entre los economistas citados más frecuentemente por los entrevistados como los más influyentes en la vida pública estaban: Richard Webb, Carlos Boloña, Manuel Moreyra, Felipe Ortiz Zevallos, Roberto Abusada, Javier Silva Ruete, Javier Iguíñez y Daniel Carbonetto. La educación de Moyrera es en leyes; Ortiz de Zevallos y Carbonetto estudiaron ingeniería.

⁸ Entrevista, Jorge González Izquierdo, Lima, Abril 1993.

Católica y el resto”⁹. Dentro de la élite, las redes informales basadas en amistades y conexiones hechas en las universidades de élite, actuaron como mecanismos de contratación para los puestos claves dentro del sector público y privado.

El tenor político en los años setenta y ochenta en Perú no fue especialmente propicio para el desarrollo de ningún consenso ampliamente compartido sobre políticas económicas, tanto dentro como fuera de la academia y, en especial, no hubo consenso en la dirección neoliberal. Como señala Richard Webb, las políticas económicas estatistas y populistas del régimen militar fueron cuestionadas después de 1976, pero éstas no fueron del todo desacreditadas en los círculos de élite o en la opinión pública de comienzos de los años ochenta (Webb, 1993, 369, 371). En cualquier caso, las desastrosas consecuencias del débil intento neoliberal de la segunda administración de Fernando Belaúnde (1980-85), sólo alimentó la convicción entre muchos economistas y políticos que el manejo económico heterodoxo merecía otra oportunidad. La crisis del modelo chileno en 1983 y la aparición de los experimentos heterodoxos en Brasil y Argentina fueron incentivos adicionales para volver a aplicar la heterodoxia en Perú.

186

En el momento de la transición peruana del régimen militar a la administración civil en 1980, la profesión de economía continuaba en una fase de desarrollo relativamente inicial. Lo que encontraron los políticos electos dentro de la profesión fue un disímil y desigual grupo especializado de tecnócratas que podrían ser requeridos ya fuese para legitimar, administrar o alternativamente atacar casi cualquier tipo de políticas económicas. Los economistas mismos parecían no compartir un enfoque común sobre las normas básicas para el manejo de la economía; y este hecho facilitó que los políticos probasen y experimentasen con un extenso menú de opciones de políticas. Sirviendo a los políticos, a los grupos de intereses internos y a organizaciones internacionales, los economistas se turnaron para administrar lo que González y Samamé denominan el “péndulo peruano”, un patrón de abruptas oscilaciones en las políticas económicas —que iban desde el ajuste ortodoxo a la heterodoxia— y que tuvo un efecto profundamente negativo en el crecimiento económico (González de Olarte y Samamé, 1991; Pastor y Wise, 1991; Paus, 1991).

En contraste, la dinámica del desarrollo de la profesión en Chile durante el mismo período había sido distinto. En Chile, la dictadura de Pinochet eli-

⁹ Entrevista, Lima, 20 de Abril 1993. Otro entrevistado de San Marcos anotó que la estratificación también incluía una dimensión racial; por ejemplo, los economistas de la Católica y de la del Pacífico tendían a ser blancos de clase media y alta.

minó con fuerza el fermento ideológico en la sociedad chilena y contrajo significativamente el espectro de debate dentro de la profesión de economía. La dictadura simplificó el debate sobre políticas económicas al eliminar la izquierda y al desacreditar las políticas radicales asociadas con el experimento de Allende. Al mismo tiempo, la represión y la experiencia del exilio que vino con la dictadura provocó una reevaluación de las opciones políticas y económicas por parte de lo que quedó de la oposición.

El resultado fue la cristalización de dos comunidades epistémicas bien definidas dentro de la profesión de economía en el contexto de la dictadura de Pinochet: los Chicago Boys y los “monjes” de CIEPLAN. Después del golpe militar de 1973, Pinochet se inclinó hacia la ya existente red de economistas especializados en monetarismo en la U. Católica y en la U. de Chicago. A los Chicago Boys se les dejó reinar libremente en la gestión de políticas económicas y se convirtieron en arquitectos del modelo de libre mercado promovido por el autoritarismo chileno.

El carácter dominante de los Chicago Boys y su postura prepotente respecto de la crítica por parte de personas no especializadas, forzó a la oposición a desarrollar una contrapartida tecnocrática de peso. CIEPLAN, que fue fundado como un instituto de investigación en 1976, se desarrolló como un centro de estudios estrechamente vinculados al partido Demócrata Cristiano. Esta conexión con los demócrata cristianos se transformó en una plataforma a través de la cual CIEPLAN influyó un amplio espectro de la oposición. Los economistas de CIEPLAN jugaron una importante función movilizándolo a los políticos hacia un consenso sobre el deseo de mantener el modelo de libre mercado, aunque con más énfasis en el gasto social. La nueva moderación en el pensamiento económico promovido por los economistas de CIEPLAN facilitó la transición política de 1988-90, asegurando una continuidad básica de las políticas económicas por un gobierno de oposición. Cuando Patricio Aylwin ganó las elecciones presidenciales, los tecnócratas de CIEPLAN (apodados “monjes”) liderados por el Ministro de Hacienda Alejandro Foxley, asumieron la dirección de las políticas económicas y mantuvieron su compromiso de no eliminar las reformas económicas del período de Pinochet.

187

De la Economía a la Política: Las aplicaciones del conocimiento especializado flotante

Con muy pocas excepciones, la mayoría de los economistas peruanos entrevistados para este estudio consideraron el poder político de los econo-

mistas como algo secundario frente al de los políticos, los grupos de interés y las instituciones financieras internacionales. En relación a otros actores en el proceso político, éstos se desempeñaron en funciones altamente instrumentales, como intermediarios, interlocutores y “tiradores a sueldo”. Como lo señaló un entrevistado especialmente afectado, la relación de los economistas con los políticos era la de “acompañar no más”. Los economistas también expresan frustración con la aparente incapacidad de la profesión para generar nuevas ideas. Muchos sienten que la profesión ha sido intelectualmente pasiva, demasiado dispuesta a reproducir fórmulas de inspiración extranjera, ya fuesen shocks heterodoxos latinoamericanos o recetas ortodoxas del Norte. Ellos consideran esta carencia de creatividad y bajo nivel de producción intelectual como resultado de las problemáticas condiciones de trabajo generadas por la prolongada crisis económica peruana. Los economistas, como cualquier otro grupo de profesionales, luchan para ganarse la vida y muchos profesionales con talento son atraídos fuera de la disciplina. De los que permanecieron más estrechamente vinculados con la disciplina, muchos fueron conducidos por la fuerza de las catastróficas circunstancias económicas a consagrar sus energías al estudio de la coyuntura y al desarrollo de prescripciones de políticas de corto plazo.

188

En términos concretos, ¿cuáles son los circuitos que unen a los economistas con la determinación de políticas y con el proceso político? ¿cuál es el tenor de su relación con otros partidos y grupos de interés? ¿de qué modo esa relación afecta la producción intelectual de la profesión y la capacidad de ésta para dar forma a las políticas públicas?

El empleo directo en el sector público es uno de los circuitos obvios a través del cual los economistas extienden su influencia en el proceso de determinación de políticas y, para muchos economistas de élite, el trabajo en el sector público es parte de la trayectoria habitual de la carrera. Entre los 93 economistas más importantes en Perú, 51 (el 55 por 100) tienen experiencia laboral en entidades gubernamentales. Entre los 30 economistas entrevistados en forma directa, la incidencia del empleo en el sector público fue aún más elevada, 25 (el 83 por 100) trabajaron en dicho servicio.

En estos grupos de élite, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Banco Central de la Reserva (BCR) eran los sitios preferidos para trabajar en el sector público. Entre los 51 economistas que se habían desempeñado en el servicio público, 27 habían trabajado en el BCR y 16 en el Ministerio de Economía. Entre los economistas de élite era menos frecuente trabajar en ministerios sectoriales (agricultura, industria) y se considera que estos traba-

CUADRO 3

ANTECEDENTES EDUCACIONALES DE LOS MINISTROS DE ECONOMÍA, 1978-1995

Ministros de Economía	Formación Convencional en Economía *= Si	Educación
Javier Silva Ruete	*	Econo. U. San Marcos Derec. U. San Marcos
Manuel Ulloa		Derec. U. San Marcos
Carlos Rodríguez Pastor		Derec. U. Católica
José Benavides Muñoz		Ingenie. U. Católica
Guillermo Garrido Lecca	*	Econo. U. Texas
Luis Alva Castro	*	Econo. U. Trujillo
Gustavo Saberbein	*	Ingenie. UNI Desarrollo Econ. U. Grenoble
César Robles	*	Econo. U. Villareal
Abel Salinas	*	Ingenie. UNI Econo. U. Chile
Carlos Justo Rivas Dávila	*	Econo. U. Trujillo
César Vásquez Bázan	*	Econo. U. Lima
Juan Carlos Hurtado Miller	*	Agrono. U. Agraria Econo. Iowa State Adm. Pública Harvard
Carlos Boloña	*	Econo. U. Pacífico Econo. Iowa State Econo. Oxford
Jorge Camet		Ingeniería UNI

* = Formación Universitaria y post universitaria en una Facultad de Economía.

jos suponen un menor estatus que los del BCR y el MEF. Como se puede observar en el cuadro 3, los economistas lograron un significativo progreso al establecer su autoridad en el cargo máximo del MEF aunque los ingenieros también eran fuertes competidores para los cargos ministeriales. Aparte del puesto de ministro en sí mismo, una de las posiciones más codiciadas para un economista ambicioso era la de asesor del Ministro de Economía.

En términos de compromiso y duración, la experiencia de los economistas de élite dentro del sector público es diversa. Algunos economistas de élite dedicaron una significativa parte de su carrera como funcionarios dentro de las entidades públicas, pero para muchos otros la experiencia en el sector público es transitoria. Esto se debe a la naturaleza política de sus nombramientos (incluso los asesores más brillantes deben salir con "sus" ministros) y a los elevados sueldos de los trabajos fuera del sector público. Así, para muchos economistas, la experiencia en el sector público es breve pero importante para establecer conexiones y desarrollar desde dentro un conocimiento profundo de las funciones estatales.

Como es el caso de otros grupos en la sociedad peruana, la relación entre los economistas y los partidos políticos ha sido problemática. A partir de la transición al gobierno civil en 1980, los partidos políticos peruanos han sufrido una serie de dificultades que han dejado al sistema de partidos en estado de crisis. Entre éstas se encuentra la desconexión que se desencadenó entre los partidos y la sociedad civil; los partidos fueron incapaces de forjar una relación institucional estable tanto con los grupos antiguos como con los emergentes en la sociedad civil peruana. La "crisis de representación" se ha convertido en un tema permanente en los análisis del fallido sistema de partidos en Perú (Cotler, 1995; Crabtree, 1994; Grompone, 1991).

Al igual que muchos otros segmentos de la sociedad peruana, los profesionales de clase media se mantuvieron distantes de las estructuras formales de los partidos. De los 30 economistas de élite entrevistados, 21 (el 70 por 100) indicaron no haber sido miembros, ni en el pasado ni en la actualidad, de partidos políticos. El alto porcentaje de "independientes" entre estos economistas corresponde con la tendencia del público en general. Las encuestas a la opinión pública indican que el 86 por 100 del público en Perú se identifica como "independiente" (Apoyo, 1993). Desde fines de los años ochenta, los partidos políticos fueron sistemáticamente considerados como las instituciones que generaban menos confianza en el público peruano.

Pese a que los economistas de élite están fuera de la estructura formal de los partidos, de los 30 entrevistados, todos informaron haberse relacionado

esporádicamente con éstos, desde dar asesoría a líderes de partidos hasta participar directamente en la redacción de los programas de los partidos. Varios economistas indicaron que su experiencia en este tipo de asesoría *entrecruzó líneas ideológicas y de partido*.

En consecuencia, aunque los economistas participaron frecuentemente en los análisis de políticas y estrategias dentro de los partidos, la mayoría no mantuvo una vinculación institucionalizada o continua con los partidos. La influencia de los economistas (y otros tecnócratas) dentro de los partidos políticos fue muy informal y a menudo se basaba en la amistad personal con determinados políticos. Como se demuestra en el análisis de las secciones siguientes, determinados economistas pueden operar muy hábilmente dentro de este sistema informal y llegar a adquirir mucha influencia en determinados gobiernos; no obstante, a diferencia de Chile, no ha sido un sistema en el cual grupos tecnocráticos coherentes dentro de la profesión, hayan estado en condiciones de adquirir importantes roles tanto dentro del gobierno como en la oposición.

Los líderes de partidos en Perú hicieron uso de estas relaciones informales con los economistas pero fue en detrimento de la institucionalización del conocimiento especializado dentro de sus propios partidos. Los partidos políticos se apoyaron en el conocimiento especializado informalmente ofrecido por los "independientes" e hicieron poco por desarrollar instituciones (grupos de expertos, departamentos de investigación) que desde dentro de sus organizaciones, fuesen capaces de generar propuestas de política económica para guiar la posición de los partidos y proporcionar la capacidad para desarrollar esas políticas.

Mientras la mayoría de los economistas (al igual que la mayoría de los peruanos) decidieron seguir siendo "independientes", un grupo de tecnócratas buscó adoptar una relación más formal con los partidos creando un partido propio. En 1984, Javier Silva Ruete y Manuel Moreyra fundaron Solidaridad y Democracia (SODE). A ellos se unieron otros tecnócratas, entre ellos el economista Raúl Salazar. Silva Ruete y Moreyra eran figuras públicas ya establecidas que habían trabajado como Ministro de Economía y Presidente del Banco Central, respectivamente, hacia finales del gobierno militar de Morales Bermúdez. SODE se fundó para crear una base institucional e influir la dirección de la política económica. Se definió como un partido centrista.

En 1985, SODE hizo una alianza con APRA lo que generó varios huecos en la lista parlamentaria de APRA para los candidatos de SODE. SODE ganó dos escaños en el Parlamento (uno en el Senado para Silva Ruete) pero la esperanza de influir en la política económica en el gobierno del APRA de Alan García que se avecinaba, se desvaneció rápidamente luego que Manuel

Moreyra fuese postergado en la disputa para ser nombrado Ministro de Economía. En 1990, SODE se inclinó claramente hacia la causa del libre mercado, y apoyó a FREDEMO, la alianza que respaldaba la candidatura presidencial de Mario Vargas Llosa. Raúl Salazar dirigió la redacción de las propuestas económicas de FREDEMO. SODE ganó tres escaños parlamentarios como parte de la lista de FREDEMO pero la derrota de Vargas Llosa y la posterior desintegración de FREDEMO dejó a SODE sin mucho que influir. Si bien la idea de crear un partido de élite para los tecnócratas a largo plazo no generó mucho interés entre los tecnócratas o el público en general, el SODE constituyó una útil plataforma para continuar la actividad política por parte de Silva Ruete y Moreyra. Moreyra fue elegido para la Asamblea Constituyente de 1993 y se convirtió en un influyente asesor económico en la campaña presidencial de Javier Pérez de Cuéllar.

Los grupos de interés empresariales, así como también determinadas empresas buscaron a los economistas para articular sus intereses respecto a las políticas económicas. Cada una de las principales asociaciones empresariales —Asociación de Exportadores (ADEX), Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), Sociedad Nacional de Industrias (SNI), etc.—, en forma periódica encargaba a economistas la elaboración de documentos que serían utilizados en sus esfuerzos por influir en las políticas de gobierno. De los 30 economistas entrevistados, 20 indicaron que habían trabajado como asesores de los grupos empresariales, de empresas o de ambos. También trabajaron como asesores para organizaciones sindicales pero con menos frecuencia.

Al igual que los partidos, los grupos de intereses se apoyaron firmemente en este tipo de asesorías periódicas de economistas, pero también se hicieron esfuerzos dentro de los grupos para desarrollar unidades de investigación interna. Probablemente el esfuerzo más destacado fue el de la Sociedad de Industria que creó su propio Instituto de Estudios Económicos y Sociales (IESS) en 1980 (Conaghan y Malloy, 1994, 83). La idea que subyace a la creación del IESS fue reunir un equipo de tecnócratas capaces de difundir las posiciones de la industria en el lenguaje de la economía formal, para así ampliar la capacidad de la organización y presionar con éxito.

El conocimiento especializado “flotante”, de la élite de la profesión de economía también es usado frecuentemente por las organizaciones internacionales. Las consultorías fueron un importante conducto para exponer a los economistas peruanos al pensamiento dominante y a las agendas de entidades tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Si bien algunos peruanos asumieron cargos de tiempo completo dentro de estas entidades, la

mayoría de los economistas trabajaban frecuentemente con contratos para proyectos específicos. Entre los 93 economistas identificados en la lista del *Peru Report*, 49 de ellos (el 53 por 100) incluyen en sus credenciales experiencia de trabajo internacional¹⁰. Entre las organizaciones internacionales más frecuentemente citadas estuvieron el Banco Mundial y las Naciones Unidas, seguidos por la Junta del Acuerdo de Cartagena y el Fondo Monetario Internacional. Dentro del grupo de los 30 economistas de élite entrevistados para este estudio, la incidencia del trabajo internacional y las consultorías fue aún más elevada. Veintiséis economistas (el 87 por 100) señalaron que habían desempeñado algún tipo de trabajo para organizaciones internacionales.

La creciente demanda de consultores a fines de los años 70 y en los años 80 llevó a que algunos economistas creasen empresas consultoras privadas. Entre las más destacadas se encuentran Apoyo, Medio de Cambio, Macroconsult y Consorcio La Moneda. Apoyo y Medio de Cambio combinaban las consultorías con el periodismo económico. Ambas produjeron publicaciones para proporcionar a sus suscriptores información sobre las tendencias económicas o información confidencial sobre los más recientes acontecimientos políticos.

Los centros de investigación sin fin de lucro que reunieron a economistas y a otros científicos sociales también se aprovecharon de la demanda de investigación y análisis de proyectos, particularmente por parte de organizaciones internacionales. Entre las organizaciones no-gubernamentales que efectuaban investigación especializada en economía se encuentran el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), DESCO y el Instituto de Estudios Peruanos (IEP). En la década de 1990, los institutos de investigación también sirvieron como refugio para los economistas que dejaban el servicio público. Los ex-Ministros de Economía Carlos Boloña, Luis Alva Castro y Gustavo Saberbein fundaron institutos de investigación después de finalizar su cargo ministerial.

Pero ni las prestigiosas empresas con fines de lucro ni el creciente colectivo de centros de investigación sin fines de lucro, pudieron ejercer una influencia continua en las políticas públicas durante las turbulentas presidencias de Fernando Belaúnde o Alan García. La naturaleza lucrativa de las firmas de consultores fue en detrimento de su desarrollo como centros de estudios propiamente tales. Mucho de su trabajo estaba dedicado a proyectos específicos diseñados por sus clientes; y mucho del periodismo económico que producían se refería al análisis de las tendencias económicas de corto

¹⁰ Datos tomados de la lista de *Peru Report* probablemente subestiman la incidencia del trabajo internacional. Hay gran variación en la información biográfica que los economistas proporcionaron; algunos participantes señalaron su experiencia de trabajo con mucho detalle, pero otros no.

plazo. El análisis de la coyuntura inmediata dominó la agenda de las firmas consultoras privadas. De todas las consultoras privadas, el grupo Apoyo, fundado por Felipe Ortiz de Zevallos, adquirió un alto perfil público y con su apasionada defensa de los principios de libre mercado jugó un papel importante en el cambio del marco ideológico en los años 80.

Las dos ONGs que más se aproximaron al modelo de centros de estudios que tuvieron un impacto palpable en el diseño de las políticas económicas de los años 80 fueron el Centro de Desarrollo y Participación (CEDEP) y el Instituto de Libertad y Democracia (ILD). Los asociados al CEDEP, dirigido por Daniel Carbonetto, fueron importantes en la formulación de las políticas macroeconómicas heterodoxas seguidas por el presidente Alan García. En el otro lado del espectro ideológico estaba el Instituto Libertad y Democracia de Hernando de Soto. El ILD, fundado en 1981, buscó una agenda de investigación centrada en el sector informal. Este hecho proporcionó una plataforma para los ataques de de Soto al estatismo y al diseño de proyectos para desregular la vida económica y reformar la administración pública. El ILD colaboró con el gobierno de García en un proyecto encaminado a legalizar los títulos de propiedad de los habitantes urbanos en los pueblos jóvenes y en las áreas rurales¹¹.

194

No obstante, a diferencia de los centros chilenos que establecieron un nexo con los partidos políticos y tuvieron una significativa influencia, ni el ILD ni el CEDEP fueron capaces de mantener su influencia política por mucho tiempo¹². La influencia política de ambos grupos estaba más relacionada con circunstancias políticas particulares que con su penetración en estructuras institucionales o su capacidad intelectual para enmarcar debates sobre la política económica. Ambas organizaciones propusieron ideas que se ajustaban al proyecto político de Alan García¹³. Su nivel de influencia también se relacionó con la habilidad de personas de estas organizaciones para mantener relaciones de confianza con el presidente. De Soto fue capaz de

¹¹ El enfoque de Hernando de Soto sobre el sector informal y la investigación del ILD se publicó en el libro de De Soto: "El otro sendero". Para un recuento de las ideas de De Soto y el trabajo del ILD. Ver Ray Bromley, "Informality, de Soto Style: From Conceptto Policy", *Contrapunto: The Informal Sector Debate in Latin America*, ed. Cathy A. Rakowski (Albany, N.Y. State University of New York Press, 1994, 131-154).

¹² Muchos centros de estudio en Estados Unidos también tienen relaciones permanentes con los partidos. Para una discusión de la estructura e impacto de los centros de estudio en la política norteamericana, ver James Allen Smith, "The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite", New York: Free Press, 1991; David Ricci, "The Transformation of American Politics: The New Washington and the Rise of Think Tanks", New Haven: Yale University Press, 1993.

¹³ En la introducción del más completo análisis de las políticas heterodoxas se hace notar que Alan García publicó un artículo en la revista *Marka* en 1981 que anticipaba mucho del programa heterodoxo. Ver Daniel Carbonetto y otros, "El Perú heterodoxo: Un modelo económico", Lima: Instituto Nacional de Planificación, 1987, 13.

hacer la transición de García a Fujimori y se estableció como importante asesor en la política sobre drogas durante los dos primeros años del nuevo gobierno. Esa influencia se disipó en la medida que de Soto se sintió crecientemente frustrado con la falta de progreso en la política sobre drogas.

Como señaló un economista, para ellos es normal “usar muchos sombreros”. Como se muestra en este análisis, los economistas de élite están inmersos en una variedad de roles en sus carreras. Pueden trabajar como consultores internacionales, asesores empresariales, diseñadores de políticas públicas y como académicos. Pueden asumir estos roles en diferentes puntos de sus carreras o asumir varios o todos ellos en forma simultánea. Más que desarrollar carreras por la vía de muchos años de experiencia en una institución, las carreras de la mayoría de los economistas de élite se construyeron con una sucesión de relaciones esporádicas con centros de poder: ya sean políticos, grupos de interés, empresas u organizaciones internacionales. Es un mundo en el cual determinados economistas pueden aumentar su influencia y status (y quizá incluso la oportunidad de elaborar políticas) a través de una compleja mezcla de clientelismo, contactos, mérito y marketing.

Estrategias individuales: Cómo llegar y cómo alejarse

195

Existe prácticamente unanimidad dentro de los economistas de élite en considerar que, ni la profesión ni las instituciones profesionales han sido capaces de ejercer una influencia sistemática en los procesos de determinación de políticas públicas. Desde su perspectiva, determinados economistas pueden ejercer una significativa influencia y poder sobre los procesos de decisión sólo cuando están en el núcleo del equipo económico del gobierno y gozan de la confianza del presidente. El poder que poseen estos individuos aumenta en los períodos de crisis agudas, cuando las presiones normales de los grupos de interés se suspenden y los presidentes encomiendan el diseño y la ejecución de las políticas a sus tecnócratas.

Según las palabras de un destacado economista, “influir en las políticas económicas constituye la gran recompensa” para los profesionales¹⁴. Los

¹⁴ El énfasis en la profesión económica peruana por jugar un papel activo en la vida política e influir en las políticas públicas se asemeja más al modelo europeo de carrera profesional que al modelo norteamericano. En este último, el avance en la profesión está fuertemente determinado por la producción académica, especialmente la contribución a la teoría económica. Para una comparación de las trayectorias de economistas norteamericanos y europeos ver Bruno S. Frey y Reiner Eichenberger, “American and European Economics and Economists,” *Journal of Economic Perspectives* 7, No.4 Otoño 1993, pag. 185-193.

economistas de élite identificaron diversas estrategias utilizadas por ellos mismos y sus colegas para avanzar en sus carreras y lograr ser candidatos para entrar en los círculos internos del proceso de decisión política. Con algunas variaciones en cuanto al énfasis, todos los entrevistados subrayaron el uso de los medios de comunicación y el cultivo de los contactos personales con políticos como los componentes claves de estas estrategias.

Las opiniones variaron considerablemente con respecto a la importancia relativa de la investigación académica y las publicaciones como requisitos para formar parte de los “círculos internos” de las políticas públicas. Un significativo segmento de los economistas de élite ha establecido conexiones con la academia. Entre los 93 economistas “más importantes”, 48 (el 52 por 100) señalaron haber tenido o tener cargos en la enseñanza universitaria. Algunos consideraron el historial académico como un componente importante para obtener credibilidad y peso en los debates sobre política económica; sin embargo, otros minimizaron su importancia. Con excepción de Richard Webb, que fue presidente del Banco Central durante la administración de Belaúnde, ninguno de los tecnócratas con cargos importantes en la política económica en los años 80 y 90 fue un gran “productor” intelectual dentro de la disciplina. Se considera que la habilidad de los economistas para articular sus puntos de vista frente a los políticos, los empresarios y sus colegas tecnócratas, es más importante que la producción académica per se.

El hecho de presentar las ideas en los medios de difusión fue considerado, por casi todos los entrevistados, como un elemento esencial en el esfuerzo por atraer la atención de la élite, aunque hubo diferencias de opinión en relación a la importancia relativa de ciertos medios en particular. El escribir o ser entrevistado en los periódicos, fue considerado un excelente vehículo para introducir ideas propias en los debates de políticas, especialmente en periódicos que son importantes para la élite, como por ejemplo, la publicación económica *Gestión*.

Asimismo, no es sorprendente que la televisión ocupase un lugar preponderante como un importante vehículo para economistas tratando de proyectarse frente a una audiencia de élite, ya sea a través de apariciones en debates políticos o en noticiarios nocturnos. Al mismo tiempo, muchos de los entrevistados señalaron los peligros que entrañaba alcanzar fama en los medios de difusión. Al igual que todas las celebridades de los medios, los economistas de “televisión” pueden correr el riesgo de exponerse demasiado o de ser considerados menos serios que los economistas menos centrados en la televisión.

Las apariciones en foros públicos de alto nivel, como la Conferencia Nacional de Ejecutivos (CADE) que se celebra anualmente también se consi-

deró parte importante de la manera en la que los economistas se promocionan frente a audiencias de élite. Ser invitado a tales prestigiosos eventos, sirve no sólo para aumentar la notoriedad del economista en los análisis sobre política económica, sino que también supone introducirse en círculos sociales que pueden facilitar contactos personales con los políticos.

Como muchos economistas destacaron, la senda para adquirir poder en los procesos de decisión política comienza con la identificación de los dirigentes más importantes en un gobierno (o de aquellos que van camino a ocupar esos cargos) y construir una estrategia para “llegar a esas personas”. La notoriedad profesional que se obtiene con los esfuerzos académicos, la presencia en los medios y las apariciones públicas es parte del proceso, pero también lo es el forjar amistades. Estas amistades, a su vez, permiten más visibilidad profesional (invitaciones a charlas y oportunidades de consultoría, etc..) y pueden llevar a oportunidades para estar más estrechamente vinculado a políticos o desarrollar conexiones dentro del contexto de campañas políticas. Un economista, que fue Ministro de Economía en el gobierno de Alan García, describió cómo su deseo de poner en práctica las ideas que había desarrollado en una ONG lo condujo a buscar relacionarse con Luis Alva Castro y Alan García en 1981. Por intermedio de estas amistades le llegó una invitación para trabajar en el Plan de Gobierno del APRA en 1984-85 y finalmente a ocupar un cargo ministerial¹⁵.

197

Sin embargo, las relaciones con políticos que los economistas se esforzaron tanto en desarrollar han demostrado que pueden ser extremadamente efímeras. La confianza que se puede gozar con un político puede difuminarse por un sinnúmero de razones. La política de grupos de interés y las actitudes de las instituciones internacionales han cortado las aspiraciones políticas de varios economistas.

La fragilidad de tales relaciones quedó ilustrado marcadamente en 1990, en las maniobras por los puestos dentro del equipo económico luego de la victoria presidencial, en la segunda ronda de Alberto Fujimori contra Mario Vargas Llosa. Antes de la primera ronda, Alberto Fujimori era un candidato casi desconocido, sin un elaborado aparato de campaña ni asesores. Luego de su sorprendente segundo lugar en la primera ronda, Fujimori apresuradamente reunió a un grupo mínimo de asesores económicos. Muchos de los principales economistas apoyaban a Vargas Llosa y su radical postura de tratamiento pro-shock para enfrenar la desenfrenada hiperinflación. Fujimori

¹⁵ Entrevista, Lima, 20 de Abril 1993.

se proyectó como un candidato de tratamiento anti-shock y buscó la asesoría de economistas que se oponían al shock radical, muy especialmente a Santiago Roca. Roca era profesor en la Escuela Nacional de Administración de Empresas (ESAN), una escuela privada de postgrado en negocios. La trayectoria de su carrera era la standard de un economista de élite: estudios universitarios en la U. Católica, estudios de postgrado en Cornell, consultoría con el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Asociación de Exportadores peruanos, ADEX. No estaba afiliado a un partido político. Su notoriedad en el debate sobre política económica se incrementó con la publicación en los medios, en particular en *El Comercio*, de varios trabajos sobre el tratamiento de shock. Contactos personales le facilitaron la comunicación con el candidato Fujimori, lo que finalmente condujo al nombramiento de Roca como jefe del Plan de Gobierno para Cambio 90.

198

El rápido ascenso de Roca al poder (junto con otros economistas que trabajaron en el primer plan económico de Fujimori) sólo se compara con la rapidez con que Fujimori se deshizo de sus asesores anti-shock en el período posterior a la elección. Los economistas rivales que respaldaban la opción de shock inmediatamente empezaron a tratar de convecer al presidente electo. Un prestigioso grupo académico introdujo un plan de estabilización global preparado por Carlos Paredes y el economista norteamericano Jeffrey Sachs (Paredes y Sachs, 1991). Sachs ya era muy conocido por su papel en el plan boliviano de estabilización de 1985 y fue un enérgico defensor de la aplicación rápida y radical de medidas de ajuste (Conaghan, 1994). El argumento intelectual para el tratamiento de shock iba de la mano de otro grupo de actores externos organizado, con la ayuda de tecnócratas peruanos, específicamente Hernando de Soto y Carlos Rodríguez Pastor. Con la ayuda del Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, de Soto organizó la visita pre-inaugural de Fujimori a Nueva York para celebrar una reunión con el presidente del FMI, Michel Camdessus. La reunión abarcaba un análisis de los planes ortodoxos y heterodoxos para enfrentar la grave crisis económica de Perú. Camdessus subrayó la importancia de optar por la ruta ortodoxa, señalando que de otro modo la ayuda de las instituciones internacionales no se concretaría. El mismo mensaje fue emitido por los funcionarios del gobierno de Estados Unidos, posición que fue reiterada en el siguiente viaje pre-inaugural por funcionarios del gobierno japonés. Según de Soto, la reunión de Nueva York fue central para el cambio radical en el pensamiento de Fujimori sobre la política económica.

De Soto y Rodríguez Pastor gestionaron el inicio de la salida de los economistas heterodoxos. A mediados de julio, Santiago Roca renunció como

jefe del equipo económico pre-inaugural junto con Adolfo Figueroa, otro asesor económico importante.

La relación instrumental entre los presidentes y los tecnócratas y la naturaleza derivada del poder tecnocrático se vio ilustrada nuevamente en el caso de Carlos Boloña, que fue el arquitecto neoliberal de Fujimori y Ministro de Economía desde 1991 a 1993. Boloña fue considerado uno de los Ministros de Economía más “poderosos” y relativamente exitosos de los últimos tiempos pero, ¿cuál fue la naturaleza de ese poder y cómo se disipó?

Como el mismo Boloña lo ha reconocido, el estado catastrófico de la economía peruana y los obvios fracasos de las políticas del anterior gobierno de García originaron una oportunidad sin precedentes para efectuar las reformas económicas neoliberales (Boloña, 1993, 53). La opinión pública estaba dispuesta a soportar el programa de reformas, en parte porque estaba asociado con detener la hiperinflación. El claro apoyo presidencial al programa de Boloña fue esencial y Fujimori trabajó para maximizar el poder discrecional de Boloña. En el período previo al autogolpe de Fujimori, el 5 de abril de 1992, la mayoría parlamentaria cedió poderes especiales al Ejecutivo, como lo permite el Artículo 211 de la Constitución, para aprobar leyes económicas sin aprobación parlamentaria. El golpe en sí barrió con el Congreso y permitió que Boloña continuase sin impedimentos. Al mismo tiempo, el golpe proporcionó a Boloña un recurso adicional para aumentar su posición en el gobierno. El gobierno creía que la permanencia de Boloña en el gabinete se necesitaba desesperadamente para dar seguridad a las instituciones financieras internacionales y detener las amenazas de represalias económicas hechas por la comunidad internacional como sanción por el golpe. Dentro de este contexto, Boloña estuvo en condiciones de asegurar su posición predominante en el gabinete mediante periódicas amenazas de renuncia¹⁶.

Sin embargo, el poder de Boloña dentro de la administración comenzó a decrecer cuando quedó claro que no podía detener el cese de los flujos financieros internacionales que siguieron al golpe¹⁷. Finalmente, el descontento en los círculos de negocios sobre otras características del programa de Boloña impulsó a Fujimori a pedirle la dimisión en enero de 1993.

¹⁶ Las maniobras de Boloña en las semanas después del golpe y su uso de la amenaza de renuncia para aumentar su control sobre el gabinete se describen en Augusto Blacker Miller en “La propuesta inconclusa”, pag. 209-220. En el curso del debate, Blacker Miller fue despedido de su puesto.

¹⁷ Varios créditos del Banco Internacional de Desarrollo fueron postergados o cancelados luego del golpe; los flujos financieros del Club de París también se atrasaron, ver Julio Velarde, “Macroeconomic Stability and the Prospects for Growth, 1990-1993,” en *Perú in Crisis*, ed. Joseph S. Tulchin y Gary Bland, Boulder: Lynne Rienner, 1994, 147.

La descripción del propio Boloña de su despido por Fujimori constituye un claro testimonio del efímero poder de los tecnócratas. Cuando fue informado personalmente por Fujimori que “presiones” y la estrategia política requerían un cambio de ministros de Hacienda, Boloña replicó con una serie de polémicas preguntas que destacaban la capacidad del gobierno (y la suya propia) para ignorar tales presiones. Boloña describió así la escena:

“¿Había ganado el gobierno las elecciones al CCD (Congreso Constituyente Democrático) por amplia mayoría o no? ¿Estaban entonces los políticos de la oposición en mejor situación que nosotros? ¿Tenían acaso las quejas de algunos gremios empresariales contra el Programa Económico más eco en la opinión pública que la de los políticos tradicionales? Algo había aprendido de la política en todo ese tiempo al enfrentarse a García, a tantas comisiones del Congreso o al salir ileso de una interpelación” (Boloña 1993, 7).

Pese a las interrogantes y la autoconfianza de Boloña, Fujimori simplemente repitió que la estrategia política requería que Boloña dejara el cargo. Al igual que muchos tecnócratas, Boloña se vio forzado a reconocer así la naturaleza pasajera del poder que se adquiere al ser nombrado. Queda claro por qué se piensa que él (y otros destacados tecnócratas de su generación) estén contemplando presentarse a futuras contiendas presidenciales¹⁸.

200

Conclusiones: Sobre el poder, la política y las nuevas profesiones

Además de neutralizar imágenes que sobredimensionan el poder y la autonomía de los tecnócratas en América Latina, el caso peruano también invita a reflexionar respecto de importantes preguntas sobre la función que las comunidades profesionales juegan en el proceso de cambio de régimen y en el desarrollo político. La comparación con el caso chileno muestra un marcado contraste. En Chile, los economistas fueron protagonistas principales en la construcción de la dictadura y actuaron como sus principales ideólogos. Los economistas de la oposición (junto con otros científicos sociales) surgieron posteriormente como actores cruciales en la transición democrática. Primero, readaptaron sus propias posiciones intelectuales y criterios sobre la política económica. Utilizaron los institutos de investigación como refugio y

¹⁸ Junto con Boloña, Toledo y Pennano, los otros economistas que se consideran presidenciables incluyen al antiguo funcionario del Banco Mundial, Francisco Sagasti, al conocido autor Hernando de Soto y al profesor de la Universidad del Pacífico, Jorge González Izquierdo.

comprometieron a los líderes de los partidos en diálogos sobre políticas públicas, lo que originó un consenso dentro de la oposición sobre la necesidad de mantener el modelo neoliberal de Chile después de finalizar la dictadura, aunque dando más énfasis a programas de bienestar social¹⁹. Los economistas chilenos, trabajando mano a mano con los políticos, ayudaron a formular el fundamento ideológico y de políticas para una transición política exitosa.

En contraste, los economistas peruanos no surgieron ni antes ni inmediatamente después del auto golpe como actores políticos innovadores o arquitectos intelectuales del consenso económico o político²⁰. En los años 80, la profesión todavía estaba en una fase inicial de desarrollo y reflejaba el estado de diferenciación, estratificación social y politización de la educación superior en Perú. La disciplina refractó las intensas luchas ideológicas de la década. En los años 90, el debilitamiento del apoyo a las políticas económicas estatistas no fue producto de una construcción deliberada del consenso por parte de los economistas (u otros); surgió del desastre económico inducido por el APRA y de la percepción del agotamiento de alternativas en la izquierda.

A diferencia de Chile, los lazos entre los economistas y los partidos políticos en Perú fueron más casuales y menos institucionalizados. Ningún grupo de expertos peruano estuvo en condiciones de dar forma al pensamiento económico dentro de los partidos de la forma que lo hizo CIEPLAN en Chile. Los economistas “flotantes” prestaron asesoría periódica a los partidos, pero no hubo una relación sistemática entre equipos tecnocráticos coherentes dentro de la profesión y los partidos políticos. La diferente calidad de la relación entre los economistas y los partidos políticos en Perú, y las peculiaridades del proceso de transición peruano luego del autogolpe, fueron en contra de que los economistas asumieran funciones centrales como en el caso chileno²¹.

¹⁹ La “intelectualización” de la política por parte de los científicos sociales en Chile durante la transición se discute ampliamente en Jeffrey M. Puryear, “Thinking Politics: Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988”, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

²⁰ Carlos Boloña y Hernando de Soto asesoraron al Presidente Fujimori para acceder a las presiones de la OEA con el objeto de llamar a elecciones legislativas luego del auto-golpe de 1992, en parte, para asegurar que no se adoptaran sanciones económicas contra Perú. Los economistas, al igual que el resto de la élite peruana estaban divididos en su apoyo o rechazo del auto-golpe. La decisión de Boloña de permanecer en el gabinete después del golpe ciertamente ayudó a legitimar el nuevo régimen. Dada sus relaciones difusas con los partidos, los economistas no fueron estrategias importantes en la oposición respecto a cooperar o no en la “electoralización” del régimen post-golpe. Para una discusión de la política después del golpe ver Sinesio López Jiménez, “Perú 1995: Transición sin consolidación democrática,” *Cuestión de Estado* 3, 14-15, 1995, pag. 6-11.

²¹ El nexo entre tecnócratas y partidos ha sido crucial en reformas progresistas. Para una discusión de la relación en la política local en Estados Unidos, ver Kenneth Finegold, “Experts and Politicians: Reform Challenges to Machine Politics en New York, Cleveland, and Chicago”, Princeton: Princeton University Press, 1995.

Estas relaciones ambivalentes y a menudo distantes entre los profesionales y los partidos continúan siendo un gran impedimento en la rehabilitación y reactivación del sistema de partidos en Perú. En Chile, el nexo entre las comunidades profesionales y los partidos ha sido un componente esencial para el firme restablecimiento del sistema de partidos y su utilización como plataforma para el desarrollo de un amplio consenso sobre la democracia y la dirección de las políticas públicas. Por lo menos hasta ahora, existen pocos profesionales peruanos deseosos de comprometerse con el fortalecimiento de la institucionalización de los partidos. Alejandro Toledo piensa usar su movimiento *País Posible* como vehículo para su presentación a la candidatura presidencial en el 2000, pero parece improbable que Toledo consagre mucha energía al fortalecimiento del partido per se. Un lugar más prometedor para los tecnócratas con mentalidad de reformas y comprometidos políticamente es la Unión por el Perú (UPP), de Javier Pérez de Cuéllar. La evolución de UPP en los próximos años nos proporcionará información acerca de si un segmento importante de la élite intelectual y tecnocrática del Perú está en condiciones de contribuir al desarrollo institucional del sistema de partidos. Entre los afamados economistas que participaron en la campaña presidencial de Javier Pérez de Cuéllar estuvieron Manuel Moreyra, Efraín González de Olarte, Javier Iguíñiz, Carlos Amat y León, y el ubicuo Guido Pennano. La pregunta de si éstos y los muchos otros profesionales dentro de la oposición consagrarán sus energías colectivas a tareas de largo plazo para el fortalecimiento de UPP como un partido socialdemocrático centrista permanece abierta. Por parte del gobierno, el presidente Fujimori ha dejado claro que no está interesado en el fortalecimiento de los partidos y que considera a los tecnócratas exclusivamente en la función de “dirigentes” de un aparato estatal eficaz, y no como interlocutores de grupos sociales.

Finalmente, la reflexión sobre las trayectorias de la carrera de los economistas peruanos sugiere futuras e importantes líneas de investigación en el estudio de los tecnócratas en América Latina, principalmente el impacto de las nuevas profesiones tecnocráticas en el desarrollo de la sociedad civil y las estructuras de clase. En su función de consultores muchos economistas peruanos están ubicados en lo que Robert Reich ha identificado como el sector “analítico simbólico” de servicios, es decir, identifican problemas, los resuelven y se encargan de los servicios de intermediación estratégica centrados en la manipulación de símbolos (Reich, 1992,177). Junto con los encuestadores de opinión pública, los especialistas en los medios de comunicación y otro tipo de consultores, los economistas son parte de una nueva élite basada en el conocimiento especializado y de alta tecnología. Sus flui-

das carreras no se basan en un ascenso jerárquico dentro de organizaciones, sino en relaciones esporádicas con organizaciones. Reich ha argumentado que los analistas simbólicos no sólo disfrutaban de condiciones privilegiadas de trabajo, sino que tienen un estilo de vida que los segrega cada vez más de los funcionarios del segmento de “producción rutinaria” de la economía.

¿Qué efectos tendrán estos estratos de analistas simbólicos en la constitución de la sociedad civil y en la conducción política? En una sociedad muy fragmentada y desigual como la de Perú, la presencia de tal estrato puede implicar una distancia mayor aún entre los grupos sociales y aumentaría las dificultades para unir a los ciudadanos en torno a preocupaciones comunes. Una ya debilitada sociedad civil sólo empeoraría su situación con la presencia de una desconectada “clase asesora”. La falta de compromiso de los profesionales con el sistema de partidos se vuelve incluso más preocupante cuando se analiza bajo esta perspectiva. Los partidos, en su función de integración de intereses, son agentes que unifican diversos grupos sociales y forjan coaliciones para llevar a cabo políticas. Sin la presencia de profesionales, los partidos se ven severamente limitados como generadores de políticas, como ingenieros de coaliciones entre clases sociales y finalmente como organizadores de la vida política democrática. Encontrar nuevas maneras de vincular a los tecnócratas con los ciudadanos, en calidad de socios democráticos, en lugar de dirigentes o estrellas de los medios de comunicación, continúa siendo una parte importante de la difícil agenda de democratization en Perú.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- APOYO S.A. (1993): *Informe de Opinión* (October).
- BATES, ROBERT (1993): *In the Political Economy of Reform*, edited by John A. Williamson, 29-34. Washington, D.C. Institute for International Economics.
- BATES, ROBERT and KRUEGER, ANNE O (1993): "Generalizations arising from country studies". In *Political and Economic Interaction in Policy Reforms*. Edited by Robert Bates and Anne O. Krueger, 444-472. London, Blackwell.
- BOLOÑA, CARLOS (1993): *Cambio de rumbo*. Lima. Instituto de Libre Mercado.
- CONAGHAN, CATHERINE M. (1994): "Reconsidering Jeffrey Sachs and the Bolivian economic experiment". In *Money Doctors foreign debts, and economic reforms in Latin America from the 1890s to the present*. Edited by Pul Drake, 236-266. Wilmington. Scholarly Resources.
- CONAGHAN, CATHERINE M. and MALLOY, JAMES M. (1994): *Unsettling statecraft: Democracy and neoliberalism in the Central Andes*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- CORNEJO RAMÍREZ, ENRIQUE (1993): "La profesión del Economista en el Perú". *El Observador*, 9 April.
- COTLER, JULIO (1995): "Political Parties and the Problems of Democratic Consolidation in Perú". In *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Edited by Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, 323-353. Stanford. Stanford University Press.
- CRABTREE, JOHN (1995): *The 1995 Elections in Perú: End of the line for the party system?*. University of London, Institute of Latin American Studies, Occasional Papers N° 12.
- DE LAS CASAS GRIEVE, LUIS FELIPE (1998): *La Historia del Economista en el Perú*. Lima. Fondo Editorial, Banco Central de Reserva.
- GONZÁLEZ DE OLARTE, EFRAÍN and SAMAME, LILIAN (1991): *El Péndulo peruano: Políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo 1963-1990*, Lima. Instituto de Estudios Peruanos.
- GROMPONE, ROMEO (1991): *El Velero en el Viento: Política y Sociedad en Lima*, Lima. Instituto de Estudios Peruanos.
- MARKOFF, JOHN and MONTESINOS VERÓNICA (1993): "The Ubiquitous rise of Economists". *Journal of Public Policy* 13, 1: 37-48.
- MONTESINOS, VERÓNICA (1988): "Economics and Power: Chilean Economists in Government, 1958-1985". PhD diss., University of Pittsburgh.
- PASTOR, MANUEL and WISE, CAROL (1992): "Peruvian Economic Policy in the 1980s: From Orthodoxy to Heterodoxy and Back". *Latin American Research Review* 27, 2: 83-117.

- PAUS, EVA (1991): "Adjustment and Development in Latin America: The Failure of Peruvian Heterodoxy". *World Development* 19, 5: 411-434.
- PIÑERA, JOSÉ (1993): "Chile". In *The Political Economy of Reform*. Edited by John A. Williamson, 225-231.
- REICH, ROBERT B. (1992): *The Work of Nations: Preparing Ourselves for the Twenty-first Century*, New York. Alfred A. Knopf.
- SILVA, PATRICIO (1991): "Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago boys to the CIEPLAN monk". *Journal of Latin American Studies* 23, 2: 385-410.
- VALDÉS, JUAN GABRIEL (1989): *La Escuela de Chicago: Operación Chile*. Buenos Aires, Editorial Zeta.
- VERDERA, FRANCISCO (1994): *La Investigación en Economía en el Perú en los últimos 25 años: Un esbozo preliminar*. Documento de Trabajo 60, Serie Economía 30, Instituto de Estudios Peruanos/Consortio de Investigación Económica, Lima.
- WEBB, RICHARD (1993): "Perú". In *The Political Economy of Reform*. Edited by John A. Williamson, 355-375. Washington, D.C. Institute for International Economics.

Tecnócratas y políticos en la política democrática en la Argentina (1983-1995)**

Introducción

¿Constituye el activo protagonismo de los ministros del área económica y la enorme influencia que ejercen ciertos altos funcionarios en la toma de las principales decisiones de los gobiernos un indicador de que los tecnócratas son los que están a cargo de la conducción de la política en América Latina? Si la respuesta fuera afirmativa, ¿qué diferencia hace que la clase política esté hoy compuesta en gran medida por economistas, ingenieros, administradores públicos, abogados, en vez de dirigentes políticos que hicieron su carrera en los partidos y en los parlamentos como lo fue antes, es decir, políticos profesionales en el sentido weberiano?

207

A corto plazo la influencia de los tecnócratas es evidente: un manejo más técnico de las políticas de ajuste en un contexto de crisis económica, logrando buenos resultados en diversos países. Pero a mediano y largo plazo, cuando se pase la crisis y se lleguen a estados de mayor desarrollo económico, como Chile, ¿seguirán teniendo la misma influencia?, ¿cuáles serán las relaciones entre los tecnócratas y los políticos profesionales y cuáles serán las implicaciones para la actividad política de la importante presencia de tecnócratas en el aparato estatal y en el sistema político en general? *The Economist* recordaba que sólo en los países del Tercer Mundo los

* Profesor del Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.

** Versión corregida de un trabajo preparado para ser presentado al Interdisciplinary CEDLA-Workshop "Technocrats and the Politics of Expertise in Latin America", Amsterdam, 14-15 septiembre 1995. Se agradece a la Fundación Volkswagen de Alemania Federal que apoya el proyecto de investigación del autor "La transformación política y económica en Chile. Un estudio de caso en perspectiva comparada", que ha permitido la recopilación de la información y las entrevistas en Buenos Aires con portavoces del equipo económico y de los centros de estudio. Agradezco a Carlos Apelgreen de la embajada de Chile en Argentina por su eficaz colaboración en la preparación de las entrevistas y los comentarios de los participantes en el seminario, especialmente de PATRICIO SILVA y MIGUEL ANGEL CENTENO. Naturalmente el autor es sólo responsable de las opiniones aquí expresadas.

ministros de hacienda son economistas, pues sólo dos lo son en “el grupo de los siete”¹. ¿Ocurrirá lo mismo en nuestros países?

En un contexto de nuevas democracias, en que su consolidación requiere, por un lado, un fortalecimiento de su legitimidad por la eficacia y la efectividad², especialmente la superación del subdesarrollo y, por otro, en la construcción y desarrollo institucional y la integración de los ciudadanos a ellas, la tarea de los tecnócratas encara desafíos muy complejos, una vez que se supere la fase de la crisis propiamente tal. Eso plantea especiales condiciones en las relaciones entre tecnócratas y políticos, que no son fáciles, como mostraremos en este artículo. Hay tensiones entre ellos por la diversas formaciones profesionales y soluciones a los problemas, que llevan a que trabajen separadamente sin que sea fácil conseguir una coordinación entre ellos.

Sin embargo, ambos se necesitan. Los tecnócratas actúan en un sistema político que establece condiciones políticas que hacen viable su labor; los políticos, por su parte, necesitan que los tecnócratas tengan éxito en su gestión económica para tener condiciones sociales más favorables a sus esfuerzos por dar soluciones a los problemas de “desencanto”, apatía, “politikverdrossenheit” que aquejan a las nuevas democracias, especialmente en los sectores populares y en la juventud. Como estos mismos problemas han sido atribuidos a la responsabilidad de la aplicación de las políticas de ajuste que impulsan los tecnócratas³, no es indiferente a los políticos cómo aquellos desarrollan su trabajo.

En este trabajo, a través del análisis de los gobiernos en la Argentina de Raúl Alfonsín (1983-1989) y de Carlos Menem (1989-) se analizarán las condiciones políticas que ayudan a explicar el éxito o fracaso de la acción de los tecnócratas. Este análisis se concentrará en un ámbito concreto de las *policies*: las políticas de ajuste y cambio económico estructural. Se trata de dos experiencias con distintos resultados: una experiencia “fallida”, que estuvo a cargo del ministro de Economía Juan Sourrouille y un reducido equipo de colaboradores, entre los que se destacaban Adolfo Canitrot y

¹ *The Economist*, 14 Agosto 1993, p. 63.

² Para la definición de legitimidad sobre la base de la eficacia y la efectividad nos remitimos a SEYMOUR MARTIN LIPSET, quien los ha reelaborado recientemente retomando su clásico artículo de 1959 “The Social Requisites of Democracy Revisited”, *American Sociological Review* vol. 59 (febrero 1993) pp. 1-22. También tenemos en cuenta el clásico trabajo sobre transición y consolidación democrática de Dankward Rustow, “Transitions to Democracy. Toward a Dynamic Model”, *Comparative Politics* 1, 1969.

³ LUDOLFO PARAMIO: “Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo”, en: STEICHEN, REGINE (comp.) *Democracia y democratización en Centroamérica*, San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1993, pp. 259-275.

Mario Brodersohn en el gobierno de Alfonsín. El fracaso fue tan grande que la crisis económica no sólo ayudó a provocar la derrota del candidato a Presidente del Radicalismo, el gobernador de Córdoba Eduardo Angeloz, sino que Alfonsín debió entregar el poder seis meses antes de lo estipulado en la Constitución porque la situación económica no le daba otra alternativa.

La otra fue una experiencia “exitosa” que encabeza el ministro de Economía Domingo Cavallo, con un amplio equipo de colaboradores de tecnócratas durante el gobierno del presidente Menem, que logró superar la crisis que se provocó en el gobierno de Alfonsín e impulsar una profunda reestructuración de la economía argentina, con una liberalización del comercio externo, privatización de las grandes empresas del estado y reforma institucional que está cambiando profundamente las relaciones entre el estado y la sociedad.

El análisis comparado de dos experiencias con similitudes y diferencias nos permitirá ver mejor cuáles fueron los factores que explican los alcances (scope) y los límites de la influencia de los tecnócratas⁴.

El análisis de las condiciones políticas de los cambios económicos sirve para explicar el sentido final y el ritmo de estas últimas, como fue el cambio económico impulsado por Margaret Thatcher en Gran Bretaña. Numerosos estudios han demostrado que las privatizaciones que impulsó en Gran Bretaña se explican no tanto por razones económicas, sino más bien por las decisiones de estrategia político-electoral: para quebrar las bases electorales del Laborismo y consolidar el poder del Partido Conservador⁵.

209

Las condiciones políticas para el éxito de los tecnócratas

Analíticamente las condiciones políticas se refieren a dos cuestiones diferentes. Por un lado, está la determinación de las condiciones que expli-

⁴ Para el análisis comparado, véase AREND LIJPHART, “Comparative Politics and the comparative method”, *American Political Science Review*, vol. 65, 1971, pp. 682-693; “The comparable-cases strategy in comparative research”, *Comparative Political Studies*, vol. 8, 1975, pp. 158-177.

⁵ MARIUSZ MARK DOBEK: “Privatization as a Political Priority: the British Experience”, *Political Studies*, vol. XLI:1, 1993 pp. 24-40. Para un esquema de análisis político de las privatizaciones, véase el excelente artículo de HARVEY FEIGENBAUM y JEFFREY HENIG: “The Political Underpinning of Privatization”, *World Politics* vol. 46:2, 1994, pp. 185-207. Sobre la historia de las ideas económicas que llevan al ideario del liberalismo de la señora THATCHER, véase el interesante libro de RICHARD COCKETT, *Thinking the Unthinkable. Think-Tanks and the Economic Counter-Revolution 1931-1983*, Londres: Fontana Press, 1995.

can la *adopción* de una estrategia de cambio económico cuya dirección se encarga a tecnócratas. Esta es una pregunta muy pertinente de aclarar, pues durante mucho tiempo tal estrategia no fue adoptada en América Latina; en los últimos años consituye la norma pero hasta los 70, tal política no se aplicó, sino excepcionalmente. Esto quiere decir que el análisis político de las experiencias de tecnócratas no puede limitarse a las décadas del 80 y del 90, sino que también a los pocos casos anteriores, por ejemplo, el gobierno de Eduardo Frei Montalva en Chile (1964-1970) que puso a tecnócratas a cargo del equipo económico y del equipo que dirigió la política agrícola⁶.

Por otro lado, están las condiciones que ayudan a explicar *los resultados*, es decir, el éxito o el fracaso de las políticas de cambio económico estructural que impulsan los tecnócratas. Un análisis propiamente económico muestra con claridad las *policies* que se usaron, pudiendo medirse con cierta precisión sus resultados. Sin embargo, hay un conjunto de variables políticas que pueden ayudar al éxito o a su fracaso, por ejemplo, el tipo de mayoría en el congreso o el nivel de apoyo social. Además, el éxito de de los tecnócratas consiste no sólo en alcanzar los objetivos macroeconómicos, sino que contribuyan al éxito político del gobierno, lo cual se expresa en el triunfo en las elecciones. Se pueden lograr excelentes metas macroeconómicas, pero no conseguir la aprobación ciudadana, como le ocurrió a Frei Montalva en 1970, cuando el candidato presidencial del PDC, Radomiro Tomic, salió tercero⁷; se puede tener malos indicadores económicos, pero conseguir un éxito político porque el liderazgo político logra convencer al electorado que el país avanza en la dirección correcta, a pesar de las dificultades a corto plazo.

La decisión de *adoptar* una estrategia de cambio económico a cargo de tecnócratas supone ciertas condiciones que no siempre se dan. Debe haber un equipo económico que disponga de un programa alternativo con un conjunto coherente de políticas hacia los problemas de corto y largo plazo y haya de parte del jefe del gobierno la firme decisión política de aplicarlo. Esto último no es un proceso simple, como lo demuestra el hecho de que ni siquiera los regímenes autoritarios, con las excepciones de Franco en España y Pinochet en Chile, las hayan adoptado. Tal decisión se explica por ser par-

⁶ Véase el interesante libro del que fuera jefe del equipo económico del gobierno de FREI, SERGIO MOLINA, *El proceso de cambio en Chile. La experiencia 1965-1970*. (Santiago: Editorial Universitaria, 1972). Explicando su propia experiencia fallida sobre la lucha contra la inflación concluye: "Las medidas técnicas parecen claras, pero las posibilidades políticas para aplicarlas se ven siempre muy distantes", p. 99.

⁷ Analizamos este gobierno en nuestra tesis doctoral CARLOS HUNEUS, *Der Zusammenbruch der Demokratie* (Heidelberg: Esprint Verlag, 1980).

te de un proyecto político más amplio, que buscó legitimar por el rendimiento al régimen autoritario⁸. De allí que el *plan de estabilización* en la España franquista iniciado en 1959 esté asociado a quienes lo impulsaron desde la Presidencia del Gobierno (y no tanto a los economistas que lo aplicaron en las carteras ministeriales correspondientes) bajo la responsabilidad del abogado y experto en derecho administrativo Laureano López Rodó, pues formaba parte de una estrategia de legitimación del régimen a largo plazo, que incluyó más tarde la restauración de la monarquía⁹.

Analíticamente las condiciones políticas que explican los *resultados*, es decir, el éxito o el fracaso de la política de cambio económico estructural que impulsan los tecnócratas tienen que ver con cuatro aspectos diferentes pero complementarios entre sí.

En primer lugar, como el cambio económico implica modificar las normas que regulan el funcionamiento de la economía y establecer nuevas relaciones entre el estado y los individuos, es necesario hacer cambios legales que requieren disponer de una clara mayoría en el Parlamento para conseguir la oportuna aprobación de las leyes; sin una mayoría legislativa el programa de gobierno queda tremendamente limitado en su posibilidad de aplicación por la necesidad de conseguir apoyos en otros partidos, que no los dan sin antes recibir suficientes compensaciones.

En segundo lugar, como el ajuste y el cambio económico se traducen en medidas que afectan las condiciones de trabajo y de ingreso de los asalariados —congelación de reajustes de salarios, liberalización de precios, flexibilización del mercado laboral, reducción del tamaño del estado para disminuir el déficit fiscal, etc.— se debe disponer de la cooperación de las organizaciones sindicales, ya sea a través de un acuerdo corporativo o bien disponiendo de dirigentes “dóciles” que no movilicen a los trabajadores en contra del plan, especialmente cuando las consecuencias negativas de corto plazo impiden ver las posibles logros de mediano y largo plazo.

En tercer lugar, disponer de un equipo de técnicos de diferentes disciplinas, especialmente economistas, abogados, ingenieros y administradores públicos, que ocupen las más altas posiciones de autoridad en diferentes

⁸ Para el caso de Chile, esto lo hemos analizado en CARLOS HUNEEUS, “La política de la *apertura* y sus implicancias para la inauguración de la democracia en Chile”, *Revista de Ciencia Política*, vol. VII, 1986.

⁹ LAUREANO LOPEZ RODO, *Política y desarrollo*, Madrid 1970; *La larga marcha hacia la Monarquía*, Barcelona, 1978. Sobre la restauración de la monarquía, véase CHARLES T. POWELL, *Juan Carlos. Un Rey para la democracia*, Barcelona: Ariel/Planeta, 1995, capítulo 3.

ministerios y agencias estatales y que estén vinculados entre sí por sólidas relaciones de lealtad y bajo el firme liderazgo del jefe del equipo económico. Esto asegura la necesaria cohesión en la aplicación de las políticas, que es una condición sine qua non para el éxito del plan económico.

En cuarto lugar, el equipo económico debe disponer del pleno respaldo presidencial, tanto para diseñar y aplicar el programa, como también para superar los problemas, especialmente en la fase más difícil; cuando los indicadores negativos no permiten ver la luz, no se ve el final del túnel. Esta confianza se traduce en dejar plena libertad de trabajo para el equipo de tecnócratas al interior del gobierno, es decir, libre de controles internos y ajenos a complejos mecanismos de toma de decisiones, que dificultan su trabajo y, hacia afuera, significa crear condiciones políticas y sociales favorables al trabajo de aquellos. Esto último es muy importante porque el liderazgo presidencial puede ser decisivo para impedir que en una coyuntura económica difícil el equipo económico pierda el respaldo al interior del gobierno, lo cual precipite complicaciones económicas y políticas. El liderazgo presidencial puede traducirse en cambios institucionales, por ejemplo, permitir la reelección presidencial para buscar una continuidad en la aplicación del programa de los tecnócratas, aspecto que muestra que los factores institucionales son importantes.

212

Esta diferenciación de factores políticos nos aleja metodológicamente del peligro del hiperelitismo que caracteriza a ciertos estudios sobre el rol de los tecnócratas, que explican todo por la labor del jefe del equipo económico, peligro que también se manifiesta en diferentes estudios sobre la transición a la democracia, que las explican por los conflictos entre “duros” y “blandos” de la coalición autoritaria¹⁰. El hiperelitismo conduce a algunos autores a explicar el cambio político por las decisiones de un reducido número de personas, de gobierno y de oposición, por ejemplo, lo cual simplifica enormemente la realidad de la transición¹¹. No está mal analizar el rol de ciertas personas en el cambio político, pero el esquema de análisis no es el de las

¹⁰ Véase la crítica en ese sentido que hace NANCY BERMEO “Rethinking Regime Change. Review Article”, *Comparative Politics*, vol. 22:3, 1990, pp. 359-377, aquí pp. 361-363 al libro de G. O'DONNELL y P. SCHMITTER *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore: The JOHN HOPKINS University Press, 1986.

¹¹ Es recurrente en los estudios sobre la transición en España, simplificar el cambio por la gestión de ADOLFO SUAREZ, presidente del Gobierno, SANTIAGO CARRILLO, secretario general del Partido Comunista, FELIPE GONZALEZ, secretario general del PSOE y el rey JUAN CARLOS. Un ejemplo de esa explicación la hace RICHARD GUNTHER, “Spain: the very model of the modern elite settlement”, en el libro de JOHN HIGLEY y RICHARD GUNTHER, *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp. 77-78.

élites, sino el del liderazgo. El problema es que no disponemos de muchos recursos analíticos para el estudio del rol de los líderes, que no sea recurrir al liderazgo carismático, que, como se sabe ampliamente, es muy excepcional y, por ende, se puede usar en muy contadas ocasiones¹².

Naturalmente las condiciones para adoptar y aplicar exitosamente una política de cambio económico estructural a cargo de tecnócratas son distintas en un régimen autoritario que en uno democrático. Con todo, tomando en cuenta esas diferencias, es posible hacer generalizaciones pues se dispondrá de una base empírica más amplia que hacerlo a partir de un solo tipo de régimen político¹³. En el primero, la toma de decisiones y la implementación de las políticas es más simple que en una democracia pues el conflicto se regula con una estrategia jerárquico-autoritaria y no con una mayoritaria o proporcional, en la terminología de Lehbruch¹⁴; la oposición proviene únicamente de sectores de la coalición gobernante, que puede llegar a ser, a lo más una “semi-oposición”¹⁵. En la democracia, el sistema decisorio es muy complejo por la separación de poderes y el estado de derecho y la oposición dispone de amplios recursos institucionales y de opinión pública, incluyendo la posibilidad de movilizar a los trabajadores organizados.

Sin embargo, no se pueden subestimar las complejidades del autoritarismo, pues, con las excepciones de Franco en España desde fines de los años 50 y Pinochet en Chile desde mediados de los 70 ningún otro caso de “nuevos autoritarismos”¹⁶ aplicó un profundo cambio económico que fuera exitoso. El plan de estabilización de España adoptado en 1959 implicó un fuerte cambio ministerial y una compleja preparación al interior de la coalición gobernante, teniendo al final que convencer al propio Franco, el cual “distructed liberal economics as much as any other aspect of liberalism”¹⁷. Fue de una aplicación gradual, no sólo en sus medidas, sino en la ocupación de los principales cargos del aparato estatal, que cobró su mayor coherencia en

¹² WOLFGANG BERGSDORF, “Politische Führung in der liberalen Demokratie”, en su libro *Über die Macht der Kultur*, Stuttgart: DVA, 1988, pp. 177-222.

¹³ GIOVANNI SARTORI, “Compare why and how”, en: MATTEI DOGAN y ALI KAZANCIGL, *Comparing Nations. Concepts, Strategies, Substance*, Oxford: Blackwell, 1994, p. 27.

¹⁴ GERHARD LEHBRUCH, *Proporzdemokratie*, Tübingen: J.C.B. MOHR (PAUL SIEBECK), 1967).

¹⁵ Usamos el concepto de JUAN LINZ, “Opposition to and under an Authoritarian Regime: the Case of Spain”, en: ROBERT A. DAHL (ed.) *Regimes and Oppositions*, New haven: Yale University Press, 1973.

¹⁶ DAVID COLLIER (comp.) *The new Authoritarianism in Latin American*, Princeton: Princeton University Press, 1979.

¹⁷ STANLEY G. PAYNE, *The Franco Regime 1936-1975*, Madison: The University of Wisconsin Press, 1987, p. 470.

el momento en que the elderly Army engineer general Joaquín Planell en 1962 dejó el ministerio de Industrias, siendo reemplazado por el ingeniero naval Gregorio López Bravo; incluso la persona a la cual más se asocia a este Plan, Laureano López Rodó, recién en 1965 tuvo un cargo ministerial; en 1962 fue nombrado jefe de la Comisaría del Plan de Desarrollo adscrito a la Presidencia del Gobierno, con categoría de subsecretario, con lo cual la coordinación de la política económica quedaba en sus manos¹⁸. Los efectos de esa transformación económica fueron tan profundos en la economía, en la sociedad y en la política de España, que el gran historiador Stanley Payne concluyó que “the real Spanish revolution was not the defeated struggle of 1936-39 but the social and cultural transformation wrought by the industrialization of the 1960s and 1970s”¹⁹.

Las cuatro condiciones políticas que ayudan a explicar el éxito o el fracaso de la gestión de los tecnócratas fueron muy diferentes en los gobiernos de Raúl Alfonsín y de Carlos Menem. En primer lugar, Alfonsín no dispuso de mayoría en ambas cámaras, pues no la tuvo en el Senado, sino sólo en la de los Diputados. Para aprobar algunos cambios legales tuvo que negociar con los partidos regionalistas, pero en los proyectos de ley claves, no consiguió ese apoyo. Menem, por el contrario, si dispuso de mayoría en ambas Cámaras, lo que le permitiría una aprobación legislativa bastante más expedita.

214

En segundo lugar, lo que es la diferencia fundamental, Alfonsín no contó con un movimiento sindical que lo apoyara, sino que desde el comienzo estuvo en una estrategia de oposición; Menem, por su parte, como líder del Partido Justicialista, dispuso del apoyo del sindicalismo, bastante “dócil” hacia su gobierno después de la ruptura de los sectores más críticos. Veremos que estas diferencias no fueron casuales y que ambos presidentes tuvieron que ver con ellas.

En tercer lugar, ambos gobiernos dispusieron de equipos económicos, pero el de Menem, que encabeza Domingo Cavallo, es más amplio y cohesionado que el que dirigiera Juan Sourrouille, con lo cual la efectividad de sus medidas fue diferente. El equipo de Cavallo pudo ocupar las más altas posiciones económicas del gobierno y disponer de suficientes asesores desde fuera del gobierno, que prepararon estudios que servirían de base a las medidas que aplicara. La debilidad política del equipo de Sourrouille se manifestó no sólo en relación al aparato estatal, sino también hacia el partido del

¹⁸ RAMON TAMAMES, *La República. La era de FRANCO*, Madrid: Alianza Editorial 1975, p. 513.

¹⁹ PAYNE, *The FRANCO Regime*, op. cit. p. 483.

Presidente, la UCR, que lo miró con recelo por no ser un militante de éste y ofrecer soluciones que se alejaban de las posiciones tradicionales del partido. Algunas de las medidas políticas del gobierno tendrán consecuencias económicas adversas para el trabajo de los tecnócratas.

En cuarto lugar, lo que constituye la segunda diferencia decisiva, Alfonsín sólo delegó parcialmente el poder en el equipo económico, manteniendo controles desde la Presidencia y de otras esferas del aparato estatal, como por ejemplo, el Banco Central; Menem, por el contrario, delegó enteramente la labor en Cavallo y su equipo, sin establecer mecanismos visibles de control o contrapeso como hizo su antecesor. Menem entendió que el éxito de Cavallo era una condición necesaria para su éxito político, creando todas las condiciones políticas que lo favorecieran.

Veamos cómo se dieron cada una de estas diferencias políticas.

Un gobierno con estrecha mayoría y un gobierno con una amplia mayoría

Los Radicales no esperaban el triunfo que consiguieron en octubre de 1983. El Justicialismo era históricamente más poderoso que ellos, especialmente por su fuerte movimiento sindical que no se debilitó durante el régimen militar (1976-1983). Sin embargo, un golpe de timón dado por Alfonsín durante la campaña electoral, en abril de 1983, puso al justicialismo a la defensiva cuando denunció públicamente la existencia de un pacto entre quienes se creen “los patrones del movimiento obrero” y una “conducción militar comprometida con el desastre del país”. Estas palabras, pronunciadas al calor de un discurso, fueron ratificadas y ampliadas en una conferencia de prensa que tuvo un gran impacto nacional²⁰. Alfonsín creía tener suficientes motivos para buscar debilitar el poder de los sindicatos, pues estaban controlados por una cúpula de dirigentes que estaban en sus cargos desde antes del régimen militar, que había suspendido las elecciones sindicales. Sin embargo, esta postura de confrontación contra el sindicalismo creó un clima de belicosidad con el Peronismo que se traducirá en que éste tendrá una oposición intransigente hacia el nuevo gobierno. El golpe de timón condujo a la victoria, pero implicó una disminución severa de los recursos y las opciones políticas que Alfonsín tendría desde el 28 de diciembre de 1983, cuando asumió como Presidente.

215

²⁰ El texto de la declaración entregada en la conferencia de prensa se encuentra en *El Bimestre político y económico*, año 2, Núm. 9, mayo-junio 1983, pp. 92-93.

Este triunfo electoral no se reflejó en las elecciones al Parlamento, consiguiendo la UCR mayoría en la Cámara baja, pero no en el Senado. Aquí dependía de los votos de los senadores de las provincias, los cuales exigirían altos costos por su apoyo.

Menem, por su parte, logró en 1989 un triunfo abrumador sobre el abanderado de la UCR, Eduardo Angeloz, después de imponerse ampliamente en la interna Peronista. Menem ganó con la ayuda de la crisis económica provocada por el fracaso del plan económico de Alfonsín. El triunfo permitiría al PJ controlar ambas cámaras, además de controlar un amplio número de gobiernos provinciales. El equipo económico de Menem, por tanto, tuvo considerablemente más recursos políticos que el de Alfonsín.

La distinta política hacia los sindicatos

216

Esta primera diferencia explica la segunda, que será decisiva: la ofensiva electoral de Alfonsín entregó el pretexto ideal al sindicalismo para adoptar una política de oposición frontal contra el gobierno de la UCR, reviviéndose así la lucha constante entre radicales y peronistas, que dominó la política argentina en los años 60 y 70. Fue una estrategia similar a la que el Partido Socialista siguió contra el presidente Frei Montalva en Chile a partir de 1964, al llamar a “negarle la sal y el agua”²¹. Alfonsín tuvo 13 huelgas generales en su mandato y un total de más de 4000 huelgas en diversos ámbitos de la economía y en empresas individuales, motivadas por demandas de aumentos salariales que debilitaron de raíz su plan de estabilización²²; cuatro de ellas fueron decretadas por la CGT en 1985, cuando asumió el equipo de Sourrouille y estaba poniéndose en marcha su programa económico, conocido como Plan Austral.

La política de ajuste para controlar la inflación suponía una cooperación de los sindicatos en una doble dimensión: en un sentido económico, para apoyar demandas salariales compatibles con una política de estabilización y en un sentido político, pues los sindicatos tenían un enorme poder económico representado por las “obras sociales”, constituido por el sistema de salud

²¹ También un hecho de la campaña sirvió de pretexto a los socialistas. Debido al triunfo de un candidato de izquierda en una elección complementaria en un distrito rural —el “naranjazo”—, la derecha le quitó el apoyo a su candidato, que era del Partido Radical, dándosele a FREI para evitar el triunfo de SALVADOR ALLENDE e impulsó una feroz campaña del terror contra la izquierda, en la cual nada tuvo que ver el abanderado de la DC.

²² HARMUT GREWE (con la colaboración de HECTOR PALOMINO), “Vom Peronismus zum Menemismus: Argentinien's Gewerkschaftssystem im Umbruch”, en: HARMUT GREWE y PETER MOLS (comp.) *Staat und Gewerkschaften in Lateinamerika*, Paderborn: FERDINAND SCHÖNINGH, 1994, p. 94, nota 88.

de los trabajadores (hospitales, centros asistenciales, etc.) y por una gran cantidad de hoteles y centros de vacaciones para los trabajadores, etc., que, no habiendo sido tocados por los militares, constituían un enorme poder económico y clientelístico para los dirigentes sindicales.

Alfonsín, confiado en que su triunfo electoral le permitiría construir un nuevo “movimiento histórico”, que superara al Peronismo, siguió una política de confrontación con éste, que se tradujo en que uno de los primeros proyectos de leyes enviados por el gobierno al Congreso fue para provocar la democratización de los sindicatos y para quitarles el control sobre las obras sociales. Esta propuesta fue una iniciativa del sector tradicional de la UCR —“los históricos”—, que había luchado por décadas contra el Peronismo, al que consideraban antidemocrático. La reforma sindical no prosperó, fracasando en un doble sentido: no fue aprobado por el Senado, donde la UCR no tenía mayoría, y consiguió el efecto contrario al buscado por sus autores, pues el movimiento sindical, agrupado en la Central General de Trabajadores (CGT), se unificó y fortaleció el liderazgo del sector más duro representado por su presidente Saúl Ubaldini²³.

Este no fue el único traspie en las relaciones Gobierno-sindicalismo. El sector más joven de la UCR, a los cuales Alfonsín escuchaba bastante, agrupados en la “Junta Coordinadora Nacional”²⁴, tenían una posición más pragmática hacia el sindicalismo que los “históricos”. La Coordinadora creía que era posible llegar a un acuerdo con un sector del sindicalismo sobre la base de ciertos compromisos, lo cual conduciría a su división y su debilitamiento. La Coordinadora se entendió para esto con el ala más conservadora del sindicalismo, representada por el dirigente Lorenzo de Miguel, a través de un “Programa de Sinceramiento Salarial” a través de permitirle a los sindicatos más colaboradores con el gobierno pactar con los empresarios reajustes salariales por encima de los acuerdos del Plan Austral²⁵. Este acuerdo fue ampliamente seguido por los sindicatos, de tal manera que al 15 de Junio 1986, es decir, a un año de la aplicación del Plan Austral, más del 50% de la población activa del país estaba con salarios “sincerados”, esto es, por arriba del techo establecido en el plan económico. Esto era un claro desmentido a las afirmaciones de Alfonsín de que no habrían flexibilizaciones demagógi-

²³ MARCELO LUIS ACUÑA *ALFONSIN y el poder económico*, Buenos Aires: Ediciones Corregidor, 1995, p. 83.

²⁴ FRANCISCO HERRERA *¿Qué es la Coordinadora?*, Buenos Aires: Editorial Galerna, 1985; ALFREDO LEUCO-JOSE ANTONIO DIAZ, *Los herederos de ALFONSIN*, Buenos Aires: Sudamericana/Planeta, 1987.

²⁵ MARCELO LUIS ACUÑA *ALFONSIN y el poder económico*, Buenos Aires: Ediciones Corregidor, 1995, p. 216.

cas a las disposiciones del Plan económico²⁶. Este acuerdo político no fue pactado con el equipo económico, que obviamente lo criticó, pero que no estaba en condiciones de evitarlo²⁷. Al rebrotar inflación algunos meses después, Canitrot lo atribuyó al impacto de los aumentos salariales superiores a las pautas marcados por el Ministro de Economía²⁸.

El equipo económico quedó entre dos fuegos: los “históricos” los criticaban por impulsar recetas neoliberales para apagar el incendio y los jóvenes de la Coordinadora lo acusaba porque no había sido capaz de controlar la inflación²⁹. Como si eso no fuera suficiente, se les reprochaba no ser miembros del partido, crítica incluso formulada por Angeloz, que no era un amigo de las medidas populistas, creyendo tal vez que si los tecnócratas firmaban las fichas de inscripción de la UCR las cosas serían diferentes³⁰. En 1987 la UCR sufrió una severa derrota en las elecciones parlamentarias, de la cual ni el partido ni Alfonsín podrían recuperarse³¹.

En consecuencia, el fracaso del “plan Austral” no se debió a su inviabilidad técnica, sino a las dificultades políticas creadas por otros ministerios, especialmente por la equivocada política seguida hacia el sindicalismo de dividirlo para debilitarlo³².

218

La relación entre el justicialismo y el sindicalismo era en la práctica bastante más fácil que para los Radicales, pues son dos caras de la misma moneda. De allí que Menem partía de mejores condiciones que su antecesor. Además, Menem se preocupó de que la conducción del movimiento sindical estuviera a cargo de dirigentes que apoyaran a su gobierno. Durante la interna peronista, que elegiría al candidato presidencial, se formó un grupo de apoyo a Menem con numerosos dirigentes sindicales, el Movimiento Sindical Menem Presidente (MSMP). Este sector pondría después en jaque a la dirección oficial de la CGT que dirigía Saúl Ubaldini, que estaba bastante desprestigiado, logrando desplazarlo y obtener el control de la organización sindical. En el congreso de la CGT de noviembre de 1989, los sindicatos peronistas se declararon “la columna vertebral” del sistema político, compro-

²⁶ CLARIN 16 y 17 junio 1986, citado por ACUÑA, op. cit. p. 236.

²⁷ ACUÑA, op. cit. p. 219.

²⁸ ACUÑA, op. cit. p. 222.

²⁹ ACUÑA, op. cit. p. 223.

³⁰ ACUÑA, op. cit. p. 230.

³¹ Esto le describe ampliamente MORALES SOLAS, *Asalto a la ilusión*, op. cit. passim.

³² JOSE LUIS MACHINEA, “Stabilization under ALFONSIN”, en COLIN M. LEWIS y NISSA TORRENTS (eds.) *Argentina in the Crisis Years (1983-1990)*, Londres: Institute of Latin American Studies, 1993, pp. 124-143.

metiendo su apoyo a la gestión de Menem. La CGT se quebró en dos organizaciones, la CGT-Azopardo, en que se agruparon Ubaldini y los dirigentes sindicales que le seguían, y la CGT-San Martín, con los dirigentes sindicales pertenecientes a la MSMP³³. Esta última aceptaría la política económica del gobierno y se convertiría en la principal organización sindical; Ubaldini y su equipo terminarían creando en noviembre de 1992 su propia organización sindical, la CTA, después de quedar en minoría en la CGT; la CTA, sin embargo, carecería de bases como para ser un actor de peso³⁴. El objetivo de disponer de un sindicalismo subordinado a los intereses de la política gubernamental fue alcanzado; la retórica de crítica a las reformas empleada por los sindicalistas, incluso algunas huelgas, estaban dirigidas más bien a mantener la cohesión de la organización sindical y, con ello, mantener la disciplina de la organización, que a ponerle obstáculos al gobierno de Menem.

El equipo económico de Menem dispondría de mejores condiciones políticas y económicas que el que tuvo Alfonsín por el hecho de contar con el apoyo del movimiento sindical.

Las diferencias en los equipos económicos

La UCR no disponía de un buen programa de gobierno, ni tampoco había ajustado un equipo de técnicos para asumir las responsabilidades de gobierno³⁵. Una lectura de *El Bimestre Económico* entre 1982 y 1984, un revista preparada por académicos vinculados al equipo político de Alfonsín, demuestra que estaban preocupados más bien de desarrollar una labor de denuncia a los militares, que de preparar un conjunto de propuestas alternativas de gobierno. Menem, por el contrario, partía del convencimiento de que el triunfo era el resultado electoral natural debido al fracaso del gobierno de Alfonsín y desde antes se preocupó de que hubiera un programa alternativo y un equipo de hombres que lo pudiera llevar a cabo.

El gobierno de Alfonsín asumió las ideas económicas tradicionales de su partido, que seguían de cerca el enfoque estructuralista formulado en la CEPAL por Raúl Prebisch, que concebía al estado como el motor del desarrollo³⁶. Como primer ministro de Economía nombró a un viejo militante

³³ GREWE, op. cit. p. 97.

³⁴ GREWE, op. cit. p. 104-105.

³⁵ JUAN CARLOS TORRE, "Conflict and Cooperation in Governing the Economic Emergency: the ALFONSIN Years", en LEWIS y TORRENTS (eds.) *Argentina in the Crisis Years (1983-1990)* op. cit. p. 79.

³⁶ Véase ALAIN ROUQUIÉ, *Radicales y desarrollistas en la Argentina*, Buenos Aires: Schapire Editor, 1975.

de la UCR y antiguo colaborador de Alfonsín, Roberto Grispún, quien aplicó un programa económico que pronto se demostraría muy inadecuado para dar soluciones a la crisis económica dejada por el régimen militar. Por otro lado, Grispún despertó recelos en la comunidad financiera internacional por su postura ante el grave problema de la deuda externa, pues el gobierno no se manifestó claramente dispuesto a cumplir los compromisos, pues pensaba que las promesas de apoyo a la democratización argentina hechas antes de la inauguración de la democracia por políticos europeos y norteamericanos se traducirían en una suspensión del cobro de los intereses y el capital de la deuda externa.

A comienzos de 1985 la situación económica se hace muy difícil y en febrero de 1985 es reemplazado por Juan Sourrouille, que entra a la dirección del ministerio de Economía con un equipo de economistas de gran nivel que han estado trabajando en los centros privados de investigación social, especialmente el CEDES. Sourrouille se encuentra no sólo con una economía en crisis, sino también con el sindicalismo que está en pie de guerra desde que el gobierno asumiera el poder el 28 de diciembre de 1983.

Siendo Sourrouille un economista sin afiliación de partido, no recibió la misma amplitud de competencias que tuvo su antecesor y que eran de vital importancia para poder revertir la delicada situación económica. Dos ejemplos ilustran esto. El primero está en el hecho que el nombramiento como presidente del Banco Central no sólo no lo hizo Sourrouille, sino Alfonsín y, además, el nombramiento recayó en un contador público —Alfredo Concepción— que compartía las ideas económicas más tradicionales, que eran distintas, muy distintas, a las del ministro de Economía. Esto le significará una complicación adicional, que limitaría sus posibilidades de controlar plenamente la conducción económica. Cabe señalar que tampoco Grispún dispuso de un presidente del Banco Central que compartiera sus ideas económicas, sino que era un tecnócrata —García Vásquez— más próximo a las ideas de Sourrouille, por lo cual chocó con él en diversas ocasiones. El segundo ejemplo fue en términos simbólicos aún más grave, pues Grispún fue nombrado como Secretaría de Planificación, órgano estatal adscrito a la Presidencia, de tal manera que él actuaba como el asesor directo de Alfonsín. Cabe señalar que Sourrouille había tenido este cargo mientras Grispún dirigía la cartera de Economía, de manera que fue una práctica de Alfonsín tener distintas opiniones económicas en esos dos altos cargos. Acuña sostiene que esta última designación, no sólo debilitó la coherencia del equipo económico, sino que sirvió para mantener hacia Alfonsín canales paralelos de evaluación e información del estado de la economía ³⁷.

Los Radicales miraban con desconfianza a quienes no eran militantes del partido, algo que también afectó al titular de Relaciones Exteriores, Dante Caputo, pero que fue de menor gravedad pues contaba con la plena confianza de Alfonsín, que le dio amplia libertad de acción. Pero en el campo económico, el partido y el gobierno marchaban por un lado; el equipo económico, por otro.

Las tensiones entre tecnócratas y dirigentes de partido no es una regla general en la política latinoamericana. Por ejemplo, en el gobierno de Patricio Aylwin en Chile (1990-94) ello no ocurrió. El PDC, un partido con miles de afiliados y una fuerte organización local a lo largo y ancho del país, tenía una larga tradición de trabajo entre políticos y tecnócratas. El partido daba espacio a los tecnócratas para desarrollar una actividad al interior del partido, con lo cual conseguían una clara legitimación política. Patricio Aylwin, un catedrático de derecho administrativo, tenía una estrecha vinculación con los técnicos, tanto economistas, como con juristas. Como ministro secretario general de la Presidencia designó a Edgardo Boeninger, ex rector de la Universidad de Chile, ingeniero, economista y que había hecho estudios de ciencia política en la Universidad de California, Berkeley, al comienzo de la dictadura y era miembro de la Asociación Chilena de Ciencia Política. Boeninger había sido vicepresidente adjunto del PDC entre 1982 y 1987 en la directiva que encabezó Gabriel Valdés y después fue primer vicepresidente entre 1987 y 1989 en la directiva que presidió Patricio Aylwin. Boeninger, asimismo, había dirigido un centro de estudios, el CED, donde desarrolló un intenso programa de seminarios con dirigentes políticos y sociales que servirían de base a la política de acuerdos que caracterizaría el cambio de la dictadura a la democracia. Alejandro Foxley, que fue el jefe del equipo económica llegó a ser elegido por la Junta Nacional del partido en 1986 con una de las primeras mayorías como miembro del consejo nacional del partido, el máximo órgano colegiado. Esto fue posible porque su trabajo académico de años desarrollado en el centro de estudios CIEPLAN, que organizara y dirigiera desde 1976, consistió no sólo en desarrollar programas de investigación para criticar al modelo económico de la dictadura y preparar el programa alternativo, sino que también impulsó una intensa labor de difusión pública contra las posiciones de los “Chicago boys” a través de los pocos espacios de prensa que dejaba la dictadura y a través de conferencias y seminarios a lo largo del país³⁸. Esto último incluyó programas de capacitación

³⁸ PATRICIO SILVA: “Technocrats and politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 23:2, 1992, pp. 385-410.

de dirigentes sindicales de oposición, que echaron las bases políticas y de confianza personal que serán después determinantes para que el gobierno Aylwin pudiera celebrar los acuerdos corporativos tripartidos con la CUT y los empresarios, que fue muy decisivo en la lucha contra la inflación y para crear una paz social a nivel de las empresas sin precedentes en el país³⁹. Foxley, por tanto, tenía una fuerte legitimidad como político en el PDC y en la opinión pública. Ello también explica que después de dejar el gobierno haya sido elegido presidente del PDC en votación directa de los militantes⁴⁰.

En el caso de Menem, hay una decisión desde el primer momento de rectificar claramente la orientación de la economía argentina, lo cual ya lo había planteado en la lucha interna del Justicialismo. Designa como primer ministro de Economía a un alto ejecutivo de uno de los principales grupos económicos, Roig-Rapanelli, que fallece a escasas semanas. Después Menem nombra a su amigo y ex-ministro de economía de La Rioja, Erman González, que continúa aplicando medidas que buscan liberalizar la economía, pero que no tienen éxito. Cavallo, que ha sido ministro de Relaciones Exteriores desde el comienzo, asume a principios de 1991 la conducción de la economía. Como Canciller había preparado las reformas liberales al arreglar el problema de la deuda externa, restablecer la confianza en los acreedores y en los organismos multilaterales de crédito y al iniciar la liberalización del comercio exterior.

Cavallo, sin ser militante del PJ, ha sido elegido diputado en sus listas en 1987 de tal manera que gozaba de una buena imagen en el partido. Como parlamentario trabajó estrechamente con la bancada del Justicialismo, colaborando en la preparación de los proyectos de leyes mediante uno de los programas regulares de la Fundación Mediterránea, de Asistencia Legislativa (PAL) que fue apoyado por el CIPE (Centro Internacional para la Empresa Privada) del National Endowment for Democracy, con sede en Washington D.C.⁴¹. Cavallo contaba con la suficiente legitimidad en el partido que le sería muy útil para conseguir la aprobación de los proyectos de ley.

³⁹ Este programa fue dirigido por RENE CORTAZAR, que será el ministro del Trabajo, a través del Centro de Estudios Laborales ALBERTO HURTADO (CELAH), una corporación privada, autónoma de CIEPLAN, a la cual también pertenecía éste.

⁴⁰ Había en la DC una antigua tradición de estrecha relación entre políticos y tecnócratas. EDUARDO FREI tenía una antigua tradición de estrecha relación con los economistas de CEPAL. El programa económico fue preparado por un selecto equipo de economistas, coordinados por uno de los principales economistas latinoamericanos, JORGE AHUMADA y en su gobierno hubo una fuerte presencia de "tecnócratas" en el equipo económico, que fue encabezado por el independiente SERGIO MOLINA, entonces decano de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile.

⁴¹ Véase N'HAUX, *MENEM-CAVALLO*, op. cit., cap. 14 "actuación legislativa", pp. 315-362, aquí p. 319.

El Peronismo, como era un movimiento más que un partido, y su poder se basaba en los sindicatos y en el recuerdo de la figura de Perón⁴², disponía de más facilidad para invitar a personalidades independientes a colaborar desde el gobierno, sin que se despertaran los recelos o desconfianzas que se produjeron en la UCR. Por lo demás, el Peronismo carecía de un amplio equipo de técnicos, de manera que necesitó ayuda.

Cavallo había logrado un prestigio nacional e internacional como director del Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina (IEERAL) de la Fundación Mediterránea creada en Córdoba en 1977 por empresarios de esa ciudad. Allí reunió a un amplio grupo de economistas, con estudios de postgrado en el extranjero con los cuales desarrolló una intensa labor de investigación económica y que podían ayudarlo a implementar esas medidas desde el gobierno⁴³. Los principales colaboradores de Cavallo en el ministerio de Economía, han estado estrechamente vinculados a su labor como director del IEERAL. Sus dos más cercanos colaboradores en el ministerio, Carlos E. Sánchez y Juan J. Llach, que trabajaron en el IEERAL, fueron secretario de Comercio e Inversiones el primero y de Programación Económica, el segundo. Cavallo nombró a un hombre de su entera confianza como presidente de Banco Central, Roque Fernández, lo cual le aseguró una plena concordancia en la política monetaria; como presidente del Banco de la Nación, que es una institución de crédito —como el Banco del Estado de Chile—, nombró como presidente a Aldo A. Dadone, también vinculado a él desde hacía años en la Fundación Mediterránea.

Carlos Sanchez, tal vez su más estrecho colaborador, calculaba en unos 80 economistas los que trabajaron en proyectos de la Fundación Mediterránea que estaban en el gobierno y eran más de 150 los que estuvieron vinculados a las actividades de la Fundación⁴⁴.

En consecuencia, el equipo de tecnócratas que encabezó Sourrouille desde 1985 en adelante dispuso de severas limitaciones políticas y de relación personal con el Presidente; Cavallo, por el contrario, dispuso de la más

⁴² PETER WALDMANN, "The Peronism of PERON and MENEM: from Justicialism to Liberalism?", en: LEWIS y TORRENTS (comps.), op. cit. pp. 90-101.

⁴³ ENRIQUE N'HAUX, *MENEM-CAVALLO. El poder mediterráneo*, Buenos Aires: Ediciones Corregidor, 1993. Para conocer las relaciones entre CAVALLO y el Peronismo, véase DANIEL SANTORO, *El hacedor. Una biografía política de DOMINGO CAVALLO*, Buenos Aires: Planeta, 1994. Las ideas económicas de CAVALLO se encuentran en diversos libros y artículos de la revista de la Fundación. El libro más popular es *Volver a crecer*, Buenos Aires, 1984. Véase también DOMINGO CAVALLO, ROBERTO DOMENECH, YAIR MUNDLAK, *La Argentina que pudo ser*, Buenos Aires: Fundación Mediterránea-Centro Internacional para el Desarrollo Económico, 1989.

⁴⁴ Entrevista con el autor, setiembre 1994.

amplia libertad para constituir un equipo económico homogéneo, con tecnócratas vinculados a él por muchos años. Estas diferencias nos llevan a analizar el cuarto factor político, cual es el rol del Presidente.

Las diferencias de los Presidentes

El análisis del rol del Presidente es muy importante en América Latina por su doble función como jefe de estado y jefe de gobierno, además de una tradición histórica de alta personalización del poder en él. Cada elección presidencial se convierte en una lucha entre diferentes alternativas futuras, asumiéndose que con un nuevo presidente se comienza de nueva la historia del país. No queremos entrar en el debate sobre las debilidades del presidencialismo que han estado de moda en los últimos años, sino en analizar cómo los diferentes estilos de liderazgos influyen en la gestión de los tecnócratas.

224

Hay una primera diferencia entre Alfonsín y Menem y que tiene que ver con las prioridades que tuvieron. Para Alfonsín, lo fundamental no fue la economía, sino la política: consideraba que por primera vez Argentina podía consolidar sus instituciones democráticas siempre y cuando resolviera el problema militar provocado por la derrota de la guerra de las Malvinas y se diera un tratamiento justo a las graves violaciones a los derechos humanos cometidos por los aparatos de seguridad y por los militares hacia miles de ciudadanos⁴⁵. Sin decirlo explícitamente, Alfonsín consideraba que la economía se debía subordinar a la política, pues sin lograr la subordinación de los militares y la aplicación de la justicia en el tema de los derechos humanos Argentina no lograría tener una democracia estable. En esto, Alfonsín se equivocó pues la economía fue un factor de inestabilidad muy importante y, al final, lo derrotó pues debió entregar el poder antes del plazo constitucional.

Menem, por su parte, también partía de un claro objetivo político —consolidar la democracia—, pero lo hacía a partir de reconocer que lo fundamental era corregir enérgicamente la crisis económica, porque su crisis la había convertido en el principal escollo político a la estabilidad democrática. Y para que se consiguieran esos objetivos económicos, había que tener resueltos los problemas políticos y de ahí que decretara una amnistía para los miembros de la Junta militar que fueron condenados durante el gobierno anterior.

⁴⁵ Véanse los principales discursos de ALFONSIN en el libro *El poder de la Democracia*, Buenos Aires: Ediciones Fundación Plural, 1987.

Hay una segunda diferencia que es político-organizativa o, visto de otro lado, fue una cuestión de estilo personal. Alfonsín fue una persona que no tuvo una confianza plena en sus colaboradores del sector económico, sino que estableció mecanismos de control e información que debilitaron la eficacia de aquellos; Menem, por el contrario, entregó plena confianza a Cavallo y se preocupó de despejar todos los problemas políticos que podía entorpecer el cumplimiento del plan de transformación económico.

Cuando el Presidente tiene confianza en sus colaboradores, puede delegar en ellos las competencias y las posibilidades para que puedan actuar con plena autonomía. Sus colaboradores, por su parte, pueden actuar con más autoridad porque disponen de mayores recursos institucionales y presupuestarios que cuando hay una confianza limitada⁴⁶. Esto no era insignificante en la Argentina, pues el aparato estatal se caracterizaba por tener muy pocos ministerios y, entre ellos, el Ministerio de Economía es extraordinariamente poderoso, abarcando una gran variedad de áreas, algunas de las cuales en otros países, Chile por ejemplo, constituye un ministerio en sí, como Hacienda (y Presupuesto), Agricultura, Obras Públicas, Transportes, Industria, Comercio, Minería todos los cuales son secretarías de estado bajo el mando del ministro de Economía⁴⁷. Por ésto, el ministro de Economía disfruta de una gran capacidad para impulsar medidas coherentes, sin tener que entrar en complejas negociaciones interministeriales que quitan tiempo y energía.

Alfonsín, que carecía de experiencia de gobierno —no había sido ni ministro, ni gobernador provincial; tampoco había sido diputado nacional— privilegió los intereses del partido, en el cual mantuvo la dirección⁴⁸. Hemos visto cómo los dos sectores de la UCR —los “históricos” y los de la “Coordinadora”— habían aplicado políticas hacia los sindicatos que eran contrarias a la política de Sourrouille. Alfonsín mantuvo ciertos mecanismos de control de la gestión del equipo económico a través de nombramientos en el Banco Central y en la propia Presidencia de personas que tenían posiciones diferentes a las de Sourrouille que le proporcionó información contradictoria ante la cual no supo cómo reaccionar.

⁴⁶ Hemos desarrollado ésto en relación al gobierno de PATRICIO AYLWIN, *En defensa de la transición. El primer gobierno de la democracia en Chile*, Heidelberg, Instituto de Ciencia Política, 1985.

⁴⁷ Los otros ministerios eran: Relaciones Exteriores y Culto; Justicia; Trabajo; Salud y Acción Social y Educación y Cultura. El número de ministerios fue fijado en la Constitución de 1853.

⁴⁸ JOAQUIN MORALES SOLA, *Asalto a la ilusión*, Buenos Aires: Planeta, 1993.

Menem, por el contrario, dio plena autonomía a Cavallo; no tuvo problema en entregar el manejo de la economía enteramente a un equipo numeroso y calificado⁴⁹. Esto fue así a pesar de que Cavallo no sólo tenía una vinculación personal con Menem desde antes que fuera invitado a integrar la lista a diputado nacional por Córdoba como candidato “extrapartidario” en las elecciones de 1987, sino que había trabajado intensamente en el Congreso, especialmente en la Comisión de Economía, lo cual le permitió fortalecer sus relaciones personales con los parlamentarios del Justicialismo⁵⁰.

Menem se preocupó de crear bases institucionales para la continuidad del programa económico, a través de la reforma constitucional de 1993 acordada con la UCR. Allí se estableció la figura del “jefe de gabinete”, a quien le corresponde, entre otras cosas, dirigir los asuntos económicos, lo cual era visto como una manera de atenuar el enorme poder de Cavallo, que pasaba así a ser el segundo hombre en el gabinete después del ministro del Interior, que era el jefe del gabinete⁵¹. Menem logró imponerse ampliamente en las elecciones presidenciales de mayo de 1995 pese a la existencia de indicadores económicos impopulares —una alta cesantía y una caída de los salarios reales— y a la ruptura de un sector del Justicialismo por la renuncia del “Checho” Alvarez, del sector de izquierda, como protesta contra la política económica y que fue candidato a vicepresidente en la lista del candidato de la izquierda, José Octavio Morón, del FREPASO⁵².

Gracias a la decidida política de Menem, Cavallo dispuso de una muy amplia autonomía para impulsar su plan económico, sin que cambiara el ritmo de él por la oposición que hubo de sectores de la sociedad y de los grupos de interés. Mucho se habla del genio de Cavallo, pero su proyecto no habría sido posible sin el liderazgo de Carlos Menem.

⁴⁹ Esto lo resalta fuertemente RAMON OSVALDO FREDIANI, *Políticas de estabilización y reforma estructural en la Argentina*, Buenos Aires: KONRAD ADENAUER STIFTUNG, CIEDLA, 1993, p. 93-94.

⁵⁰ SANTORO, *El hacedor*, op. cit. pp. 169 ss.

⁵¹ La reforma a la Constitución señala que una ley de ministerios modificará el número y las competencias de los ministerios. Véase ROBERTO DROMI y EDUARDO MENEM, *La Constitución reformada*, Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1994.

⁵² MENEM obtuvo el 49,8% de los votos; el FREPASO, el 29,2% y el candidato de la UCR, HORACIO MASSACESI, sólo el 17,1%. El PJ subió el número de diputados en la Cámara, de 125 a 137 obteniendo el 23% de los votos. Los Peronistas ganaron 9 de las 14 gobernaciones provinciales, incluyendo la de Buenos Aires, que ganó EDUARDO DUHALDE con el 52%, que había sido vicepresidente de MENEM. La enorme distancia en la votación entre MENEM y el PJ muestra el éxito electoral de aquel. Véase *Keating's Report of World Events 1995*, p. 40544-40545.

A manera de conclusión

Las políticas de ajuste y de cambio económico estructural en América Latina que han aplicado los tecnócratas son bastante conocidas y no tienen diferencias muy marcadas entre sí. Los tecnócratas tienen formaciones académicas comparables e incluso mantienen relaciones internacionales entre sí, lo cual facilita el intercambio de información y de experiencia en la compleja tarea de transformar la economía sobre la base de que la empresa privada sea el motor del desarrollo en democracias jóvenes. Pueden haber variaciones en el ritmo y la intensidad del cambio, pero las recetas son muy similares.

Sin embargo, los resultados de las gestiones de los tecnócratas son diferentes entre los países, a pesar de que los sistemas políticos tienen el mismo tipo de régimen de gobierno —el presidencialismo— y tienen problemas económicos estructurales también similares⁵³. Creemos que las diferencias se explican no tanto por las políticas económicas, sino por los factores políticos, como hemos mostrado en este trabajo. Hemos analizado algunos de los factores políticos que creemos ayudan a explicar el *outcome* de los tecnócratas, como las diferencias que existen entre los niveles de apoyo popular al gobierno, la diferente organización interna que se dé la administración, el tipo de relación y la estrategia que se siga hacia los sindicatos y el grado de involucramiento del Presidente en la lucha por derrotar a la inflación, el desempleo y la pobreza, en un contexto más amplio de consolidación del orden pluralista en un continente dominado por regímenes militares. No es una lista completa de los factores políticos, pero sí consideramos que es lo suficientemente amplia como para prevenirnos de dar explicaciones monocausales o reduccionistas, cuando se resalta el rol de un actor en un cambio de régimen económico.

Nuestro argumento no es que la economía no sirve para explicar el éxito —o fracaso— del cambio económico estructural; lo que hemos querido demostrar es que ciertas condiciones políticas como las que hemos analizado en este trabajo ayudan a explicar por qué el gobierno de Raúl Alfonsín fracasó en su política económica y por qué el de Carlos Menem ha tenido éxito. Sin desmerecer la labor de los tecnócratas, hemos tratado de mostrar la enorme importancia de la política como factor explicativo del cambio

⁵³ STEPHAN HAGGARD y ROBERT R. KAUFMAN (comp.) *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton: Princeton University Press, 1992 y el libro también compilado por ellos *Voting for Reform. Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment* publicado por el World Bank en Oxford University Press, 1994.

económico. Sin el régimen de Pinochet y la decisión de éste de jugarse por el éxito del cambio económico impulsado por los “Chicago boys”⁵⁴.

No es indiferente la cantidad y la calidad de los tecnócratas que estén en posiciones de poder para el éxito de las políticas económicas de cambio estructural; sin embargo, eso no es suficiente. Lo que a eso le añade el elemento determinante para el éxito es el apoyo político, la confianza del jefe del gobierno, que despeja los problemas que puedan perjudicar el trabajo de los tecnócratas, para que puedan desarrollar su trabajo con gran autonomía. Sin tecnócratas no se explica el cambio económico; pero sin el papel de los factores políticos, especialmente el liderazgo presidencial, los tecnócratas están condenados a un triste destino.

⁵⁴ Para el caso de los “Chicago boys”, véase el excelente libro de JUAN GABRIEL VALDES, *Pinochet's Economists*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995. Para cierta información sobre las resistencias y diferencias al interior de la coalición autoritaria por la política de los “Chicago boys”, vease ARTURO FONTAINE A. *Los economistas y el Presidente Pinochet*, Santiago: Zig-Zag, 1988.

Feminismo y tecnocracia: Femocratas en Brasil en los ochenta*

Las discusiones sobre la tecnocracia en América Latina generalmente se centran en aquellos tecnócratas que tienen una influencia en la determinación de políticas nacionales, que no solamente toman decisiones técnicas para aplicarlas sino que también intervienen en la elaboración de políticas a nivel nacional (Centeno y Maxfield 1992). Hoy en día, los tecnócratas constituyen un grupo poderoso en América Latina y por lo tanto digno de estudio. Tal vez no sea una coincidencia que la mayoría de las veces, este grupo se presente como masculino, como claramente lo ha ilustrado el nombre de “Chicago Boys” que se utiliza para uno de los ejemplos clásicos de tecnocracia. Contrariamente a la tendencia general, en este artículo se centra la atención en un grupo de mujeres tecnócratas las cuales no están tan cerca del poder nacional; se trata del grupo de las femócratas.

El término femócratas, acuñado primero por el movimiento australiano de mujeres en los 80 (Watson 1992), se ha utilizado ampliamente en círculos feministas para designar principalmente a las mujeres que forman parte de las burocracias a nivel internacional, nacional, regional o incluso municipal sobre la base de su —supuesto— conocimiento especializado en asuntos de la mujer y su mandato para defender los derechos de la mujer. El surgimiento de este grupo específico de tecnócratas se puede considerar como el resultado de dos procesos: a) demandas y presión del movimiento de mujeres o feminista para influir sobre las políticas públicas y b) iniciativas por parte de los gobiernos (con frecuencia bajo presión de acuerdos internacionales) para crear departamentos separados, secciones o ministerios para tratar los asuntos de la mujer. Estos dos procesos demuestran inmediatamente las tensiones bajo las cuales trabajan, en muchas instancias, las femócratas; constituyen parte tanto del mecanismo gubernamental como de un movimiento social (feminismo), que puede dar como resultado demandas y expectativas incompatibles.

229

* Mis agradecimientos a THANH-DAM TRUONG y LENISE SANTANA BORGES por su cooperación en la búsqueda de los materiales. Traducción: Patricia Arellano.

En este artículo se analiza la historia específica de las femócratas en Brasil en los 80. Se esbozará primero un análisis sobre el contexto internacional que indujo a la aparición del grupo específico de las femócratas en muchos países. Después se hará una breve reseña histórica del feminismo en Brasil. La sección principal de este artículo se centra en las femócratas en Brasil: ¿quiénes son?, ¿dónde están situadas dentro de la burocracia brasileña?, ¿cuáles son sus principales logros y cuáles son las dificultades a las que se enfrentan?. En la sección final se examinarán dos interrogantes: por un lado, si un estudio acerca de las femócratas (brasileñas) como tecnócratas, ayuda a la comprensión de las tensiones específicas que las femócratas están enfrentando y, por otro, si un análisis del caso específico de las femócratas puede ampliar la comprensión del “fenómeno tecnocrático”.

Incentivos internacionales para fortalecer los “mecanismos” para la mujer: el ascenso de las femócratas.**

230

El período de 1975-1985 fue declarado por la O.N.U., la década internacional de la mujer. Los gobiernos se encontraban entre los principales actores que se esperaba contribuyesen con la meta general de la década, que era mejorar la situación de la mujer; hoy en día, generalmente se reseña como el conferir plenos poderes (empowerment) a las mujeres. Esto se refleja por ejemplo en las Estrategias para el Futuro, formuladas en la conferencia de Nairobi a fines de la década: más de la mitad de las resoluciones de ese documento exigen acciones por parte de los gobiernos, que oscilan desde la igualdad de acceso a la educación y la eliminación de los estereotipos de los medios de comunicación, hasta brindar crédito y propiedad de la tierra a las mujeres agricultoras (Staudt 1990, 4).

Fue dentro de este contexto que se promovió lo que O.N.U. llamó “mecanismos nacionales” para el progreso de la mujer. La Comisión de las Naciones Unidas sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer define un mecanismo nacional como “cualquier estructura organizativa establecida con particular responsabilidad por el progreso de la mujer y la eliminación de la discriminación contra las mujeres a nivel nacional central. Estas incluyen los aparatos gubernamentales, no-gubernamentales o la cooperación gubernamental”.

** *N del T:* El término “machinery” fue traducido como mecanismo.

mental/no-gubernamental, y podrían consistir en una o varias agencias. Todas son reconocidas por el gobierno como mecanismos nacionales para el progreso de la mujer". (Brouwers y otros 1992, 13). En 1991, el 54 por 100 de los países en desarrollo y el 89 por 100 de los países desarrollados informaron que contaban con mecanismos nacionales. En ese mismo año, 33 países latinoamericanos y del Caribe contaban con un mecanismo nacional dentro de sus gobiernos, que supuestamente debía promover los intereses de la mujer desde el interior de la burocracia estatal (Brouwers y otros 1992, 4). La ubicación de los mecanismos nacionales dentro del gobierno puede variar desde la Oficina del Presidente o del Primer Ministro a un ministerio específico para los Asuntos de la Mujer. Como demuestra el caso brasileño, aparte del nivel nacional, también se crearon otros espacios institucionales dentro de las burocracias regionales y locales, con el mismo objetivo de promover el progreso de la mujer, por lo que prefiero utilizar el término mecanismo para la mujer, y no mecanismo nacional (Staudt 1990, 8).

De acuerdo con la Comisión de las Naciones Unidas sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer la principal función de los mecanismos nacionales es promover la integración de las necesidades e inquietudes de la mujer dentro de las políticas y programas de gobierno; movilizar el respaldo de las bases y proporcionar información a nivel nacional e internacional (Brouwers y otros 1992, 6). Para llevar a cabo estas funciones los mecanismos nacionales tienden a seguir dos estrategias. O siguen la determinación de políticas tradicional, preocupándose de afinar las políticas y estructuras del gobierno de acuerdo con las necesidades y los intereses de la mujer o, se centran en proyectos, haciendo énfasis en la identificación y la puesta en marcha de proyectos para la mujer (Brouwers y otros 1992, 6; véase también Gordon 1984, 10).

A pesar del enorme crecimiento de los mecanismos para la mujer durante y después de la década internacional de la mujer, los resultados de todos estos esfuerzos se evalúan en general como insuficientes. Entre los principales obstáculos para un eficaz funcionamiento de los mecanismos para la mujer figuran: su situación marginal dentro de la burocracia, la carencia de fondos, la falta de funcionarios, sobre todo de personal especializado, y un mandato de política no claro, que se centra principalmente en asuntos de bienestar, que por lo tanto hace difícil trabajar en favor de conferir plenos poderes políticos y económicos a la mujer (Gordon 1984, 115, 116; Staudt 1990, 8).

Los reales pero también posibles resultados que se pueden esperar de los mecanismos para la mujer, en términos de conferirles plenos poderes, deberían estar situados en el contexto de un debate sobre género y burocracias, o incluso un debate más amplio sobre género y Estado. Connell (1990, 510-518) perfila

las dos posiciones feministas clásicas respecto del Estado. El feminismo liberal, que ha inspirado muchas de las actividades en el contexto de la década internacional de la mujer, mira al Estado para introducir medidas rectificadoras, aunque sin un análisis coherente del aparato del Estado o de sus vínculos con contextos sociales determinados. El feminismo radical percibe al Estado como inherentemente patriarcal, o incluso masculino, y por lo tanto como enemigo. Pero entonces, como sostiene Connell (1990, 519) por válida que sea la concepción del Estado patriarcal, “no da lugar a comprender lo que en la práctica el feminismo ha percibido en el Estado, para hacerlo digno de ser considerado como un recurso para ser usado en una política progresista con respecto al género”. El Estado no es inherentemente patriarcal, sino que ha sido históricamente construido como patriarcal, en un proceso político cuyos resultados están abiertos (Connell 1994, 36). Debido a su papel central en la institucionalización del poder y en la regulación y la constitución de las relaciones de género, el Estado no puede ser evitado al desafiar el patriarcado (Connell 1990, 535).

232

Una vez que se reconoce al Estado como un importante actor en la política feminista, entonces, tener aliados dentro del Estado se vuelve importante. El campo de las políticas feminista se ha descrito como un “triángulo para conferir plenos poderes”, es decir, una interacción de tres conjuntos de actores: el movimiento de mujeres, las políticas feministas y las femócratas (Lycklama a Nijeholt y otros en prensa, 2); de los cuales tanto los políticos feministas¹ como las femócratas operan dentro del Estado. Se pueden ocupar simultáneamente diferentes posiciones en tanto actores, por ejemplo, ser parte del movimiento de la mujer y al mismo tiempo femócrata, o los actores pueden modificar su posición en el transcurso de sus vidas; sin embargo, la diferenciación del conjunto de tres actores puede ser útil. En este artículo se centra la atención sólo en la dinámica entre dos de estos tres conjuntos de actores, específicamente: el movimiento de la mujer y las femócratas que operan en los mecanismos para la mujer. Hasta ahora, en este artículo el surgimiento de los mecanismos para la mujer, y por lo tanto del “fenómeno femocrático”, sólo se ha atribuido a los incentivos internacionales. Como lo demostrará el estudio del caso brasileño, este hecho está lejos de ofrecer un cuadro completo. En muchos casos la creación de un mecanismo para la mujer dentro de la burocracia del Estado constituye un resultado directo de

¹ En Brasil el número de mujeres políticas elegidas a nivel nacional es muy limitado. En la Cámara de los Diputados en 1982, se eligieron 9 mujeres, lo que representó un 1,9 por 100 del total de los 479 escaños. En 1986, 26 mujeres, lo que representa un 5,3 por 100 de los 487 escaños y en 1990 nuevamente 26 mujeres, lo que representó un 5,2 por 100 de un total de 503 escaños. En toda la historia del Senado Federal, sólo tres mujeres ocuparon escaños: una en el período 1979-82 y dos en el período 1991-1994 (lo que representó un 2,5 por 100 del total de 81 escaños) (Instituto de la Mujer 1993, 109).

las presiones y de las demandas que se originan en el movimiento de mujeres. Por lo tanto, primero presentaré una breve introducción sobre el movimiento de la mujer en Brasil y su relación cambiante con el Estado y sólo después de esto iniciaré la discusión sobre las femócratas brasileñas.

Orígenes y principales acontecimientos en el movimiento de la mujer en Brasil

Como en muchos otros países de América Latina y de Occidente, el feminismo en Brasil se desencadenó en dos oleadas. La primera ola de feminismo tiene sus raíces a mediados del siglo XIX, cuando pequeños grupos de mujeres, principalmente de la élite urbana, publicaron periódicos que defendían la emancipación de la mujer y luchaban por la educación como el medio para mejorar la posición económica y social de la mujer. La palabra feminista apareció en Brasil a comienzos del siglo XX. En las primeras décadas de este siglo la lucha feminista se concentró en obtener el sufragio de la mujer. Esta lucha, dirigida por Bertha Lutz fue ganada en 1932 y el derecho de la mujer para sufragar se confirmó en la Constitución de 1934. La primera ola de feminismo en Brasil murió con la dictadura militar de Getúlio Vargas y su *Estado Novo* (1937-45) (Hahner 1990).

233

La segunda ola de feminismo en Brasil comenzó a mediados de los setenta en el contexto político autoritario de la dictadura militar que había tomado el poder en 1964. A diferencia del movimiento en favor del sufragio de la primera ola, que nunca se alió a partidos políticos específicos, los primeros grupos feministas de la segunda ola se situaron claramente a la izquierda del espectro político en oposición a la dictadura militar. El año 1975, frecuentemente es citado como el comienzo del actual movimiento feminista brasileño. La declaración de la ONU del Año Internacional de la Mujer, en conjunto con la primera, aunque muy limitada, apertura del régimen militar bajo el entonces presidente Geisel, brindó la oportunidad, que las mujeres aprovecharon para organizarse, aunque en pequeños grupos feministas, principalmente en Rio de Janeiro y São Paulo. Asimismo, en este período empezaron a aparecer dos periódicos: *Brasil Mulher* (1975-1980) y *Nos Mulheres* (1976-1978) (Hahner 1990, 192-194 y Sarti 1989, 79-81).

Las fuertes alianzas con la izquierda —y hasta cierto punto con la Iglesia Católica— determinaron la agenda feminista en esos años. Al igual que sucedió en otros países latinoamericanos, la mayoría de los grupos feministas brasileños adoptaron una dura posición contra el régimen militar, y se vieron

involucrados en la lucha por la democracia; asuntos de clase fueron importantes en la agenda feminista (Saporta Sternbach, 1992, 397-405). En gran medida, el fin del régimen militar supuso una crítica a los tecnócratas que adoptaban medidas económicas impopulares en favor del régimen. La discusión entre el movimiento de mujeres y la izquierda se relacionaba con la prioridad relativa de los asuntos de la mujer dentro del objetivo general de la lucha de clases y la transformación social y política. La orientación izquierdista también indujo a los grupos feministas de clase media a dar prioridad a la formación de alianzas y respaldar a grupos de mujeres de la clase trabajadora así como a grupos de mujeres de asociaciones de vecinos (Schminck 1981).

El período 1979-1981 estuvo marcado por un gigantesco crecimiento de grupos feministas y de grupos de mujeres, por una diversificación de la agenda feminista, y, como consecuencia por crecientes conflictos dentro del movimiento de la mujer en general². Algunas feministas comenzaron a insistir en la necesidad de organizaciones feministas autónomas, es decir, autónomas de la izquierda y también autónomas de la Iglesia, especialmente en casos en que éstas cuestionaban asuntos relacionados, por ejemplo, con la sexualidad y el aborto. Algunas feministas siguieron acentuando la necesidad de una continua alianza con la militancia de partidos de izquierda. No obstante, otras feministas participaron activamente en los nuevos partidos de oposición, autorizados en el proceso de *Abertura* política que se estaba efectuando entonces en Brasil (Alvarez 1990).

Fue en este contexto, de la transición militar al régimen civil, con las primeras elecciones libres de 1982 como un hito importante, que las feministas por primera vez se involucraron activamente con la política del Estado, en lugar de descartarlo como un enemigo. Uno de los resultados de este involucramiento fue el surgimiento en Brasil de un grupo que se podría llamar femócratas.

Femócratas en Brasil

En 1983 los recién elegidos gobiernos estatales establecieron un Consejo Estatal sobre la Condición de la Mujer (*Conselho Estadual da Condição*

² La terminología respecto al feminismo puede ser bastante confusa. Para los propósitos de este trabajo he utilizado la palabra feminismo o grupos feministas para aquellos grupos que luchan contra la subordinación de la mujer en la sociedad y que en la mayoría de los casos se llaman a sí mismas feministas. En Brasil, a menudo son —pero no necesariamente— mujeres profesionales de clase media. Los grupos de mujeres son colectivos que luchan por asuntos que preocupan a la mujer, tales como guarderías o aumentos en el costo de la vida pero no desafían la subordinación de las mujeres en general; en Brasil, en la mayoría de los casos hay grupos de clase trabajadora en las periferias de las ciudades o grupos de mujeres campesinas o trabajadoras rurales. El término movimiento de la mujer que utilizo es un término general que puede incluir grupos feministas y grupos de mujeres.

Feminina) en los estados de São Paulo y Minas Gerais (Schumacher 1993, 451). Posteriormente, en otros 23 estados y municipalidades se crearon organismos similares. Mientras, en 1985, se constituyó a nivel nacional el Consejo Nacional sobre los Derechos de la Mujer (*Conselho Nacional dos Direitos da Mulher*) (Alvarez 1989). Cuando aludo a las femócratas en Brasil, me estoy refiriendo principalmente a las mujeres que participan en estos organismos. La siguiente discusión sobre la femocracia en Brasil se concentrará principalmente en el Consejo Estatal sobre la Condición de la Mujer en São Paulo y el Consejo Nacional sobre los Derechos de la Mujer, debido a que estas dos instituciones han sido documentadas y analizadas en forma más extensa.

El Consejo Estatal sobre la Condición de la Mujer en São Paulo

Aquellas feministas que habían decidido participar en la política de partidos en el estado de São Paulo durante las campañas para las elecciones de 1982 estaban respaldando tanto al PMDB (*Partido do Movimento Democrático Brasileiro*) como al PT (*Partido dos Trabalhadores*). El PT era un partido de izquierda más radical con sus raíces en el “nuevo sindicalismo”, en tanto que el PMDB representaba una amplia coalición de socialdemócratas, comunistas y “puramente oportunistas” (Barroso 1991, 51). Las feministas que respaldaban al PMDB provenían principalmente de redes profesionales o académicas (Alvarez 1989, 45-47).

235

Ya durante la campaña para las elecciones de 1982 en São Paulo, un grupo de mujeres del PMDB propuso crear un Consejo Estatal sobre la Condición de la Mujer con el objeto de “servir como instrumento para una política global destinada a eliminar la discriminación sufrida por la mujer” (Alvarez 1989, 51). Durante las campañas casi todos los partidos, entre ellos el PMDB, habían incorporado las demandas feministas menos amenazantes para atraer a las votantes femeninas (Hahner 1990, 200). Posteriormente, poco después de haber ganado las elecciones, el 4 de abril de 1993, el nuevo gobierno del PMDB de São Paulo creó el Consejo Estatal sobre la Condición de la Mujer. Los propósitos del Consejo se formularon de la siguiente forma: proponer medidas y actividades dirigidas a defender los derechos de la mujer; eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar su total inserción en los asuntos socioeconómicos, políticos y culturales; emprender estudios y proyectos de investigación y generar debates sobre la situación de la mujer; incorporar inquietudes y sugerencias de la sociedad en general y dar su opinión acerca de las denuncias canalizadas a través de éste; y respaldar las actividades emprendidas por las agencias gubernamentales y organiza-

ciones no gubernamentales, y pactar acuerdos con las correspondientes instituciones y organizaciones (Eluf 1992, 200).

Las tareas del Consejo eran de asesoría; no tenían poder ejecutivo. El Consejo no tenía presupuesto propio y para la asistencia técnica y financiera dependía del Gabinete Civil. Entre los miembros del Consejo había “representantes de la sociedad civil”, principalmente vinculados al movimiento de la mujer, así como también representantes oficiales de diferentes departamentos del ejecutivo a nivel del Estado. El Consejo original tenía quince miembros, todos ellos afiliados al PMDB (Alvarez 1990; 199, 200).

A pesar de las limitaciones estructurales presupuestarias y organizativas, y a pesar de algunas dudas por parte del movimiento de la mujer, especialmente en relación al compromiso con el Estado en general y en relación a la representatividad del Consejo, el mismo movimiento de la mujer generalmente evalúa los primeros años del funcionamiento del Consejo Estatal sobre la Condición de la Mujer en São Paulo como un éxito. El Consejo emprendió tareas y tuvo logros en los campos de la educación, trabajo, guarderías infantiles, salud y derechos reproductivos (Hahner 1990, 200).

236 El rol crucial que jugó el Consejo en la creación de las comisarías de policía para mujeres (*Delegacia da Mulher*) en el estado de São Paulo se cita con frecuencia como su principal éxito. Estas comisarías de policías para mujeres se encuentran completamente dotadas de personal femenino (agentes de policía, investigadoras, vigilantes penitenciarias, auxiliares) y procesan casos de violación, violencia doméstica y abuso sexual. La primera comisaría de policía para mujeres se creó en agosto de 1985 y tuvo tanto éxito que en 1990 se contaba con 41 cuarteles en el estado de São Paulo³. El problema de la violencia contra la mujer se había planteado desde hacía mucho tiempo por parte del movimiento feminista. Aunque proporcionaron sólo una solución muy parcial y limitada a este inmenso problema, este tipo de cuarteles ayudó a que la violencia contra la mujer fuese más visible, y representó tanto el reconocimiento estatal de la existencia del problema así como también acción estatal en respaldo a las víctimas de la violencia (Alvarez 1990, 218; Eluf 1992).

Luego del éxito inicial del Consejo Estatal sobre la Condición de la Mujer en São Paulo surgieron problemas cuando en 1987 el gobierno del estado, encabezado por Orestes Quercia del centro derecha del PMDB, reemplazó al gobierno de Franco Montoro del centro izquierda del PMDB.

³ El modelo de las comisarías de policía para la mujer también se adoptó en otros estados brasileños: en 1989 había 71 comisarías de policía para la mujer en Brasil (PITANGUY, en prensa, 13).

Aunque el Consejo se había convertido en órgano permanente del gobierno del estado poco antes de que Quercia asumiera el cargo, sus posibilidades para actuar tanto dentro del estado como en la sociedad civil fue reducido considerablemente por el nuevo gobierno. La actitud de Quercia respecto del Consejo fue resumida por un funcionario como: “dejen que las muchachas del Consejo jueguen a sus pequeños juegos pero no les den ningún recurso o poder real” (Alvarez 1990, 244). Quercia designó a 23 nuevos consejeros de los cuales 10 no tenían ninguna relación con el movimiento de la mujer. Como consecuencia, el Consejo perdió mucha credibilidad frente al movimiento de la mujer (Alvarez 1990, 245). En ese sentido, la transición hacia un nuevo gobierno marcó el fin de una fase en la cual la femocracia en el estado de São Paulo había tenido una perspectiva claramente feminista, tanto en términos de las personas que ocupaban sus puestos como en términos de los contenidos de las políticas que estaba en condiciones de promover.

El Consejo Nacional sobre los Derechos de la Mujer

En 1985 el gobierno federal de Brasil volvió a manos civiles dando comienzo a un período referido como la Nueva República. En agosto de ese mismo año la Cámara de Representantes aprobó la Ley que fundó el Consejo Nacional sobre los Derechos de la Mujer (Schumacher 1993, 454). Hasta la creación de este Consejo Nacional el estado federal en Brasil no tenía políticas específicas dirigidas a la mujer, salvo unos pocos programas en el área de la salud (Schumacher, 1993, 456). Esta fue la razón por la que, en el momento de una apertura democrática a nivel federal, los miembros del movimiento de la mujer presionaron para la creación de un espacio dentro del Estado desde donde éstas podrían crear e influir sobre tales políticas. Las posiciones dentro del movimiento de la mujer respecto de la creación de tal cuerpo nuevamente no estuvieron exentas de controversia; algunas, tales como la diputada Ruth Escobar, defendieron la propuesta y presionaron para esto en forma activa, mientras otros temían la cooptación efectuada por el Estado y la pérdida de autonomía del movimiento de la mujer (Schumacher, 1993, 452-453)⁴.

237

⁴ El hecho de que ambas posiciones no siempre estaban claramente separadas puede ser leída desde la siguiente descripción hecha por MARIA APARECIDA SCHUMAHER acerca del inicio del Consejo Nacional: “Desembarcamos en Brasilia con nuestros maletines llenos de ideales y demandas sobre la autonomía del movimiento de la mujer y al mismo tiempo una convicción respecto de la importancia de ganar terreno dentro del Estado así como también conscientes de los desafíos y dificultades que entrañaba esta tarea” (SCHUMAHER 1993, 454).

La ley que permitió fundar el Consejo Nacional sobre los Derechos de la Mujer formuló su propósito de “elaborar políticas que apunten a eliminar la discriminación contra la mujer”, que se haría a través de “la formulación de directrices, elaboración de leyes, consultas al poder Ejecutivo, emisión de opiniones expertas, supervisión de la elaboración y ejecución de programas de gobierno, y respaldo para el desarrollo de la investigación sobre la condición de la mujer” (Schumacher, 1993, 454).

El Consejo Nacional difirió en forma considerable del Consejo Estatal de São Paulo. Primero, en especial porque en su primer período el Consejo Nacional garantizó un presupuesto relativamente alto⁵, mientras que el Consejo Estatal de São Paulo nunca dispuso de un presupuesto propio. Segundo, en términos de su composición: en su composición original el Consejo Nacional, presidido por Ruth Escobar, incorporó legisladoras femeninas de diferentes partidos⁶ (contrariamente a la afiliación exclusivamente del PMDB en el Consejo Estatal São Paulo), representantes de la sociedad civil conectadas con el movimiento de la mujer y académicos especializados en estudios sobre la mujer. En conjunto, estas personas representaron en el Consejo Nacional una sólida y reconocida mayoría feminista (Alvarez 1990, 22).

238

El Consejo Nacional sobre los Derechos de la Mujer se vinculó al Ministerio de Justicia. Se dividió internamente en un directorio ejecutivo y uno técnico. Su trabajo en comisiones se organizó principalmente en torno a los siguientes temas: salud reproductiva, violencia, mujeres de color, empleo, legislación, apoyo a guarderías infantiles, educación y cultura. El Consejo Nacional también organizó un foro y consejos estatales y municipales, que se reunían regularmente y en los que se discutían estrategias comunes (Pitanguy, en prensa, 12-14).

Una de las actividades más importantes e influyentes del Consejo Nacional en sus primeros años fue su campaña para incluir los intereses de la mujer en el bosquejo de una nueva constitución. El Consejo Nacional organizó la presión por los asuntos de la mujer desde la campaña para las elecciones de 1986 de la Asamblea Constituyente hasta la promulgación de la Constitución en 1988. Poco después de su creación, en noviembre de 1985, el Consejo Nacional lanzó una campaña bajo el slogan “Para que la Constitución valga, las mujeres deben ser escuchadas”⁷. En agosto de 1986, el Consejo Nacional

⁵ Un millón de dólares para los primeros tres meses de funcionamiento que fue una gran asignación comparada con otros ministerios pequeños o departamentos del ejecutivo (ALVAREZ 1990, 221).

⁶ Del PMDB y del PFL, que juntos forman la “Alianza Democrática”, la coalición política que respaldó al nuevo gobierno civil y del PT (ALVAREZ 1990, 221).

⁷ *Constituinte Pra valer, Tem que ter Palavra da Mulher.*

patrocinó una reunión que bosquejó una “Carta de la Mujer a la Asamblea Constituyente”⁸, firmada por mujeres trabajadoras rurales, profesionales liberales, feministas autónomas y mujeres vinculadas a los partidos políticos y que fue entregada a los legisladores a nivel estatal y nacional a comienzos de 1987. Esta Carta se ha convertido en un documento histórico y contiene las demandas de las mujeres en las áreas de familia, empleo, salud, educación, cultura, violencia, principios generales, asuntos vocacionales y materias internacionales. El Consejo Nacional supervisó de cerca el trabajo relacionado con el bosquejo de la Constitución, creando presión a nivel nacional, lo que se conoció como “el lobby del lápiz labial”. Desde una perspectiva feminista, el lobby fue un éxito en muchos aspectos⁹, por ejemplo, logró asegurar la inclusión en la nueva Constitución de un período de 120 días de permiso maternal (en vez de los ya existentes 90 días), en contra de la enorme presión de los empresarios y del mundo industrial. El lobby no sólo fue un éxito por aquello que se incluyó en la nueva Constitución sino también porque logró bloquear propuestas que serían perjudiciales para la mujer, por ejemplo, una propuesta de los activistas a favor de la vida para prohibir el aborto, aún en aquellos casos que estaban autorizados por la legislación existente (es decir, en el caso de violación o en el que la vida de la madre se encuentra en peligro) (Alvarez 1990, 250-255, Pitanguy, en prensa; Schumacher 1993, 456-457).

239

En 1988, el año de la promulgación de la nueva Constitución, el Consejo Nacional sobre los Derechos de la Mujer comenzó a encontrar una fuerte oposición del Ministerio de Justicia al que estaba vinculado. El conflicto original se centró en torno a un Tribunal que el Consejo Nacional co-organizó en el contexto del centenario de la abolición de la esclavitud, el cual celebraría juicios ficticios de los crímenes cometidos contra las mujeres de color en Brasil. El Ministerio de Justicia se opuso a esta actividad. En 1989 se nombró un Ministro de Justicia más conservador¹⁰, quién según Jacqueline Pitanguy, Presidenta del Consejo Nacional en ese momento “asumió la tarea de reducir el campo de influencia y acción del CNDM (Consejo Nacional sobre los Derechos de la Mujer)... Recortes en el presupuesto de casi un 72 por 100, interferencias en la programación, intentos para despedir personal y nombrar a otros, reducciones en el número de funcionarios y amenazas para

⁸ *Carta das Mulheres à Constituinte*.

⁹ JACQUELINE PITANGUY, presidenta del Consejo Nacional desde 1986 a 1989, sostiene que el 80 por 100 de las recomendaciones de las mujeres fueron aceptadas en la nueva Constitución (PITANGUY, en prensa, 13). Debido a que este número no está verificado, es difícil juzgar su validez.

¹⁰ Este nombramiento reflejó la creciente fuerza obtenida por las corrientes conservadoras en el gobierno del entonces Presidente SARNEY (SCHUMACHER 1993, 457)

que la agencia redujera sus acciones en un 80 por 100 (lo que era, de acuerdo al ministro, proporcional al progreso hecho sobre los asuntos de la mujer), todo ello fue usado para desestabilizar al CNDM y limitar su progreso” (Pitanguy, en prensa, 17). Los miembros del Consejo renunciaron en forma colectiva. El ministro nombró un nuevo directorio, que no estaba identificado ni reconocido por el movimiento de la mujer¹¹. En 1990, bajo el nuevo gobierno de Collor de Mello, la autonomía administrativa y financiera del Consejo Nacional también se canceló (Schumacher 1993, 457). Aparte de no ser reconocido por el movimiento de la mujer, el nuevo Consejo Nacional no está reconocido por los Consejos Estatales y Municipales sobre la Mujer, que en cambio han organizado su propio cuerpo coordinador (Pitanguy, en prensa, 18 y Schumacher 1993, 458). Respecto del Consejo Nacional sobre los Derechos de la Mujer también podemos concluir que una fase feminista relativamente breve (1985-1989) de una institución femocrática específica terminó debido a cambios en el contexto político en el que tiene que funcionar, como fue el caso del Consejo Estatal sobre la Condición de la Mujer en São Paulo.

Observaciones finales

240

La relación entre el feminismo y el Estado en Brasil experimentó profundos cambios en los años ochenta. Al comienzo de la década, las feministas estaban aún descartando completamente al Estado debido a su carácter autoritario y militar. Con las aperturas democráticas de comienzos y de mediados de los ochenta, el Estado se convirtió en un aliado para un gran número de feministas que tenían la esperanza y aprovecharon posibilidades de llevar a cabo políticas feministas desde dentro del Estado. Retrospectivamente, este período relativamente breve, de grandes esperanzas fue seguido por frustraciones respecto a lo que el Estado proporcionó en favor de la política feminista. Muchas feministas ya no ven al Estado como un socio apropiado para la política feminista; prefieren, por ejemplo, cambiarse o crear organizaciones no gubernamentales (Schumacher 1993, 459, 460).

La posibilidad de sacar adelante una política feminista desde el interior de la burocracia del Estado parece estar restringida a momentos muy específicos de apertura democrática en el contexto político brasileño. Con la con-

¹¹ En un interesante análisis ALVAREZ (1990, 247-255) sostiene que la institución del Consejo de la Mujer en Brasil en cierto modo ha sido perjudicial para el movimiento de la mujer; por ejemplo, ha despojado al movimiento de su mejor personal directivo y ha monopolizado el proceso de lobbying para la nueva Constitución.

solidación de la situación política, este especial momento parece desaparecer como fue el caso tanto del Consejo Estatal sobre la Condición de la Mujer en São Paulo como del Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer. Es interesante advertir que al menos la primera parte de esta historia también se cumple en otros países —especialmente en Chile y en las Islas Filipinas— es decir, la oportunidad de institucionalizar un espacio para la mujer en el Estado, en el contexto de transición desde un gobierno autoritario hacia a una democracia (Goetz 1995, 4).

Los datos disponibles acerca de las femócratas en Brasil están casi totalmente limitados a los dos casos descritos anteriormente: el que corresponde al Consejo Estatal sobre la Condición de la Mujer en São Paulo y al Consejo Nacional sobre los Derechos de la Mujer. La mayor parte de la literatura sobre estas dos experiencias está escrita desde la perspectiva feminista, en muchos casos por mujeres que participaron en uno de los Consejos. Los fuertes vínculos que estos dos Consejos mantuvieron con el movimiento de la mujer pueden haber influido en forma determinante en su destino final. En 1995, se constituyó un nuevo Consejo Nacional con fuertes conexiones con el movimiento de la mujer. El estudio de otros Consejos para la Mujer y de instituciones dentro del Estado, así como el estudio de otros períodos es de extraordinaria importancia para obtener un cuadro más completo de la femocracia brasileña. Sería instructivo ver cómo funcionan otros Consejos para la Mujer, que aparentemente reciben menos credibilidad por parte del movimiento de la mujer; cuál es su composición, y cuáles son sus metas y logros.

Uno de los principales aspectos, en un estudio general de la femocracia brasileña sería el de los expertos. Carmen Barroso atribuye la influencia política que las feministas lograron alcanzar en algunos casos en los años 80 a dos factores: la legitimidad política adquirida a través de la participación en la lucha por la democracia, y —lo que quiero destacar aquí— la competencia técnica, en el sentido de dominio sobre datos referidos a políticas públicas y a la situación de la mujer (Barroso 1991, 52). En los casos que conocemos, el del Consejo Nacional y el del Consejo Estatal de São Paulo, la participación de académicas feministas en el trabajo de estos consejos fue alta. Pienso que un análisis que no sólo destaca el compromiso político con la democracia y con el movimiento de la mujer, sino que también los conocimientos especializados en asuntos de la mujer por parte de los miembros de estos consejos, podría colaborar en la comprensión del éxito de estos dos consejos. Para otros consejos y períodos sería interesante ver cuál ha sido la contribución de la especialización académica sobre problemas de la mujer, que en Brasil está inspirada en gran medida por el feminismo. Sin querer

ignorar la importancia del contexto político, esto podría incluso apuntar en dirección a garantizar una contribución feminista más sostenida en las diferentes instituciones estatales que trabajan con los asuntos de la mujer: el movimiento feminista en Brasil podría estar en condiciones de formular una “política de expertos”, exigiendo y demostrando su conocimiento en los asuntos de la mujer.

Si bien el asunto de la especialización asciende al primer plano cuando se estudia a las femócratas como tecnócratas, pienso que este estudio sobre las femócratas también puede contribuir al estudio global del fenómeno tecnocrático en América Latina. El estudio de la femocracia en Brasil ha demostrado que las tecnócratas en ciertas áreas pueden constituir un fenómeno muy temporal puesto que su conocimiento especializado, en este caso de los asuntos de la mujer, sólo está limitado a ciertas áreas e incluso es apreciado en constelaciones políticas muy específicas. Además, ha demostrado algunas de las dificultades que supone mantener vínculos estrechos entre la sociedad civil, en este caso el movimiento de la mujer y la tecnocracia. Los tecnócratas siempre han sido presentados como un grupo que no busca ni necesita legitimidad política; si, como ha sido repetidamente aseverado, las tecnócratas se convierten en un grupo cada vez más poderoso en América Latina, las femócratas brindan un esperanzador ejemplo de lo contrario.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALVAREZ, SONIA E. (1989): "Women's Movements and Gender Politics in the Brazilian Transition", en JANE S. JAQUETTE (ed.): *Women's Movement in Latin America. Feminism and the Transition to Democracy*. Boston, Unwin Hyman, pág. 18-72.
- ALVAREZ, SONIA E. (1990): *Engendering Democracy in Brazil. Women's Movements in Transition Politics*. Princeton, Princeton University Press.
- BARROSO, CARMEN (1991): "The Women's Movement, the State and Health Policies in Brazil", en GEERTJE LYCKLAMA A NIJEHOLT (ed.): *Towards Women's Strategies in the 1990's. Challenging Government and State*. London, Macmillan. pág. 51-71.
- BROUWERS, RIA, ANNET LINGEN y CLAUDIA TEMPELMAN (1992): *Support to National Machinery for Women in Development Countries*. The Hague, ISSAS, 1992.
- CENTENO, MIGUEL y SYLVIA MAXFIELD (1992): "The Marriage of Finance and Order: Changes in the Mexican Political Elite", *Journal of Latin American Studies* 24 (1), pág. 57-85.
- CONNELL, R.W. (1990): "The State, Gender and Sexual Politics. Theory and Appraisal". *Theory and Society* 19, pág. 507-544.
- CONNELL, R.W. (1994): Gender Regimes and Gender Order, en *The Polity Reader in Gender Studies* Cambridge, Polity Press, pág. 29-41.
- ELUF, LUIZA NAGIB (1992): "A New Approach to Law Enforcement: The Special Women's Police Stations in Brazil", en MARGARET SCHULER (ed.): *Freedom from Violence. Women's Strategies from around the World*. New York, UNIFEM, pág. 199-213.
- GOETZ, ANNE MARIE (1995): "Introduction. Institutionalizing Women's Interests and Gender-Sensitive Accountability in Development", en *IDS Bulletin*, vol. 26, nº 3, julio 1995, pág. 1-11.
- GORDON, SHIRLEY (1984): *Ladies in Limbo. The Fate of Women's Bureaux-Case Studies from the Caribbean*. London, The Commonwealth Secretariat.
- HAHNER, JUNE E. (1990): *Emancipating the Female Sex. The Struggle for Women's Rights in Brazil, 1850-1940*. Durham, Duke University Press.
- INSTITUTO DE LA MUJER (1993): *Mulheres Latinoamericanas em Dados. Brasil*. Madrid, Instituto de la Mujer.
- LYCKLAMA A NIJEHOLT, GEERTJE, VIRGINIA VARGAS y SASKIA WIERINGA (en prensa): "The Triangle of Empowerment: an Introduction", en LYCKLAMA A NIJEHOLT, GEERTJE y VIRGINIA VARGAS y SASKIA WIERINGA (eds.): *The Triangle of Empowerment. Strategies and Policies Related to Women's Issues*.
- PITANGUY, JACQUELINE (en prensa): "The Women's Movement and Public Policy in Brazil", en LYCKLAMA A NIJEHOLT, GEERTJE, VIRGINIA VARGAS y SASKIA WIERINGA (eds.): *The Triangle of Empowerment. Strategies and Policies Related to Women's Issues*.

- SAPORTA STERNBACH, NANCY, MARYSA NAVARRO ARANGUREN, PATRICIA CHUCHRYK y SONIA E. ALVAREZ (1992): "Feminisms in Latin America.: From Bogotá to San Bernardo", en *SIGNG*, invierno 1992, vol. 17, n° 2, pág. 393-435.
- SARTI, CYNTHIA (1989): "The Panorama of Feminism in Brazil", *New Left Review* 173, pág. 75-91.
- SCHMINCK, MARIANNE (1981): "Women in Brazilian Abertura Politics", en *SIGNS*, 1981, vol. 7, n° 1, pág. 115-135.
- SCHUMAHER, MARIA APARECIDA y ELISABETH VARGAS (1993): "A Place in Government: Alibi or Conquest?", en *Estudos Feministas* n° 2/93, pág. 449-661.
- STAUDT, KATHLEEN (1990): "Gender Politics in Bureaucracy: Theoretical Issues and Comparative Perspectives", en K. STAUDT (ed.): *Women, International Development and Politics*. Philadelphia, Templeton University Press, pág. 3-35.
- WATSON, SOPHIE (1992): "Femocratic Feminisms", en MIKE SAVAGE y ANNE WITZ (eds.): *Gender and Bureaucracy* Oxford, Blackwell, pág. 186-207.

Los economistas como élites dirigentes en Brasil: La gestión económica del Plan Real

Como es bien conocido, los economistas han participado de forma activa en las últimas décadas de la historia brasileña en los órganos de gobierno y han influido de manera significativa en las decisiones políticas del país. Este proceso ha sido relacionado de forma consistente con tendencias de mayor amplitud relativas a la regulación y la intervención del estado en la economía, tal y como predominaron en la mayoría de los países capitalistas desde la Segunda Guerra Mundial; inclusive por inspiración de las propuestas Keynesianas. No obstante, aun siendo esta tendencia prácticamente general, la formas de participación y las estructuras organizativas en las cuales han actuado y actúan los economistas varían de forma considerable.

La propia experiencia brasileña se distingue de la de otros países en aspectos muy significativos. En este caso los economistas actúan no sólo como asesores políticos o funcionarios de la burocracia en los órganos de gestión económica sino también como dirigentes políticos. En otras palabras, participación se sitúa en una posición destacada: la elaboración y aplicación de las políticas macroeconómicas, actuando como ministros de Hacienda, de Planificación y como Presidentes y Directores del Banco Central, etc.

245

En este trabajo se pretende analizar la actuación de los economistas como dirigentes políticos en momentos particulares como fueron los de la elaboración de planes de estabilización económica en un contexto de retorno a la democracia política; para lo cual se realizara un énfasis especial en el examen del proceso de formulación y aplicación del Plan Real, examinando las relaciones del equipo económico con el resto de los actores políticos y principalmente parlamentarios y líderes de los partidos.

Cabe señalar que enfatizar la posición de los economistas como dirigentes políticos no implica necesariamente reconocer la existencia de una tec-

* Socióloga y profesora del Departamento de Economía de la Universidad de São Paulo y del Curso de Maestría de Administración Pública y Gobierno de la Fundación Getulio Vargas de São Paulo. Traducción: Alfredo Arahuetes.

nocracia en el sentido estricto del término, es decir de un grupo cuyo poder descansa exclusivamente en su elevado nivel de competencia técnica. Esta línea ha sido ya objeto de críticas en la literatura especializada (Meynaud, 1968, Touraine, 1971, Aberbach et al., 1981). Si bien durante la dictadura militar en Brasil el término era usado de forma pertinente para referirse a un poder decisorio sin responsabilidad política (Malloy, 1991, Markoff y Montecinos, 1993) de los gestores económicos, la actuación de los economistas en un contexto democrático, significativamente denominados “equipo económico”, está sujeta a mayores restricciones. Si por una parte, la importancia política de las cuestiones económicas, tanto en Brasil como en muchos otros países implica que los Presidentes de la República necesiten de los economistas y de su competencia técnica para llevar a cabo y legitimar sus políticas de estabilización monetaria, de control de la deuda externa, del déficit público, etc., por otra parte los economistas dependen de los Jefes de Gobierno para actuar como dirigentes políticos¹.

En otras palabras, aún reproduciendo patrones autoritarios de gestión económica e incluso disfrutando de momentos de autonomía frente al resto del sistema político, como se señalará en este trabajo, la actuación de los economistas que dirigen, en el contexto democrático, la economía brasileña se encuentra con límites claros y bien definidos. A diferencia, por ejemplo, de los Chicago Boys del Chile de Pinochet y en el caso de Brasil de Delfim Netto (el llamado “zar” que gobernó la economía brasileña por un período de más de diez años durante la dictadura militar), los gestores actuales se encuentran con preferencias limitadas por la política competitiva y por las prácticas de coaliciones y negociaciones entre los partidos políticos, orientadoras de la acción de los líderes (presidentes de la república o ministros de Estado) que los soportan políticamente. Además, la inexistencia en Brasil de una fuerte y estructurada carrera burocrática para el acceso a los puestos gubernamentales, como existe por ejemplo en México (Scneider 1993) para citar un país latinoamericano, refuerza todavía más si cabe la dependencia de los economistas respecto a los líderes políticos, lo que separa la posibilidad de que se configure en Brasil un proceso que se asemeje a la “revolu-

¹ Cabe recordar que los tecnócratas que actuaron durante las dictaduras militares en América Latina también dependían del respaldo político de los dictadores (SILVA, 1991 y MONTECINOS, 1993). No obstante debe señalarse igualmente que a pesar de que el saber técnico haya sido objeto de exhaustivas críticas por parte de la literatura especializada, el concepto de tecnocracia debe ser considerado para tener en cuenta otra forma de actuación política distinta de la partidista-parlamentaria: la tecnoburocracia, fundada no sólo en el ethos de la disciplina y obediencia imparcial, *sine ira et studio*, a las normas establecidas por los políticos conforme a la tipología weberiana, sino también en la pretensión de una racionalidad técnica.

ción tecnocrática”, como Centeno (1994) denominó a las transformaciones recientes ocurridas en México.

No obstante, antes de iniciar el análisis de las relaciones entre el equipo económico y los demás actores políticos en la elaboración y aplicación del Plan Real, son necesarias algunas breves observaciones sobre el proceso de surgimiento de los economistas como élites dirigentes, las trayectorias que desarrollaron en el gobierno y las características de la gestión macroeconómica en Brasil.

El surgimiento de los economistas como élites dirigentes en Brasil

La centralización política y la intensificación del proceso de control de la economía por parte del Estado en Brasil, que se inició a lo largo del primer gobierno Vargas (1930-1945), constituyeron el punto de partida del proceso de ascensión de los técnicos como nuevos interlocutores políticos en el país. Tanto los consejos técnicos instalados en diversos ministerios, o directamente vinculados al Presidente de la República, cuyo objetivo era elaborar estudios sobre finanzas públicas y sugerir líneas de política para los sectores considerados prioritarios (energía, transportes, y recursos minerales), como las comisiones económicas internacionales establecidas en el país durante la Segunda Guerra y los primeros años de postguerra se convirtieron, durante dos décadas y media, en espacios privilegiados de decisión que fueron poco a poco siendo ocupados por los técnicos (Loureiro, 1992).

247

Estas agencias funcionaron también como escuelas prácticas de formación económica para ingenieros, abogados y otros profesionales (posteriormente denominados economistas) que realizaban el diseño de actividades de regulación y control de la economía así como tareas de planificación y desarrollo industrial. En realidad la formación específica de los economistas y su identidad como segmento de la élite dirigente en el país se realizó en ese primer momento no tanto en el ámbito académico de las escuelas y facultades de economía sino en el interior de los órganos de gobierno. Y además en el seno de las luchas político-ideológicas que caracterizaron el período, englobando temas como el desarrollo económico, el nacionalismo, la protección industrial, la lucha contra el capital extranjero, el intervencionismo estatal, etc.

A partir de 1964, con la llegada e implantación de los gobiernos militares y los cambios llevados a cabo en el sistema de enseñanza superior, mediante los cuales se implantó una moderna e internacionalizada estructura de for-

mación de postgrado, los economistas consolidaron su posición como un segmento importante de la élites dirigentes del país. La intensificación del proceso de centralización política, la hipertrofia del Poder Ejecutivo y de su control sobre la economía, junto a la necesidad de legitimación del gobierno autoritario por la racionalidad y eficiencia económica contribuyeron al crecimiento del número de puestos en el gobierno monopolizados, prácticamente, por este grupo. Desde 1964, diez de los dieciocho ministros de Hacienda fueron economistas y también lo fueron seis de los siete ministros de Planificación. En el Banco Central, desde su creación en 1965, catorce de los dieciocho presidentes también fueron economistas.

Tipos de participación de los economistas en el gobierno

248

Cabe identificar principalmente dos tipos de participación de los economistas en el gobierno. El primero se refiere a la carrera de funcionarios economistas, es decir, de funcionarios que se diplomaron en ciencias económicas e ingresaron (por concurso o contratación directa) en ciertos órganos gubernamentales de gestión económica, donde desempeñaron su actividad profesional más importante. La mayoría de los economistas que realizaron éste tipo de carrera se situaron en los escalones intermedios de los organismos gubernamentales.

El segundo tipo se refiere a los economistas-dirigentes políticos y es el que interesa analizar en éste trabajo. Son los “scholars” o académicos reclutados en los medios universitarios, especialmente de Sao Paulo y Río de Janeiro para los altos niveles del gobierno. En general, en este grupo se encuentran profesores “brillantes” (algunos muy jóvenes) que también se habían convertido en profesionales de prestigio conocidos en medios de actividades de consultoría. Estos fueron los casos de los ex-ministros Delfim Netto y Mario Henrique Simonsen, en los años 60 y 70. En el período de la apertura democrática, los economistas académicos se convirtieron en importantes actores en el ámbito político de la oposición al gobierno militar, a través de críticas a sus políticas, en debates en televisión, en foros empresariales y artículos en los periódicos. Muchos de ellos desarrollaron, en universidades estadounidenses, tesis relativas a las cuestiones de mayor actualidad de la agenda política, como fue el caso de los teóricos de la inflación inercial que elaboraron los programas heterodoxos de estabilización económica. Para un economista de la academia la invitación a participar en el gobierno es la expresión del reconocimiento de su competencia técnica.

Cada uno de estos dos perfiles de carrera implica vínculos específicos de sus miembros con los cargos gubernamentales que se desempeñan. A diferencia de los funcionarios-economistas que realizan su carrera profesional en los distintos niveles de la administración pública y también de los políticos vinculados a los partidos que viven de la y para la política, como los señaló Weber, los economistas-dirigentes políticos apenas pasan por la política. Esta se considera no como un fin sino como un medio para alcanzar una mayor consideración y prestigio como economista. Independientemente del tiempo de permanencia en el gobierno su relación con los cargos tiene un carácter transitorio y es percibida como una etapa de una carrera mucho más amplia que, en general, está organizada de la forma siguiente: universidad-gobierno-consultoría privada. Estas etapas no son necesariamente excluyentes sino que se suceden en función de la importancia que se atribuye a cada una de ellas en los diferentes momentos de las trayectorias profesionales.

Las relaciones establecidas por los economistas-dirigentes políticos con el gobierno responden a comportamientos y actitudes que merece la pena destacar: cuando asumen los puestos en el gobierno, los “scholars” tienen como propósito poner en práctica los modelos elaborados en los medios académicos y están imbuidos de la misión de tratar de resolver los problemas económicos del país. No se encuentran comprometidos con la maquinaria gubernamental o con demandas electorales. Su compromiso está relacionado con proyectos de cambio del orden económico que critican; es por eso que los académicos con frecuencia entran en confrontación con los demás actores políticos debido al choque entre la racionalidad técnica y la racionalidad política. Desencantados con la desnaturalización de sus propuestas técnicas y con los retrocesos o concesiones efectuadas por el gobierno a los demás actores políticos, los economistas académicos son empujados a dejar el gobierno “por razones personales”. Cabe citar en este sentido los comentarios efectuados por un economista y profesor universitario respecto a la salida del gobierno de su colega Pérsio Arida —uno de los más destacados autores del Plan Cruzado y del Plan Real— de la presidencia del Banco Central en junio de 1995. Es importante destacar estos comentarios, publicados en la prensa, ya que fueron posteriormente elogiados por el propio ministro de Hacienda, el economista Pedro Malan:

(...) La situación del economista que por ventura ocupa cargos ejecutivos en el primer escalón del gobierno se ha convertido en una pesadilla ... el desempeño del cargo en el ejercicio de funciones ejecutivas en el área económica se han convertido en un "tormento virtualmente insoportable para cualquier ciudadano —economista o no

economista— que tenga un compromiso más firme con patrones mínimos de racionalidad económica y que al mismo tiempo no aliamente ambiciones personales de poder". (Eduardo Giannetti en Folha de Sao Paulo, 4.6. 1995, Cuaderno nº 2, pág. 5, el subrayado es mío).

Después de desempeñar el cargo en el gobierno durante un período más o menos largo la mayoría de los académicos no retorna a la universidad como espacio profesional más importante. Prefieren continuar una carrera en el sector financiero privado o establecer sus propias empresas de consultoría donde tienen oportunidad de rentabilizar los activos intangibles de información y conocimiento acumulados durante la experiencia al frente de la cartera gubernamental. Universidad, gobierno y empresa privada son los distintos momentos que estrechamente vinculados señalan la red de espacios sociales por donde circula y se legitima este específico segmento de las élites dirigentes.

Las características de la gestión económica en Brasil

250

La centralización de las decisiones en ámbitos restringidos y relativamente aislados de las presiones externas ha sido el patrón predominante de la gestión macroeconómica en Brasil, no sólo en los momentos de dictadura sino también en los períodos de redemocratización (Sola, 1988). Los economistas académicos en el período democrático, aunque hayan sido los principales responsables del movimiento de oposición al autoritarismo militar y por la críticas que realizaron en el final de mismo, incluidos aquellos que fueron denominados como “economistas de oposición”, actuaron como policymakers reproduciendo y reforzando patrones no democráticos en la toma de decisiones.

Las descripciones sobre lo que ocurría entre bastidores en el Plan Cruzado (puesto en marcha durante el gobierno Sarney, en febrero de 1986) muestran ciertos aspectos que conviene destacar. En primer lugar, el proceso de decisión se mantuvo cerrado en un círculo restringido, como ocurrió durante toda la dictadura militar, en el cual los economistas fueron los actores privilegiados. Estos continuaron siendo seleccionados por los ministros de Hacienda, de Planificación o por el Presidente del Banco Central, e incluso escogidos para ocupar esos cargos por criterios no institucionalizados y, en su mayoría, fuera de las carreras burocráticas, es decir, en círculos de colegas de la universidad o de actividades de consultoría. En segundo lugar, no por ello menos importante, cabe destacar todavía que si bien algunos econo-

mistas se identificaban con determinados partidos políticos no se originó una verdadera articulación en los responsables de las decisiones económicas y los partidos que apoyaban al gobierno. De acuerdo a relatos sobre el Plan Cruzado, después de meses de sigilosa preparación y en medio de cuestiones técnicas relativas a la congelación de precios, índices, fechas de lanzamiento, tablitras de tipos de cambio preparación del marketing para la venta del "producto" a los medios de comunicación, etc., sus autores cayeron en la cuenta, en vísperas de su lanzamiento, de la necesidad de comunicar las decisiones al presidente del PMDB, principal partido de la entonces coalición gubernamental, para garantizarse su apoyo político (Sardenberg, 1987).

En realidad, de acuerdo a datos obtenidos en entrevistas, la identificación de los economistas con el PMDB se realizó en mayor medida a través de vínculos personales con sus líderes que por la articulación de las orientaciones del partido con las políticas de estabilización (decididas y aplicadas sólo por los economistas). El desconocimiento del plan por los principales líderes del PMDB, la ausencia de discusiones sistemáticas sobre los diversos aspectos del mismo en el seno del partido, pusieron de manifiesto la existencia de relaciones mas bien formales que reales con el partido.

Una situación semejante se repitió con Bresser Pereira cuando asumió el ministerio de Hacienda, durante siete meses, en 1987, después del fracaso del Plan Cruzado. Aunque haya ascendido al cargo oficialmente por indicación del PMDB, la orientación de su gestión no estuvo orientada por la lógica partidista, escogió sus colaboradores en especial en el ámbito académico y su gestión se basó en criterios técnicos. En las declaraciones que realizó después de abandonar el ministerio, se pone de manifiesto que la lógica del economista (y del intelectual) predominó sobre la lógica del hombre de partido:

"En mi estancia en el Ministerio de Hacienda tuve la oportunidad excepcional de estar contra corriente. Contra corriente en materia de diagnóstico de la crisis brasileña, contra corriente en relación al populismo desarrollista de mi partido y de la izquierda en general, y contra corriente en relación al fisiologismo que acabó dominando el gobierno Sarney..." (Pereira, 1992:14, el subrayado es mío).

También la gestión económica del primer gobierno elegido democráticamente, después de dos décadas de dictadura militar, se caracterizó, en mayor medida que los anteriores, por la enorme centralización de las decisiones (reuniendo, por ejemplo, las atribuciones del ministerio de Planificación y de Hacienda bajo la dirección única del entonces Ministerio de Economía) y por la adopción de drásticas medidas de política económica (bloqueo de las

cuentas bancarias, además de las medidas de congelación de precios también adoptadas en planes anteriores). Estas medidas fueron también impuestas al congreso donde fueron asumidas a posteriori como hecho consumado. Las características de la gestión económica del Plan Collor (1990-1991), incluso antes del desastre político de su gobierno con el *impeachment* del presidente), pusieron de manifiesto de una forma clara y dramática las diversas dimensiones de la larga práctica de autoritarismo y centralismo en la toma de decisiones de política económica que perduraron en el país a través de distintos regímenes políticos.

252

Estas prácticas se justificaron en distintos momentos históricos y con diferentes argumentos, bien sea con el argumento del “desarrollismo”, del “milagro económico”, o incluso el de la necesidad imperiosa de controlar el “monstruo” de la inflación. Los economistas acabaron reproduciendo, no necesariamente de forma consciente, las relaciones no democráticas que caracterizaron tradicionalmente la actuación de las élites políticas en el país; esto fue así mediante la apelación a la complejidad de los problemas del desarrollo, de la regulación monetaria, de la estabilización económica, presentándolos como pertenecientes al ámbito de la complejidad técnica (es decir, como atributo de ciertos individuos o grupos que detentan la competencia necesaria, cuando no el monopolio exclusivo, de hablar y tratar sobre los problemas de un ámbito específico) y no como pertenecientes a la complejidad política (es decir, como asunto abierto a la competencia entre todos los grupos que se constituyen como fuerzas políticas organizadas).

Con independencia de sus orientaciones teóricas o ideológicas, todos ellos contribuyeron a través de las pautas de acceso al poder y de gestión de las políticas económicas al reforzamiento del centralismo en la toma de decisiones. Además, contribuyeron también al desarrollo de prácticas neopatrimonialistas, al transformar su estancia en el gobierno en un “capital” de conocimientos e informaciones (sobre la maquinaria del gobierno, el sistema de decisiones, los recursos públicos disponibles, etc.) que puede ser rentabilizado en el mercado. El surgimiento de innumerables empresas de consultoría propiedad de ex-ministros o ex-dirigentes de agencias económicas gubernamentales es bastante reveladora de este proceso.

La fuerte intensidad del proceso inflacionista fue el factor clave y determinante de que las decisiones económicas no fuesen discutidas y negociadas de forma abierta y amplia implicando a una pluralidad de grupos organizados en la arena política. Con la justificación teórica fundamentada de que los agentes económicos actúan estratégicamente anticipando las medidas que se adoptan y neutralizando los resultados de las políticas del gobierno en el

caso de que se tuviese alguna noticia sobre la orientación de sus contenidos, las decisiones se tomaban por un grupo muy reducido de individuos que ostentaba con exclusividad la información más relevante de la misma forma que se hacía con los secretos de guerra. Cuanto más elevadas eran las tasas de inflación más se presentaba la situación como una amenaza creciente al tiempo que se esperaba de los gobernantes, sintiéndose estos legitimados, acciones drásticas, es decir choques o “pociones mágicas” generadas por poderosas mentes capaces de resolver definitivamente el “problema” de la nación. Cabe recordar aquí los análisis de O'Donnell referentes a la democracia delegativa, es decir aquella distinta de la democracia representativa y predominante en la América Latina actual, donde los presidentes y sus asesores económicos se veían como salvadores de la patria:

“...The delegative “mandate” to rule supposedly emanated from the majority, strong political will, and adequate technical knowledge should suffice to fulfill the savior's mission -the “packages” follow as a corollary”...(O'Donnell, 1992:12)

Además, la actitud de “salvadores de la patria” asumida por algunos economistas (junto con los presidentes que les apoyaban políticamente), en especial en las experiencias denominadas como choques heterodoxos, debe ser examinada desde dos puntos de vista: por una parte, ella expresa una visión autoritaria del poder, implícita en la creencia en la capacidad transformadora del saber técnico y en su superioridad en relación a la racionalidad política; por otra parte, es síntoma, aunque sea paradójico, de la situación de ingobernabilidad o parálisis decisoria que ha caracterizado al Estado en Brasil en las últimas décadas. Cuanto menor era la capacidad de gobernar más se recurre a soluciones mágicas de carácter no político. Como se ha indicado antes, uno de los factores decisivo para el lanzamiento del Plan Cruzado, por ejemplo, fue la percepción por parte del gobierno de su debilidad política que se manifestaba en la fragilidad de la alianza política en la que se apoyaba (Sola, 1988).

Desde el punto de vista político-estructural, la continuidad de este patrón de gestión económica se expresa en la fuerte continuidad de la forma de actuación del Estado desarrollista, que perduró a lo largo de distintos regímenes políticos tanto dictatoriales como constitucionales. Incluso con la crisis de los años 70 y 80 y el agotamiento de las condiciones materiales para el mantenimiento del modelo de Estado desarrollista, el tipo de relación del Estado con la sociedad se mantuvo, constituyéndose como una red de protección de los capitales privados contra las vicisitudes de los mercados nacional e internacional. Siempre a costa

de un creciente endeudamiento público. En otras palabras, si el éxito de las diferentes políticas de desarrollo económico construidas a lo largo de las décadas de 1940 a 1970 puede ser contemplado como expresión del funcionamiento del modelo de Estado “regulador, empresario y patrón”, el fracaso de las innumerables tentativas de estabilización monetaria y de “ajuste estructural” de los años 80 y 90 puede ser explicado por su crisis creciente y por la incapacidad del Estado de imponer pérdidas a los grupos sociales más poderosos (Sallum y Kugelmas, 1994).

Ante este contexto, el Plan Real puede ser considerado distinto a los demás por constituirse en un experimento efectuado en un momento de clara percepción de la crisis del Estado y de los límites en los que se circunscribía el acuerdo constitucional de 1988. Además, se basó políticamente en la negociación constante y no “en los espasmos de autoridad de la Presidencia”, especialmente en la etapa de su puesta en marcha y aplicación. Si este rasgo puede ser considerado, por una parte, como límite serio para la efectividad de las medidas propuestas, por otro lado, representa, aunque parezca paradójico, como la única posibilidad de éxito de un programa de estabilización y reforma económica en un contexto democrático.

La gestión del Plan Real

El análisis del caso específico del Plan Real permite observar de forma más detallada los determinantes del proceso de decisión de la política económica en Brasil en los años más recientes, y en particular, las condiciones y límites de la autonomía gubernamental (o del equipo económico) frente a las presiones parlamentarias o partidistas de los grupos de interés organizados de la sociedad. Si la autonomía del Estado frente a los intereses sociales y políticos externos no es una situación unívoca y dada a priori, cabe señalar que contiene distintas gradualidades que se construyen a través del proceso político; por lo que se procura examinar en el caso del Plan Real, como las preferencias de los distintos actores implicados en el proceso se manifiestan con distintos grados de intensidad y en diferentes momentos como resultado del juego político concreto y de los diversos recursos disponibles y movilizables por cada uno de ellos (Przeworski, 1990).

En la etapa de formulación del Plan Real, la autonomía de los economistas que componían el equipo económico fue muy grande ya que los políticos y los grupos organizados de la sociedad no disponían de condiciones técnicas o competencias específicas para la elaboración de un programa de esta-

bilización y reforma económica. Esa primera etapa se inició en septiembre de 1993 con la discusión y elaboración de las propuestas en las que se estructuraba el programa que se pondría en marcha a partir de febrero de 1994 con las condiciones preparatorias para su lanzamiento posterior. Como fue recogido por la prensa, estas discusiones se prolongaron durante diez meses y en ellas se pusieron de manifiesto varias divergencias entre miembros del equipo económico a lo largo de las cincuenta y cinco versiones diferentes del Plan Real.

La elaboración de este programa de estabilización económica siguió una orientación basada en un conjunto de ideas y paradigmas teóricos, teniendo en cuenta también el aprendizaje que la sociedad había adquirido en su valoración de los errores o aciertos que habían tenido lugar en las experiencias anteriores en el país y en otras experiencias en el exterior².

“El Plan Real puede ser contemplado como una amalgama de tres conjuntos de análisis y propuestas: 1) la propuesta de la «moneda indexada», originaria de múltiples analistas y usualmente asociada a la llamada propuesta «Larida» (de André Lara Rezende y Pécio Arida); 2) las propuestas de *currency board* (defendida en el pasado reciente por André Lara Rezende además de otros economistas); 3) el análisis histórico de los procesos hiperinflacionistas en otros países, especialmente en Europa en los años veinte” (Toledo, 1994: 7).

255

Como ha sido indicado por varios economistas, el Plan Real partió de la constatación de que la inflación genera dos efectos en la economía: el impuesto inflacionista, a través de la emisión de moneda o “señoraje” necesario para la financiación de déficit público; y la destrucción de la función de la moneda como unidad de cuenta. Como se conocía la inviabilidad de la eliminación inmediata de la inflación (que exigía la solución del problema fiscal y la eliminación del componente inercial), para mantener la viabilidad de la financiación inflacionista del sector público y al mismo tiempo restablecer el “contenido informativo” del sistema de precios, el Plan Real se caracterizó por un proceso de ajuste gradual en el que se mantuvo la demanda de *stocks* de activos financieros, al mismo tiempo que se creó la URV, es decir un sistema de iniciación instantánea necesario para el restablecimiento del contenido informativo del sistema de precios; pero, con restricciones

² Como indicó HALL (1993), la influencia de las ideas o paradigmas teóricos y del aprendizaje social en las decisiones sobre políticas públicas tiene como condición la autonomía del Estado y de sus agentes.

para que esta unidad no se convirtiese de forma prematura en medio de cambio (Toledo, 1994).

Los análisis técnicos elaborados por el equipo económico implicaron la elección de determinadas medidas prácticas que fueron impuestas a los diversos agentes económicos (“no puede haber presiones de conflicto”). Estos, independientemente de su existencia como fuerza política organizada, tuvieron sus intereses inmediatos suplantados en la necesidad de preparar las condiciones para la estabilidad de precios.

Una vez elaborado, el Plan exigió la preparación de las condiciones para su puesta en marcha. En este período preparatorio, que también puede ser definido como un período de convivencia con la inflación se pusieron de manifiesto dos condiciones para el desarrollo del programa: la introducción de la URV, es decir del índice que preparó el proceso de transición para la puesta en marcha de la nueva moneda; y la aprobación de la medida provisional por parte del Congreso para la creación del Fondo Social de Emergencia, como requisito mínimo para que pudiese ser alcanzado un cierto equilibrio en las cuentas públicas. En ese momento, la elaboración técnica dio paso a las articulaciones políticas y el equipo económico contempló como el programa de estabilización que había elaborado dependía de la capacidad de negociación de los parlamentarios que apoyaban al gobierno.

256

La propuesta inicial era que el Fondo Social de Emergencia se constituyese mediante el bloqueo del 15 por 100 de los recursos que la Unión estaba obligada a transferir a los estados y municipios. Mientras tanto, las reacciones de los gobernadores y de los miembros de Congreso impidieron la obtención de recursos por esa vía. Después de las intensas negociaciones, el Congreso aprobó en febrero de 1994 la formación de un fondo compuesto por recursos procedentes de diversas fuentes³.

La etapa de aplicación del Plan Real, puesta en marcha a partir de julio de 1994, con el cambio de la moneda, aunque fue realizada por el equipo económico se caracterizó, de una forma más intensa que en la fase anterior, por continuas negociaciones con los diversos actores políticos. El equipo económico administraba el Plan Real en un contexto de equilibrio inestable, ya que se esperaban reformas en la constitución necesarias para el establecimiento de

³ Cabe señalar que se constituyó en un “artificio para aumentar la libertad de redistribución de los gastos públicos al interior del Presupuesto y (...) y no ha desempeñado, ni se pensó para desempeñar las mismas funciones de fondos con la misma denominación, que fueron creados en el seno de los programas de estabilización, tales como los que se llevaron a cabo en Perú, Bolivia o Colombia” (CAMPINO, 1994: 20).

condiciones estructurales sólidas de estabilidad económica. Sus acciones en esta etapa tenían el propósito de evitar la aparición de focos que realimentasen nuevas presiones inflacionistas, a través básicamente de un minucioso seguimiento de la evolución del tipo de interés y de la política cambiaria, produciendo medidas que intentasen corregir los efectos colaterales generados por las primeras, así como problemas en la balanza de pagos, en el nivel de liquidez de la economía, en las finanzas de los estados, cabe destacar, en un examen más detallado, los siguientes puntos que desafían al Plan Real hoy y que exigen una amplia negociación con los diferentes actores políticos:

1. El ajuste de las cuentas públicas y en especial la de los gobiernos estatales, junto a la disminución de la deuda pública.
2. El mantenimiento de la política de desindiciación.
3. La continuidad del proceso de apertura del mercado.
4. El control del tasa de interés y de la política cambiaria.

Como se sabe, las orientaciones neoliberales contenidas en el llamado Consenso de Washington que han orientado e inspirado las reformas económicas y los programas de estabilización monetaria en diversos países de América Latina, incluyendo al Plan Real, se basan en la siguiente trilogía: ajuste fiscal y financiero del Estado, es decir equilibrio de los gastos en relación a los ingresos y reducción de la deuda pública; privatización de las empresas estatales como forma de reequilibrar las finanzas públicas a través de la reducción del stock de deuda pública y en consecuencia del servicio de esta deuda; apertura del mercado para restituir la capacidad competitiva de las empresas que estuvieron durante largo tiempo protegidas, para estimular las ganancias de eficiencia y las consiguientes caídas de precios (Williamson, 1994).

Como la reforma tributaria y el proceso de privatización, necesarios a los ajustes fiscal y financiero, caminaron lentamente a través de largas y difíciles negociaciones políticas, el gobierno ha procurado avanzar en el proceso de reducción en el gasto público a través de dos frentes: a) la reforma administrativa, que, entre otros puntos, introdujo la posibilidad de despedir funcionarios, con lo cual podrían disminuir los gastos de personal, en especial en los gobiernos estatales; b) la prórroga del Fondo Social de Emergencia (FSE) para garantizar mayor flexibilidad de las finanzas federales, algo necesario para la continuidad del programa de estabilización, a la espera de que la reforma tributaria y las privatizaciones de empresas estatales se constituyan de forma efectiva como los pilares sobre los que se asiente de forma duradera la solución de la crisis fiscal del Estado y por tanto la estabilidad monetaria.

Los gobernadores de los estados se han mostrado favorables a la propuesta de reforma administrativa (ya que permitiría la disminución de los gastos de personal), sin embargo se han opuesto a la prórroga del FSE que consideran perjudicial para sus intereses al reducir los recursos disponibles por los estados, en especial de los fondos regionales que afectan en particular a las regiones del norte y nordeste. Al mismo tiempo, distintos aspectos de la reforma administrativa, y en particular el que se refiere al problema de la estabilidad, han encontrado fuerte oposición en grupos del Congreso comprometidos con intereses clientelares y corporativistas. Frente a estas resistencias, el gobierno ha procurado garantizar la prórroga del FSE y la aprobación de la reforma administrativa junto al despliegue de una intensa negociación sobre las deudas de los estados, teniendo en cuenta las reivindicaciones de los gobernadores. Estos han presionado a los parlamentarios de sus estados para que no apoyasen la prórroga del FSE mientras el Banco Central no suavizase el control sobre las finanzas estatales. A estas presiones del sistema político sobre el Banco Central se suma otra más reciente procedente de los bancos privados, que no consiguieron el saldo de sus deudas con los estados procedentes de que los gobernadores habían acudido a ellos para la obtención de la financiación de sus gastos, a través de las denominadas operaciones ARO (Anticipación de Ingresos Presupuestarios). De acuerdo a la información divulgada por el Banco Central, los préstamos de anticipación de ingresos presupuestarios obtenidos por gobiernos estatales y municipios aumentaron en un 112 por 100 en 1995 comparados con el mismo período de 1994. Como estos préstamos se realizan a tasas de interés de mercado, en este momento bastante elevados, representan una dificultad adicional para realizar el ajuste global del sector público.

Las relaciones conflictivas entre la racionalidad de los técnicos del Banco Central que pretenden imponer “austeridad fiscal” a los gobiernos estatales y la demanda constante de recursos por parte de los gobernadores, son todavía más tensas en el caso del Estado de Sao Paulo una vez que afloró la crisis de su banco estatal (BANESPA). Como se sabe, esta crisis se generó durante un largo período de tiempo por el uso político clientelar de los recursos del BANESPA. La orientación clara de los dirigentes del Banco Central sobre la privatización del BANESPA encontró serias resistencias por parte del gobernador de Sao Paulo M. Covas, y de todos los representantes parlamentarios del Estado de Sao Paulo. La situación de falta de solución ante la confrontación de las dos posiciones generó la decisión —arbitrada directamente por el Presidente de la República— de incorporar la deuda que el gobierno del Estado de Sao Paulo tenía con BANESPA al conjunto de la

deuda estatal que tenía que ser renegociada con el gobierno federal; y además produjo que el Banco Central cambiase su recomendación de privatizar el BANESPA. Estos resultados representan claramente un momento de permisividad o de porosidad de la política económica no sólo en relación a las presiones políticas sino en este caso también a las presiones sociales. Además de los políticos, también los sectores económicos (pequeñas y medianas empresas y agricultores de Sao Paulo) manifestaron su resistencia a la privatización del banco estatal (Abrúcio, 1995). En respuesta a la presión de los parlamentarios, el gobierno federal decidió asumir las deudas (más de 3 billones de reales) contraídas por los gobiernos estatales y los municipios con los bancos privados a través de operaciones ARO, las cuales, después de un período de refinanciación de dos años, tendrán que ser rescatadas del gobierno federal.

En relación a las presiones que dificultan el ajuste general de las finanzas y de las deudas públicas, cabe mencionar el acuerdo que decidió prolongar y securitizar las deudas de los agricultores. La competencia de los productos procedentes de otros países del Mercosur y la dificultad política de establecer precios mínimos acabaron originando una caída de los precios agrícolas de un 20 por 100 en términos reales, en la temporada 1994-95, lo que generó una grave crisis en este sector durante el primer año de vigencia del Plan Real. Frente a esta situación, el gobierno tuvo que dar marcha atrás en la política de ajuste de las finanzas públicas, rebajando los tipos de interés de la financiación agrícola y concediendo subsidios al sector por una cantidad cercana a los 7 billones de reales, en este caso a través de la emisión de títulos del Tesoro Nacional. En otros términos, la garantía de la denominada “ancla verde” del Plan Real, para evitar caídas significativas en la producción agrícola que pudiese comprometer la estabilidad de los precios de la cesta básica se convirtió en un argumento fuerte desde el punto vista técnico para la aceptación de las presiones procedentes de los agricultores, a través de sus parlamentarios. El apoyo de estos a la reforma administrativa y a la prolongación del FSE fueron todavía factores decisivos para el acuerdo con el gobierno.

En lo que se refiere al mantenimiento del proceso de desindiciación el reajuste de los salarios y de contratos en los sectores público y privado, iniciado en julio de 1995, se observa también la existencia de presiones no sólo procedentes las empresas estatales sino también de centrales sindicales y del sector privado, en particular del sector de la construcción que registró una fuerte contracción en 1995. Frente a los crecientes despidos en este sector que afectaron, según datos divulgados por el Sinduscon (Sindicato de la

Industria de la Construcción Civil del Estado de Sao Paulo), a 75.000 trabajadores en Sao Paulo, en 1995, el gobierno acabó cediendo a la elaboración de una medida provisional que autorizase el cobro de residuos de inflación, es decir de valores que no fueron pagados durante el período de “congelación” de las prestaciones en los contratos con plazo de duración superior a tres años .

En relación a la política de apertura de mercado también tuvo que aceptarse la necesidad de un pequeño retroceso a partir de abril de 1995, mediante la elevación de impuestos al 70 por 100 sobre 109 productos importados incluyendo automóviles y electrodomésticos. Esto se produjo no sólo como consecuencia de presiones ejercidas por las empresas fabricantes de automóviles establecidas en el país sino sobre todo por la “catástrofe que se cernía sobre la evolución de la balanza de pagos”. A su vez, el establecimiento de cuotas para la importación de automóviles representó no sólo una temporal marcha atrás en la política de apertura externa sino que provocó reacciones internacionales significativas manifestadas por la Organización Mundial de Comercio (OMC) y por Argentina —perjudicada con esta medida— y además marcó un momento de división al interior de las agencias gubernamentales encargadas de la gestión económica. La decisión adoptada por el Ministro de Planificación, José Serra, sensible a las demandas de la industria nacional, se encontró con la oposición de las principales orientaciones del Ministro de Hacienda, Pedro Malan, más preocupado con los principios de liberalización de los mercados y con la repercusiones negativas que tendría en los medios internacionales. En realidad, la continuidad de la política de apertura oscila entre las presiones de los grupos industriales perjudicados por la mayor competitividad de los productos importados y la necesidad de llevar a cabo ajustes de los efectos de las medidas iniciales adoptadas en lo que se refiere a la evolución del déficit del saldo comercial y por tanto balanza de pagos.

Si en relación al ajuste fiscal, las deudas estatales, la consolidación de la desindiciación y la apertura de la economía, el equipo económico ha tenido una actuación limitada y subordinada a procesos que dependen de negociaciones intensas y constantes con el sistema político en su conjunto, no sucedió lo mismo en el área monetaria y cambiaria. En realidad, existen varias señales de que los dirigentes del Banco Central y del Ministerio de Hacienda han conseguido garantizar, incluso hasta el momento, su autonomía en el control tanto de la tasa de interés como de la política cambiaria.

A pesar de las presiones de los diferentes sectores sociales contra las elevadas tasas de interés, procedentes principalmente de los sectores industrial

y agrícola y también del propio sector público cuyas deudas crecen de forma exponencial, estas tasas continúan todavía bastante elevadas. La necesidad de atraer capital externo como condición para el mantenimiento de una “almohada” de reservas que permita mantener el ancla cambiario, al tiempo que la necesidad de evitar una excesiva expansión del consumo que presione al alza los precios hace que este área se constituya en un espacio prácticamente monopolizado por los dirigentes del Banco Central, que administran de forma continua y autónomamente la disminución gradual de las tasas de interés y las bandas cambiarias en función de lo que ocurre en otras áreas económicas. En otras palabras, aunque se verifique una tendencia decreciente de las tasas de intereses el proceso descendente es muy lento y se lleva a cabo por el Banco Central en función de otras variables económicas (incluso teniendo en cuenta los elementos que estuvieron presentes en experiencias desastrosas tales como la crisis mexicana de diciembre de 1994) y no necesariamente en función de presiones políticas. Según afirmaciones realizadas por dirigentes de esta entidad, se señala que mientras que la reducción de la inflación no sea un proceso consolidado,

“No vamos a ceder a las presiones del Congreso para acelerar el ritmo de reducción de las tasas de interés... Para que la estabilización resulte exitosa, el Congreso precisa colaborar en asuntos como los procesos de privatización y la reforma fiscal. Pero la política de tasas de interés es sólo cuestión del Banco Central. Tenemos autonomía total Para decidir lo que hacer”, (Gustavo Franco en declaraciones realizadas en Nueva York durante el Seminario “Brasil 96” para el periódico El Estado de Sao Paulo, 10.10.95, el subrayado es mio).

261

Cabe destacar, por otro lado, ciertos cambios institucionales que reforzaron la autonomía del equipo económico en el área monetaria. Se trata de la modificación de la composición del Consejo Monetario Nacional (CMN) contenida en la misma medida provisional número 542, de 30.6.1994, que introdujo el Real. Por esta legislación, el CMN pasó a estar integrado sólo por los Ministros de Hacienda y de Planificación y también por el Presidente del Banco Central, excluyéndose la participación de otros Ministros de Estado, de los Presidentes de los Bancos Federales, de los representantes de los bancos privados y de otros sectores de la economía y también de los trabajadores.

Es preciso señalar mientras tanto que la “lucha” para garantizar esta área de autonomía se lleva a cabo a través de relaciones tensas no sólo entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, sino también al interior de las propias agencias de gestión económica. En relación al primer punto de conflicto se

puede citar, por ejemplo, el proyecto parlamentario reciente que crea la comisión de fiscalización y seguimiento del Banco Central. En relación a los conflictos interburocráticos, se pueden indicar las divergencias entre el equipo económico del Ministerio de Hacienda/Banco Central y la Secretaría de Planificación respecto a la forma y al ritmo del programa de estabilización. Por una parte, están los que controlan la tasa de cambio, la tasa de interés y la cantidad de moneda en circulación, y por otro el Ministerio de Planificación, encargado del Presupuesto y del programa de privatizaciones. Además de la ya mencionada cuestión de las cuotas de importación de automóviles, los conflictos entre estos dos polos aparecen en afirmaciones sobre la urgencia de suavizar las restricciones al consumo, reducir las tasas de interés, y revalorizar el dólar. etc., por parte de áreas vinculadas al Ministerio de Planificación y, por otro lado, afirmaciones sobre la necesidad de avanzar más rápidamente en la política de privatizaciones, en la reforma tributaria y en la austeridad fiscal.

262

Las divergencias de posiciones entre la Secretaría de Planificación y el equipo económico del Ministerio de Hacienda/Banco Central pueden ser contempladas como el resultado de un conjunto de factores que implican no sólo el apoyo de grupos empresariales paulistas a Serra, que es la persona más sensible a las demandas del sistema político ya que es también miembro del Parlamento y hombre de partido, sino incluso diferentes paradigmas teóricos e ideológicos⁴.

No sería exagerado afirmar que las medidas adoptadas por el ministro de Planificación para el sector industrial, y en particular el automovilístico ponen de relieve orientaciones que no están muy alejadas de las antiguas propuestas cepalinas, a las cuales el ministro de Planificación se adhirió desde su formación como economista, en Santiago de Chile, en los años 60 y 70 y que procuró difundir posteriormente en Brasil tanto como profesor como investigador de la Universidad de Campinas, uno de los más importantes centros de estudios económicos en Sao Paulo. Por otra parte, no es sorprendente que Pedro Malan y Gustavo Franco —antiguos miembros de la Universidad Católica de Río de Janeiro, posgraduados en universidades estadounidenses y seguidores del paradigma teórico neoclásico, además de activos participantes de los circuitos académicos internacionales y de instituciones como

⁴ En relación a las vinculaciones de José SERRA con los grupos empresariales paulistas, pueden ser citados los datos proporcionados por el Tribunal Superior Electoral, publicados en la prensa y que están relacionados a la financiación de su campaña electoral en 1994 para senador; datos que muestran que es uno de los candidatos de Sao Paulo que recibieron más recursos de los sectores industrial y financiero (ver a este respecto Folha de Sao Paulo 8.10.1995, Cuaderno Especial Elecciones S/A).

el FMI y el Banco Mundial— sientan “escalofrios” frente a estas acciones, como dijeron los periodistas ⁵.

En este contexto de disputas, el equipo económico cuenta con la aprobación de gran parte de los medios académicos, que reconocen casi por consenso, la necesidad de mantener una política de elevadas tasas de interés en tanto no se alcance un equilibrio fiscal. Todavía cuentan con un amplio apoyo presidencial. Este apoyo del Presidente de la República garantizando la autonomía de los gestores económicos en el seguimiento de la política monetaria y su relativo aislamiento frente a las presiones externas para que se reduzcan los tipos de interés es fundamental, en especial para el propio equipo económico que se apoya más en la legitimidad académica que en los apoyos que pudiesen provenir de grupos políticos y económicos.

Estas situaciones de aislamiento o de protección de la burocracia técnica, garantizadas no por formas institucionales sino por apoyos personales de los jefes políticos, y por tanto consideradas como transitorias o contingentes, han sido características de la historia de la gestión económica en Brasil, como ya apuntaron varios autores entre los cuales cabe citar a Geddes (1990), refiriéndose a la protección del presidente Kubitschek (1955-1960) a los técnicos encargados de la gestión de su Plan de Metas y de su política desarrollista, y D'Araújo (1992) sobre la Asesoría Económica de Vargas en su segundo gobierno (1951-1954).

263

Otro elemento fundamental, que posibilita una mayor autonomía para el equipo económico permitiendo su aislamiento frente a presiones políticas es el respaldo de las organizaciones económicas internacionales que confirman el acierto de las orientaciones generales adoptadas. Este respaldo internacional es particularmente crucial al considerar también que uno de los puntos centrales del Plan Real es, como varios autores han puesto de manifiesto, la libre entrada y salida de capital especulativo externo (el llamado *hot money*) atraído por los altos tipos de interés internos. La llegada de capitales externos necesarios para el mantenimiento de la “almohada” de reservas que permiten el sostenimiento del ancla cambiaria depende de un clima de estabilidad de las expectativas de los inversores, creado mediante un ambiente económico adecuado, en el que exista la certeza de que las nuevas reglas económicas y las decisiones políticas liberalizantes no serán alteradas.

⁵ Sobre el proceso de internacionalización de la Ciencia Económica y sus impactos profesionales y políticos que condujeron a profundizar las diferencias teóricas e ideológicas existentes entre los diversos grupos de economistas (por ejemplo, entre los economistas de la PUC-Rio y de la Universidad de Campinas) y al mismo tiempo, contribuyeron para la legitimación de estos profesionales como élites dirigentes en Brasil, ver LOUREIRO (1997).

Consideraciones finales

En resumen cabe señalar dos características principales sobre la gestión macroeconómica en Brasil:

1.- Ambitos decisorios restringidos. Estos están contituidos principalmente por economistas de prestigio procedentes de medios académicos o de consultoría privada y de forma secundaria de altos funcionarios de carrera del Ministerio de Hacienda y del Banco Central que detentan amplios poderes de formulación y de aplicación de los programas económicos.

2.- Ambitos relativamente aislados de las presiones externas y dependientes del respaldo personal del Presidente de la República o de un ministro fuerte, de Hacienda o de Planificación. Aunque más acentuado durante los gobiernos militares, este rasgo parece represetar, en el período de redemocratización, no tanto la fuerza sino la fragilidad de los llamados equipos económicos que ha sido apuntado inclusive como uno de los factores del fracaso político de los innumerables planes de estabilización económica.

264

En relación al Plan Real, se pretendió alterar el patrón de relaciones que tradicionalmente caracterizaba la gestión económica en el país incluso en las experiencias de la última década respecto a los programas de estabilización; en este sentido, se han establecido nuevas prácticas de negociación de las medidas adoptadas, especialmente con los grupos políticamente más poderosos, si se tiene en cuenta que los sindicatos de los trabajadores no lograran imponer sus demandas al gobierno. Si el equipo económico tiene el apoyo personal del Presidente de la República y el respaldo de los medios financieros y académicos internacionales que les garantizan la autonomía frente a las presiones externas en el seguimiento de la evolución de las tasas de interés, de la política cambiaria, y del nivel de liquidez de la economía, sus miembros frecuentemente tienen que negociar e incluso revisar y dar marcha atrás de algunas de sus iniciativas. En estos momentos, la razón técnica que pretende la austeridad fiscal tiene que ser revisada políticamente, bajo el liderazgo del Presidente, de los Gobernadores y de los Parlamentarios.

En otras palabras, este grupo es, por una parte, políticamente débil —por no gozar de un mandato electoral, ni estar integrado predominantemente por funcionarios que acceden a sus cargos por normas institucionalizadas de reclutamiento y de ascenso— y, por tanto, depende apenas del nombramiento y apoyo personal del Presidente de la República; por otra parte, es un importante instrumento de soporte político del propio presidente. Como es de sobra conocido, el buen comportamiento económico y la consolidación

del programa de estabilización han sido un elemento clave del éxito político del gobierno. Es aquí donde se encuentran concentrados los principales triunfos del presidente, que le garantizaron la elección en 1994 y que probablemente le permitirán su reelección en 1998, tal y como ocurrió en la Argentina de Menem y Cavallo.

En resumen, es en este juego tenso y conflictivo entre la razón técnica y la razón política donde se encuentra el gran desafío de la democracia moderna que no puede prescindir, como se ha indicado, de ninguno de estos actores políticos (Lindblom y Woodhouse, 1993). Mientras tanto el gran desafío del Plan Real desde el punto de vista de la consolidación de la democracia en Brasil, está centrado en la perspectiva de la ruptura o no ruptura del carácter neopatrimonial que tradicionalmente ha presidido las relaciones políticas en Brasil. Las reformas económicas y las negociaciones necesarias para la consolidación del programa de estabilización ¿se producen en la misma vieja moneda clientelar o, al contrario, representan una ruptura de este patrón y el avance en la política representativa, fundada en demandas de grupos organizados autónomamente en la sociedad, incluyendo ahí la clase trabajadora? Esta es, por tanto, una cuestión cuya respuesta todavía no se conoce.

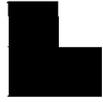
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- 266
- ABERBACH, J., PUTNAM, R. y ROCKMAN, B. (1991): *Bureaucrats & politicians in western democracies*, Harvard University Press.
- ABRUCIO, F. (1995): *Federalismo e a questão dos bancos estaduais*, CEDEC, São Paulo.
- CAMPINO, A. C.C.(1994): "Fundos Sociais de Emergência na América Latina", en *Informações FIPE*, nº 167.
- CENTENO, M. A.,(1994): *Democracy within reason, technocratic revolution in Mexico*, The Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania.
- GEDDES, B. (1990): "Building state 'autonomy' in Brazil, 1930-1964", en *Comparative Politics*, vol. 22, nº 2.
- D'ARAUJO, M. C., (1982): *O segundo governo Vargas (Democracia, partidos e crise política)*, Zahar, Rio.
- HALL, P. (1993): "Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policymaking in Britain", en *Comparative Politics*, vol. 25, nº 3
- LINBLOM, C. y WOODHOUSE, E. (1993): *The Policy-making process*, 3ª edición Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- LOUREIRO, M. R.(1992): "Economistas e elites dirigentes no Brasil", en *Revista Brasileira de Ciências Sociais* Vol. 20.
- LOUREIRO, M. R. (1996): "The professional and political impacts of internationalization of Economics in Brazil", en *History of Political Economy*, Junio (en Prensa).
- LOUREIRO, M. R. (1997): *Os economistas no governo*. Editora da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.
- MALLOY, J. (1991): *Economic policymaking and the problem of democratic governance in the Central Andes*. Coleção documentos, nº 5, Instituto de Estudos Avançados, USP.
- MARKOFF, J. y MONTECINOS, V. (1993): "The ubiquitous rise of economists", en *Journal of Public Policy*, vol. 13, nº 1, Enero-Marzo.
- MEYNAUD, J. (1968): *Technocracy*, New York, Free Press.
- MONTECINOS, V. (1993): "Economic policy elites and democratization", en *Studies in Comparative International Development*, vol. 28, nº 1.
- O'DONNELL, G. (1992): *Delegative democracy?* Working paper, nº 172, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Marzo.
- PEREIRA, L. C. B. (1992): "Problematizando uma experiência de governo, Contra a corrente no Ministério da Fazenda", en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 19, año 7, Junio.
- PRZEWORSKI, A., (1990): *The State and the Economy under Capitalism*, Harwood Academic Publishers, Switzerland.

- SALLUM, B. y KUGELMAS, E. (1993): "O Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80", en Sola (org.), *Estado, mercado e democracia*, Paz e Terra, Rio.
- SARDEMBERG, C. A. (1987): *Aventura e Agonia, Nos Bastidores do Plano Cruzado*, Companhia das Letras, São Paulo.
- SCHNEIDER, B. R. (1993): "The career connectlon: a comparative analysis of bureaucratic preferences and insulation", en *Comparative Politics*, vol. 25, nº 3.
- SILVA, P. (1991): "Technocrats and politics in Chile: from Chicago boys to the CIE-PLAN monks", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 23, parte 2, mayo.
- SOLA, L. (1988): "Choque heterodoxo e transição democrática sem ruptura: Uma abordagem transdisciplinar", en Sola (org.) *O estado da transição: política e economia na nova república*, Vertice, São Paulo.
- TOLEDO, J. (1994): "O Plano FHC: A lógica e os requisitos para seu sucesso", en *Informações FIFE*, São Paulo, nº 160, Janeiro.
- TOURAINE, A. (1971): *The Post-Industrial Society*, New York, Random House.
- WILLIAMSON, J. (1994): *The political economy of policy reform*, Institute for International Economics, Washington.

Reseñas

Temáticas



CLAVES PARA INTERPRETAR LA INTERDEPENDENCIA ENTRE POLÍTICA Y ECONOMÍA EN LAS DEMOCRACIAS DE AMÉRICA LATINA

En esta reseña temática, se incluyen aquellos trabajos publicados, cuya lectura es fundamental a la hora de abordar el análisis de la interacción entre política y economía en países con regímenes democráticos: Alesina, A. (1988). **Credibility and policy convergence in a two-party system with rational voters**, *American Economic Review*, vol 78; Alesina, A. (1989). **Comments and discussions to Nordhaus (1989)**, *Brookings Papers on Economic Activity*, vol 2; Alesina, A. y Roubini, N. (1992). **Political business cycles in OECD economies**, *Review of Economic Studies*; Alesina, A. y Sachs, J. (1988). **Political parties and the business cycle in the United States**, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol 20, nº 1; Alesina, A.; Cohen, G. y Roubini, N. (1992). **Macroeconomic policy and elections in OECD democracies**, *Economics and Politics*, nº 4; Alesina, A.; Cohen, G. y Roubini, N. (1993). **Electoral business cycle in industrial democracies**, *Journal of Political Economy*, vol 9, nº 1; Alt, J. E. (1985). **Political parties, world demand and unemployment: Domestic and international sources of economic activity**, *American Political Science Review*, vol 79; Amor Bravo, E. M. (1987). **Modelos políticos-económicos en España**, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 4; Buchanan, J. y Tollison, R. (1972). **Theory of Public Choice: Political applications of economic**, University of Michigan Press; Buchanan, J., Tollison, R. (1984). **Theory of Public Choice II**, Ann Arbor: University of Michigan Press; Chappell, H. W. (1986). **Party differences in macroeconomic policies and outcomes**; Chappell, H. W. y Keech, W. R. (1988). **The unemployment**

consequences of partisan monetary policies, *Southern Economic Journal*, vol 55, nº 1; Downs, A. (1957). **The economic theory of democracy**, Harper and Row. New York; Frey, B. S. y Schneider, F. (1975). **On the modelling of politico-economic interdependence**, *European Journal of Political Research*, vol 3; Frey, B. S. y Schneider, F. (1978). **A politico-economic model of the United Kingdom**, *Economic Journal*, vol 88, nº 350; Frey, B. S. y Schneider, F. (1978). **An empirical study of politico-economic interaction in the United States**, *The Review of Economics and Statistics*, vol 60, nº 2; Frey, B. S. y Schneider, F. (1981). **A politico-economic model of the United Kingdom: New estimates and predictions**, *Economic Journal*, vol 91; Frey, B. S. y Schneider, F. (1983). **An empirical study of politico-economic interaction in the United States: A reply**. *The Review of Economics and Statistics*, vol 65; Hibbs, D. A. (1977). **Political parties and macroeconomic policy**. *The American Political Science Review*, vol 7; Ito, T. (1990). **The timing of elections and political business cycles in Japan**, *Journal of Asian Economics*, vol 1, nº 1; Kalecki, M. (1938). **Lessons of the blum experiment**, *Economic Journal*, vol 48; Kalecki, M. (1943). **Political aspects of full employment**, *Political Quarterly*, vol 14; Lindbeck, A. (1976). **Stabilization policies in open economies with endogenous politicians**, *Review Papers and Proceedings*, mayo; Nordhaus, W. D. (1975). **The political business cycle**, *Review of Economic Studies*, vol 42; Nordhaus, W. D. (1989). **Alternative approaches to the political business cycle**, *Brookings Papers on Economic Activity*, nº 2; Persson, T. y Tabellini, G. (1991). **Macroeconomic policy, credibility and politics**, *The Review of Economics and Statistics*; Rogoff, K. y Sibert, A. (1988). **Equilibrium political business cycles**, *Review of Economic Studies*, vol 55; Sáez Lozano, J. L. (1996). **Elecciones, economía y partidos**, *Nueva Revista*, 2ª serie, Nº 45; Sáez Lozano, J. L. (1996). **Economía, política y elecciones en la democracia chilena, 1989-1996**, *Estudios Económicos*, Vol 11, Nº 2. El Colegio de México; Schumpeter, J. A. (1968). **Capitalismo, socialismo y democracia**, Aguilar; Terrores, M. (1990). **Macroeconomic policy choices under alternative electoral structures: A signalling approach**; Tufte, E. R. (1978). **Political control of the economy**, Princeton University.

A lo largo de los ochenta, América Latina ha experimentado un fuerte proceso de democratización, que ha culminado con éxito, si exceptuamos el caso de la dictadura cubana. En ese sentido, entendemos que a estas alturas de la década de los noventa es oportuno revisar aquellos elementos claves de la teoría del ciclo político-económico, que puedan contribuir a explicar la interrelación entre el sistema político y económico; y a mejorar el conocimiento que se tiene de la realidad latinoamericana.

Si este análisis lo hubiésemos realizado antes de la década de los setenta, bajo el imperante dominio de los postulados de la síntesis neoclásica, concluiríamos que la interacción entre política y economía era inapreciable en un sistema económico como el capitalista, donde la acción ejecutiva de cualquier gobierno democrático es inmune a cualquier intencionalidad oportunista y/o ideológica de las personas que constituyen la institución estatal. Ello explica, por que los economistas keynesianos (que eran mayoría), defendían a ultranza el papel del Estado como salvador del sistema, ya que esta institución procuraba maximizar el bienestar social, lo cual le eximía de cualquier sospecha de manipulación política del ciclo económico.

A estas alturas del siglo, el panorama ha cambiado radicalmente, y apenas se escuchan voces que critiquen el planteamiento lanzado por la Public Choice a mitad de los setenta, en el que se argumentaba que el gobierno no es neutral a su intervención reguladora de la vida económica. En ese sentido, el Estado (como garante de la permanencia del orden social), no es un elemento exógeno, tal y como suponía el modelo de la síntesis neoclásica; por el contrario, es una institución regida por personas, con unos intereses concretos (particulares y/o partidistas). Entre los miembros que componen la institución estatal, está el poder ejecutivo, que si bien actúa de un modo colectivo con los demás componentes de la institución, sin embargo, a veces se ve tentado por sus interés electoralistas y/o partidistas.

De todo lo anterior se infiere, que la relación elecciones-economía-partidos presenta ciertas peculiaridades, que le otorgan un carácter muy peculiar. En ese sentido, es necesario aportar elementos y criterios que contribuyan al esclarecimiento de la verdad mediante el razonamiento lógico; pues el camino del análisis empírico está en buena medida vedado, al no disponer de series estadísticas que permitan extraer con-

clusiones. En cualquier caso, no quiero finalizar esta introducción, sin indicar que esta reseña se plantea con la única vocación, de alumbrar argumentos claves para interpretar la interrelación entre política y economía en América Latina.

Argumentos del ciclo político-económico de América Latina

Los planteamientos formales, que se han nucleado en torno a esta corriente de pensamiento, comparten el supuesto de que la coyuntura económica influye en las decisión final de los votantes. De este modo podremos juzgar la actuación política de un gobierno de electoralista, cuando utiliza los instrumentos que tiene bajo su control, con el único fin de mejorar la situación antes de las elecciones; buscando con ello, modificar la opinión negativa que los electores tenían acerca de su nivel de competencia. Por el contrario, diremos que el ejecutivo está haciendo partidismo, cuando articula medidas económicas encaminadas a satisfacer los objetivos programáticos del partido que respalda su acción de gobierno.

Descendiendo al terreno de lo concreto, y centrándonos en la evidencia empírica que ofrece la joven democracia chilena, podemos decir, que los gobiernos de esta nueva etapa¹ de convivencia en libertad, han actuado de un modo colectivo con las demás instituciones estatales; pero sin renunciar a mantener una actitud política ecléctica, que ha estado marcada por los objetivos electoralistas e ideológicos que tenían que satisfacer (Sáez Lozano 1996). Si no, cómo podríamos interpretar las medidas estabilizadoras articuladas por el gobierno Aylwin antes de las elecciones generales de 1993, que pretendía controlar la inflación, sin renunciar nunca al objetivo de

¹ Hasta la fecha, se han celebrado dos elecciones presidenciales y parlamentarias: 14 de diciembre de 1989 y 11 de diciembre de 1993. Para ello, fue necesario reformar la Constitución de 1980, mediante el plebiscito de 30 de julio de 1989, en donde los chilenos se manifestaron mayoritariamente, a favor del restablecimiento de las libertades públicas.

En ambos comicios parlamentarios, la coalición Concertación por la Democracia (de centro-izquierda) obtuvo mayoría absoluta en la Cámara de los Diputados. El primer presidente electo de la República fue Patricio Aylwin (de la Concertación por la Democracia); el actual primer mandatario es Eduardo Frei, candidato de la misma coalición en las últimas elecciones presidenciales celebradas.

expansión económica; o qué lectura se podría hacer de la actitud del ejecutivo de Frei, que ha adoptado una posición ideológica, aplicando medidas económicas en perfecta armonía con la política electoralista del anterior ejecutivo: sacrificando mayores tasas de crecimiento, con el fin de controlar los precios.

No obstante, la actitud política de los ejecutivos de la Concertación hay que interpretarla, como la respuesta lógica, ante la ambigua racionalidad del electorado chileno. Si analizamos el comportamiento de los votantes, apreciamos que se desenvuelven entre la extremada racionalidad de los partidarios de la Unión (coalición de partidos políticos, que se sitúan en el centro-derecha del espectro ideológico), y la ambigua coherencia de aquellos que optan por la Concertación.

Quienes votaron al centro-derecha en las elecciones parlamentarias de 1993, manifestaban una clara preferencia ideológica por los principios programáticos de la coalición, juzgaban la situación política y económica de mala, reconocían el liderazgo de las personalidades más representativas de esta fuerza política y, por último, consideraban que la campaña realizada por sus candidatos fue buena. Por el contrario, los electores de la Concertación, se distinguían por una cierta ambigüedad racionalista, ya que optaron por esta coalición, aún a pesar de valorar negativamente la situación económica generada por el gobierno de Aylwin. No obstante, esta miopía electoral se radicalizó más en las funciones de voto del grupo democrata cristiano y del presidente Frei, donde buena parte de sus simpatizantes votaron a los candidatos de esta fuerza política, pero admitiendo que la campaña realizada no fue satisfactoria.

Tras la lectura de los párrafos anteriores, considero que tiene sentido cuestionarse, *si la política y la economía de las democracias latinoamericanas están interrelacionadas*. Si la respuesta fuese negativa, finalizaría la posible controversia; ahora bien, a tenor de lo relatado hasta el momento, creo que la contestación más factible es la contraria. Pasamos pues, a un segundo nivel de la discusión, en donde nos planteamos: *¿Influye la situación económica de los países en la decisión de los electores latinoamericanos?*, y *¿la coyuntura electoral de América Latina, y los niveles de popularidad de los gobiernos, condicionan la instrumentalización de la política económica?*. La dialéctica anterior, no debe hacernos olvidar, que *las ideologías*

influyen tanto en la decisión de los votantes, como en la actitud política del gobierno.

Así pues, una vez aceptado el principio de interacción entre política y economía en América Latina, hemos de analizar como se articula la relación entre ambos elementos. De ahí, que sea necesario, revisar los diferentes planteamientos de la teoría del ciclo político y económico.

Enfoques de la teoría del ciclo político y económico: Viejas propuestas, nuevos planteamientos.

Tal y como hemos indicado en la introducción de esta reseña, mientras que dominó el paradigma keynesiano, se consideró que la acción del gobierno era una variable exógena del modelo macroeconómico; de tal suerte, que su intervención se planteaba con la finalidad de mejorar el bienestar social. Sin embargo, en los últimos veinte años, la Public Choice viene defendiendo una tesis ciertamente diferente, es decir, el Estado interviene en la economía real, buscando satisfacer otros intereses que no son los del bienestar; de ahí, que consideren la acción del gobierno, como una variable endógena que afecta al funcionamiento del sistema económico.

En cualquier caso, la teoría del ciclo político y económico se vertebra sobre tres enfoques fundamentales: el ciclo político de la economía, el ciclo ideológico, y el ciclo ecléctico u oportunista-ideológico.

El ciclo político de la economía

Para **Nordhaus** (1975), los gobiernos democráticos, independientemente del signo ideológico del(los) partido(s) que les apoya(n), utilizan la política económica con fines meramente electoralistas. Ello explica, por que la política económica se orienta en función de la proximidad temporal de los comicios: se articulan medidas expansionistas antes de las elecciones, y una vez celebrados éstas, aplicarán medidas estabilizadoras, buscando con ello, corregir las consecuencias negativas (incremento de la inflación, ...) de la política macroeconómica preelectoral.

La mayor crítica que se le hace a este planteamiento del *ciclo oportunista* es, que se fundamenta sobre supuestos muy restrictivos. Parten de la hipótesis, de que los *electores son ingenuos*, ya que basan su decisión en los resultados económicos más recientes. De este modo, optarán por el partido del gobierno, si consideran que la coyuntura económica es favorable; o por el contrario, castigarán a esta fuerza política, cuando crean que el ejecutivo es el principal culpable de la recesión económica existente. En segundo término, suponen que los *gobernantes se enfrentan a una situación económica, caracterizada por una curva de Phillips que incorpora las expectativas adaptativas* (se trata pues, de un trade-off entre inflación y desempleo).

A la luz del viejo planteamiento de **Nordhaus** (1975), **Alesina y Roubini** (1992) han reflexionado sobre la posibilidad de que exista un *ciclo político de la inflación*.

Es evidente, que esta formulación de la teoría oportunista ingenua, presenta algunas vicisitudes que fueron superadas por el enfoque del *ciclo electoralista racional*, dado que suponen, que los votantes no son tan miopes, y que la curva de Phillips incorpora las expectativas racionales de los electores. Estamos pues, ante un nuevo planteamiento, que explica por qué en periodos preelectorales, los gobiernos utilizan (a corto plazo) la política presupuestaria para generar entre los votantes, lo que se conoce como *ilusión presupuestaria*: mejorando los servicios públicos, suministrando más cantidad de bienes públicos y ayudas directas (infraestructuras, transferencias de renta, ...), Ello explica, por qué los electores poseen un juicio muy favorable de la eficacia del gobierno, que les conduce a formarse unas falsas expectativas de prosperidad económica; pues tras la celebración de los comicios, habrán de soportar los costes económicos (subida de impuestos, ...) que conlleva esta actitud electoralista de los ejecutivos.

En cualquier caso, esta política no podrá mantenerse a largo plazo, y sobre todo no podrá tener una secuencia cíclica, ya que los electores, a la hora de votar, tendrán en cuenta las enseñanzas del pasado (largo plazo), castigando al partido del gobierno, si aprecian que el ejecutivo ha utilizado el presupuesto de un modo discrecional.

Además del presupuesto, los gobiernos pueden utilizar la política monetaria con fines electoralistas, generando así lo que se conoce como

el *ciclo monetario*. En esa línea, **Persson y Tabellini** (1991) han analizado las posibles implicaciones que se pueden derivar de la politización de las medidas monetarias, cuando el calendario electoral es endógeno, es decir, que las elecciones no se pueden anticipar. En esta línea, **Alesina** (1989), **Alesina, Cohen y Roubini** (1992), **Hibbs** (1987) y **Lindbeck** (1976), han evidenciado que la política monetaria de los presidentes Carter (entre 1979-80) y Mitterrand (periodo 1983-86), y en menor medida, los gobiernos de los países de la OCDE más industrializados (durante el periodo 1958-87), tenían una finalidad oportunista, al mismo tiempo que se caracterizaban por su carácter antipartidista. Articulaban medidas monetarias expansivas al comienzo de la legislatura para favorecer el crecimiento económico, sin importarles la inflación; sin embargo, en el año electoral, aplicaba una política restrictiva (aún siendo conscientes de que ello iba contra los postulados ideológicos de los partidos que respaldaban su acción de gobierno), con el fin de frenar el alza de los precios. Con esta actitud, pretendían recuperar la confianza del votante medio.

La otra cara del comportamiento oportunista preelectoral de carácter antipartidista, la encontramos en la política monetaria expansiva que practicó Reagan entre 1983-84 (inmediatamente antes de las elecciones), ya que necesitaba reactivar la economía, para así mejorar su nivel de popularidad ante la reelección.

En general, estos dos enfoques del ciclo político de la economía (ingenuo y racional), no contemplan la posibilidad de que los gobiernos puedan anticipar los comicios, buscando rentabilizar electoralmente, la favorable coyuntura económica. En base a todo lo anterior, **Terrones** (1990) plantea un modelo del *ciclo estratégico*, que explica por qué algunos ejecutivos son proclives a adelantar las elecciones, si tras la celebración de las mismas, la economía experimenta un fuerte auge (**Ito** 1990). Si por el contrario, el periodo postelectoral se caracteriza por el estancamiento o la recesión económica, el gobierno esperará a que cambie la coyuntura del ciclo económico, para convocar los comicios.

El punto crítico de esta estrategia, viene marcado por una situación en la que se aproxima la celebración de las elecciones, y la economía se encuentra en los inicios de una recesión; ante ese escenario, el ejecutivo, probablemente, anticipará los comicios buscando así minimizar

el riesgo que conlleva una profundización de la crisis en plena campaña. Algo similar ocurre, cuando la actividad está en plena expansión, y se acerca el final de la legislatura; en ese caso, el gobierno también será proclive al adelanto de las elecciones, buscando rentabilizar la favorable coyuntura económica.

El ciclo ideológico de la economía

Dentro de este tipo de análisis parcial del comportamiento del electorado, hay quienes piensan, al contrario que los defensores de la teoría oportunista, que la intervención del gobierno se supedita a criterios *estrictamente partidistas*; de manera, que los objetivos económicos de los partidos (**Hibbs** 1977) aparecen claramente diferenciados, ya que están orientados en la línea ideológica del partido. En ese sentido, las diferencias sistemáticas a la hora de abordar la política de estabilización interna (en especial, control de la inflación y lucha contra el desempleo), deben permanecer relativamente estables durante todo el periodo de mandato.

Existen dos visiones claramente diferenciadas dentro de la teoría partidista: el enfoque pionero de **Hibbs** (1977) y **Tufte** (1978), en el que se supone que el electorado es ingenuo; y la visión racionalista de **Alesina** (1988 y 1989); **Alesina y Sachs** (1988) y **Chappel** (1986), quienes reformularon el planteamiento anterior, suponiendo que los votantes son racionales. Las viejas propuestas del ciclo partidista concluyen, que cada fuerza política se plantea una estrategia económica diferente (en términos de la curva de Phillips), buscando definir una política óptima; y que las variables objetivo y los instrumentos políticos, se utilizan conforme al carácter ideológico del(los) partido(s) que respalda(n) parlamentariamente al gobierno (**Alesina** 1989).

La primera crítica que se le puede realizar a la propuesta anterior es, que parte del supuesto de que los electores tienen un comportamiento ingenuo a la hora de decidir su voto; de ahí, que los nuevos planteamientos del ciclo ideológico racional, supongan que los votantes, al desenvolverse en un ambiente de incertidumbre electoral, han de formarse unas expectativas fundamentadas acerca de cual será el futuro más próximo del país. En ese sentido, si los liberales-conservadores suceden en el gobierno a los socialdemócratas, pondrán en marcha medidas

de estabilización, encaminadas a controlar el alza de los precios generada por la política laxa aplicada durante la fase preelectoral. El votante, que esperaba una victoria socialista, habrá descontado (racionalmente) una tasa de inflación muy elevada, si se compara con la que va a registrar después de los comicios (este situación se presenta cuando los agentes económicos no pueden reajustar inmediatamente, sus expectativas preelectorales a la nueva situación real, que se presenta tras la celebración de las elecciones). Seguramente, ello retraerá la inversión, deprimirá la tasa de actividad, frenará la contratación laboral, ..., ya que las rigideces nominales (convenios salariales elevados no revisables, ...) no facilitan el ajuste a corto plazo; además de frenar la posible expansión económica, que cabría esperar tras una victoria electoral del centro-derecha.

En cualquier caso, con el transcurrir de la legislatura (a largo plazo), se ajustarán las expectativas de los agentes (que esperaban un triunfo de la izquierda), a la nueva situación política (con un gobierno conservador); de tal modo, que la economía alcanzará su estado natural, reduciéndose la tasa de inflación, y recuperándose el nivel de actividad. Si la situación planteada fuese la inversa, es decir, que la izquierda sucediera en el gobierno a los conservadores, probablemente articulará medidas macroeconómicas expansivas, que generarán un ambiente de euforia económica, con tasas de crecimiento (a corto plazo) por encima de los umbrales naturales; ahora bien, una vez que las expectativas se han ajustado a la nueva situación política, la inflación se elevará, y la actividad se deprimirá.

Al margen del carácter de las expectativas, otro aspecto que distingue a este nuevo enfoque de la teoría del ciclo partidista de la economía es, que los niveles de producción y empleo (o desempleo) no permanecen estables durante toda la legislatura, produciéndose los desajustes, inmediatamente después del cambio de gobierno.

La teoría ecléctica del ciclo oportunista-ideológico

A finales de los años setenta, comenzaron a publicarse trabajos (**Frey y Schneider** 1978, 1981 y 1983), donde se defendía la tesis de que los planteamientos del ciclo oportunista e

ideológico de la economía no eran mutuamente excluyentes; sino que podían complementarse. En esta línea, se apuntaba que los gobiernos articulan medidas económicas tendentes a solucionar los problemas, cuando observan que la gravedad de los mismos pone en peligro su reelección; de ahí, que la actuación del ejecutivo no se enfoque, únicamente, con fines electoralistas, es decir, aplicando una política cuyos objetivos pueden variar en función de la opinión que merezca para los votantes la coyuntura económica. Así pues, la acción gubernativa pretende también dar cumplida satisfacción a los principios ideológicos del(os) partido(s) que le respalda(n).

En cualquier caso, y asumiendo que el objetivo prioritario de todo gobierno es revalidar la confianza de los electores, su estrategia económica estará supeditada al nivel de popularidad. En el hipotético caso de que se presente una situación de déficit (esto es, que el ejecutivo alcance un nivel de popularidad por debajo del umbral mínimo que es necesario para renovar el mandato), estará predispuesto a aplicar medidas encaminadas a solucionar los problemas económicos que más dañan su índice de aceptación. De este modo, es previsible, que en una fase recesiva del ciclo económico, los gobiernos articulen medidas expansionistas a corto plazo, buscando así reactivar la actividad en el periodo preelectoral; si por el contrario, el déficit de popularidad viene definido por las elevadas tasas de inflación, estos aplicarán políticas de estabilización de precios.

Cuando la coyuntura electoral venga definida por el superávit (es decir, que el nivel de popularidad del gobierno está por encima del umbral mínimo exigido para renovar la confianza de los electores), los ejecutivos se fijarán la consecución de objetivos partidistas, que en otras circunstancias jamás podrían plantearse.

Frente a estas viejas propuestas del ciclo ecléctico, han ido apareciendo nuevos planteamientos del ciclo oportunista-ideológico, que se fundamentan sobre los supuestos: el ejecutivo posee una función de utilidad, fundamentalmente oportunista, ya que su primer objetivo es renovar el mandato; ante la proximidad de elecciones, el gobierno puede aparentar un elevado grado de competencia, presentándose como gestores públicos eficaces (suministrando mejores servicios, aumentando la transferencia de renta, incrementando la dotación de infraestructuras públicas, ...); posee información de su nivel de competencia, que los votantes no pueden

apreciar, aun suponiendo que estos son racionales; y por último, la demostración social de una mayor eficacia en la acción de gobierno, se suele hacer mediante la instrumentalización (a corto plazo) de una política presupuestaria de carácter expansivo (aumentado el gasto público, reduciendo los impuestos, ...). **Rogoff y Sibert** (1988), defienden la idea de que los votantes, aun a pesar de que son racionales, percibirán con cierto retraso la intencionalidad electoralista de estas medidas.

En base a todo lo anterior, **Alesina, Cohen y Roubini** (1992) analizaron los efectos de las elecciones sobre el déficit presupuestario, a través de un modelo estructural, que contempla el fenómeno de la política desideologizada; es decir, pretendían cuantificar el impacto de las medidas de control del déficit que estaban aplicando los gobiernos socialistas de los países industrializados desde la segunda mitad de la década de los ochenta, hasta nuestros días.

A la luz de la teoría del ciclo presupuestario, parece coherente cuestionarse, si no existirá también un *ciclo satisfactorio del desempleo*, máxime cuando ya sabemos que los ejecutivos pueden utilizar la política monetaria, y señalar la tasa de inflación con una finalidad estrictamente electoralista. En ese sentido, **Nordhaus** (1989) descubrió que el desempleo dependía, en buena medida, de la conducta política de los gobiernos y de los shocks inflacionistas.

Conclusiones

De todo lo relatado hasta ahora, se concluye, que la concepción moderna del Estado, en nada se parece a la visión que del mismo se tenía a finales de la década de los sesenta: ya no es la institución que garantiza el orden social, sino más bien representa un cúmulo de intereses, que vienen definidos por los distintos elementos que la conforman. Ello justifica, por qué gobiernos democráticos como el chileno, diseñan parte de su acción ejecutiva, en función de los objetivos electorales y/o partidistas del(os) partido(s) que le respalda(n) parlamentariamente; de ahí, que orienten la política económica, conforme a sus intereses oportunistas e ideológicos.

Hoy día, apenas se escuchan voces críticas contra los planteamientos que argumentan como la economía está al servicio de la política. Cada vez son más los gobiernos que orientan su acción

ejecutiva con una finalidad básicamente oportunista. Tampoco se cuestiona, la tesis de que la economía está supeditada a las ideologías del(los) partido(s) que gobierna(n).

No podemos obviar, que en los ochenta, y primeros años de década actual, ha emergido el carácter antipartidista de la política económica aplicada por los gobiernos socialistas de los países más industrializados. Tal es el caso de las medidas estabilizadoras desarrolladas por los gobiernos de Mitterrand, Felipe González, ..., para combatir el fuerte crecimiento de los precios, o los graves desequilibrios externos que surgían como consecuencia de la fuerte

expansión que registraba la actividad económica durante la primera mitad de la legislatura.

Ahora bien, la máxima manipulación que se puede hacer de la economía, es cuando queda supeditada tanto a la coyuntura política y a la(s) ideología(s) del(los) partido(s) que respaldan la acción de gobierno. Sin embargo, no podemos olvidar, que el margen de maniobra para el manejo del ciclo económico es cada vez más reducido, ya que el electorado, al ser más racional, castiga a aquel(los) partido(s) que respalda(n) a ejecutivos con una clara orientación ecléctica.

José Juis SAEZ LOZANO

LA LITERATURA SOBRE GÉNERO Y TRABAJO: ENFOQUES TEÓRICOS, INTERACCIÓN ENTRE OFERTA Y DEMANDA Y DIFERENCIAS DE COSTOS LABORALES POR SEXO EN CHILE

Trabajos considerados:

- Abramo, Laís (1995), **“América Latina: Políticas de recursos humanos y modernización productiva”**, en Rosalba Todaro y Regina Rodríguez (eds.), *El Trabajo de las Mujeres en el Tiempo Global*, Ediciones de las Mujeres N.º 22, Isis Internacional. Alburquerque, Francisco (1997), **“La Importancia de la Producción Local y la Pequeña Empresa para el Desarrollo de América Latina (Lo pequeño es importante, sea o no hermoso)”**, LC/IP/G.102, ILPES, 23 de enero. Arriagada, Irma (1994), **«Transformaciones del trabajo femenino urbano»**, Revista de la CEPAL, N.º 53, agosto. Bettio, Francesca (1994), **«Segregación y debilidad: hipótesis alternativas en el análisis del mercado de trabajo»**, en C. Borderías, C. Carrasco y C. Alemany (compiladoras), *Las mujeres y el trabajo: rupturas conceptuales*, Icaria/FUHEM, Barcelona, 371-391. Borderías, Cristina y Carrasco, Cristina (1994), **«Las mujeres y el trabajo: aproximaciones históricas, sociológicas y económicas»**, Introducción al libro *Las mujeres y el trabajo: rupturas conceptuales*, C. Borderías, C. Carrasco y C. Alemany (compiladoras), Icaria/FUHEM, Barcelona, 15-109. Bravo, Rosa y Todaro, Rosalba (1995), **«Las familias en Chile: una perspectiva económica de género»**, Propositiones 26, SUR, Santiago de Chile, julio, p. 146. Castillo, Juan José (1992), **«El absentismo laboral de la mujer: el fin de un mito»**, El País, Madrid, 11 de julio. CEPAL (1992), *Integración de lo femenino en la cultura latinoamericana: en busca de un nuevo modelo de sociedad*, Serie Mujer y Desarrollo, Santiago, marzo. Corcoran, Mary E. y Courant, Paul N. (1987), **“Sex-role socialization and occupational segregation: an exploratory investigation”**, publicado originalmente en *Journal of Post Keynesian Economics*, Primavera, Vol. IX, N.º 3, y reimpresso en Jane Humphries (ed.), *Gender and Economics*, International Library of Critical Writings in Economics, N.º 45, An Elgar Reference Collection, Inglaterra, 1995. de Barbieri, Teresita (1991), **«Sobre la Categoría de Género: una introducción teórico-metodológica»**, Sandra Azevedo y Verena Stolcke (coords.), *Direitos Reprodutivos*, Fundação Carlos Chagas/DPE, São Paulo, 26-45. Díaz, Ximena; Medel, Julia y Schlaen, Norah (1996), **“Mujer, trabajo y familia: el trabajo a domicilio en Chile”**. Documento de trabajo. CEM, Santiago. Gálvez, Thelma y Todaro, Rosalba (1988), **«La Segregación Sexual en la Industria»**, en Centro de Estudios de la Mujer, *Mundo de Mujer: Continuidad y Cambio*, CEM, Santiago. González, Pablo (1996), **“Normativa y Política Laboral en Chile”**, Colección Estudios Cieplan, N.º 43, CIEPLAN, Santiago, Septiembre, 49-99. Guzmán, Virginia (1992), **“Género, identidad y experiencia social: conceptos útiles para la formulación de políticas públicas”**, en CEM, Género, Políticas Públicas y Desarrollo, Notas de Clase del Seminario - Taller organizado por CEM, UNICEF y SERNAM, octubre-noviembre. Henríquez R., Helia (1996), **“Las diferencias en el ingreso de mujeres y hombres”**, en María Elena Valenzuela (ed.) *Igualdad de Oportunidades Para la Mujer en el Trabajo*, Santiago, SERNAM, 501-542. Henríquez R., Helia y Román M., Patricia (1996), **“¿Cambia el Tiempo de Trabajo en Chile?”**, en Margarita Fernández (ed.), *Economía y Trabajo en Chile: 1995-1996*, N.º 6, PET, Santiago, diciembre, 131-148. Hola, Eugenia y Todaro, Rosalba (1992), **Los mecanismos del poder: Hombres y mujeres en la empresa moderna**, CEM. Humphrey, John (1987), **Gender and Work in the Third World: Sexual Divisions in Brazilian Industry**, London/New York, Tavistock Publications. Humphries, Jane y Rubery, Jill (1994), **«La autonomía relativa de la reproducción social: su relación con el sistema de producción»**, en Borderías, C., Carrasco, C. y Alemany, S., (compiladoras) *Las mujeres y el trabajo: rupturas conceptuales*, Icaria/FUHEM, Barcelona INE (1992), **Censo de Población y Vivienda**. INE (1994), **Mujeres**

en Chile: Radiografía en Números. INE (1995), **Mujeres y Hombres en Chile: Cifras y Realidades 1995**. Jacobsen, Joyce P. (1994), **The Economics of Gender**, Blackwell, Oxford. Jau-mandreu, Jordi (1994), «**Diferencias de Coste Laboral: Razones y Evidencia para la Industria Española**», Revista de Economía y Sociología del Trabajo, Num. 25-26, Sept.-Dic., 122-131. Joshi, Heather (1991), «**Sex and Motherhood as handicaps in the Labour Market**», en Mavis Maclean y Dulcie Groves (eds.), *Women's Issues in Social Policy*, Routledge, Londres, 179-193. Lagarde, Marcela (1994), «**Las mujeres y la organización genérica del mundo**», en Género, Políticas Públicas y Desarrollo, Notas de Clase del Seminario-Taller del mismo nombre, organizado por CEM-UNICEF-SERNAM, oct.-nov. 1992, CEM. Lerda, Sandra y Todaro, Rosalba (1997), «**¿Cuánto cuestan las mujeres? Un análisis de costos laborales por sexo**», Sociología del Trabajo, Nº. 30, Madrid, primavera (en imprenta). Maruani, Margaret (1993), «**La cualificación, una construcción social sexuada**», Revista de Economía y Sociología del Trabajo, septiembre-diciembre, 41-50. Montero, Cecilia (1996), «**Estrategias de Flexibilidad Laboral en la Empresa Chilena: Estudio de Casos**», Colección Estudios Cieplan, Nº. 43, CIEPLAN, Santiago, Septiembre. Muñoz, Adriana (1988), «**Fuerza de Trabajo Femenina: Evolución y Tendencias**», en CEM, Mundo de Mujer..., 185-277. OECD (1996), **Measuring What People Know: Human Capital Accounting for the Knowledge Economy**, Paris. PNUD (1996), **Informe Sobre el Desarrollo Humano en Chile**, Santiago, Naciones Unidas. Psacharopoulos, G. y Tzannatos Z. (1992), **Women's Employment and Pay in Latin America: Overview and Methodology**, World Bank Regional and Sectoral Studies, Banco Mundial, Washington, D.C. Rossetti, Josefina (1988), «**La Educación de las Mujeres en Chile Contemporáneo**», Centro de Estudios de la Mujer, Mundo de Mujer: Continuidad y Cambio, CEM, Santiago, 95-181. Salazar, Rebeca y Todaro, Rosalba (1993), «**Mujeres**», La Impresión de las Cifras: Niños, Mujeres, Jóvenes y Adultos Mayores, MIDEPLAN/UNICEF, 109-111. Todaro, Rosalba (1994), «**Las Mujeres en la Industria Manufacturera del Gran Santiago: Consideraciones a partir de la Encuesta de Funcionamiento del Mercado de Trabajo, PREALC-1990**», trabajo inédito. Todaro, Rosalba (1996), «**Los Costos Laborales del Trabajo de la Mujer**», en

María Elena Valenzuela (ed.) *Igualdad de Oportunidades Para la Mujer en el Trabajo*, Santiago, SERNAM, 475-500. Valdés, Teresa y Enrique Gomáriz (coord.) (1992), **Mujeres Latinoamericanas en Cifras: Chile**, Santiago, Flacso. Valenzuela, María Elena (1995), «**Hogares con jefatura femenina: una realidad invisible**», Propositiones 26, Santiago de Chile, SUR, julio, 117-130. Yáñez, Sonia (1996), «**Las tendencias del empleo en el contexto de la mayor apertura: Consecuencias para el trabajo femenino**», en Importancia de los acuerdos comerciales en el trabajo de las mujeres, Ministerio del Trabajo/SERNAM, Santiago, junio.

Introducción

La literatura respecto del trabajo de la mujer y el empleo femenino ha dado cuenta, a lo largo de varias décadas, de una serie de temas que constituirían la problemática de la inserción laboral femenina. **Borderías, Carrasco y Alemany** presentan una muy completa revisión de esta literatura teórico-metodológica sobre el trabajo femenino y dan cuenta de interesantes discusiones teóricas respecto del trabajo doméstico y de la incorporación de las mujeres al mercado laboral, siguiendo los enfoques alternativos (o algunas veces complementarios) de la discriminación, del capital humano, de la segmentación, de la economía de la familia, entre otros (**Bettio; Humphries y Rubery, 1994**).

Esta reseña tiene el propósito de presentar una sistematización de parte de la literatura que trata de explicar la inserción femenina en el mercado de trabajo e, indirectamente, la diferenciación de costos laborales entre trabajadoras y trabajadores, analizando críticamente los planteamientos teóricos a la luz de la evidencia empírica disponible específicamente en Chile y en América Latina en general. El énfasis del trabajo está en buscar en la literatura contribuciones que aporten a explicar desde un enfoque de género las diferencias en el costo de la mano de obra por sexo.

En el primer acápite se presenta el enfoque del capital humano; la segunda parte discute el «paradigma de la debilidad»; la parte tercera presenta la revisión del tema de la segregación. La parte cuatro muestra la escasa literatura referida al tema de los costos laborales y su dife-

renciación por sexo. La conclusión de esta revisión de literatura es que no es tan simple afirmar que las mujeres trabajadoras constituyen un costo más alto o más bajo para el empleador. Las evidencias empíricas disponibles son débiles y hay distintos factores que, desde el punto de vista de la demanda de trabajo, pero también desde el lado de la oferta, explican las diversas percepciones sobre el tema.

Mujeres y hombres tienen distinta inserción laboral debido a la diferencia de capital humano acumulado

La teoría del capital humano, tal cual fue originalmente formulada, se basa en la idea de que la inversión en capacidad productiva del ser humano es rentable, ya que se observa una fuerte correlación positiva entre el nivel educacional y de formación profesional y el nivel de ingreso de las personas (OECD).

De esta forma, las diferencias en la inserción laboral de mujeres y hombres, principalmente aquellas relacionadas a las diferencias salariales, se explicarían por las diferencias en la inversión que realizarían las personas de ambos sexos en términos de años de escolaridad y tiempo y recursos destinados al perfeccionamiento profesional.

Según esta vertiente teórica, las mujeres percibirían salarios más bajos que los hombres porque serían menos productivas, en razón de que, a lo largo de su vida, estarían menos propensas a invertir en su propio capital humano. Dos factores explicarían este menor interés femenino en acumular capital humano: en primer lugar, debido a las expectativas de rentabilidad y proyección que tendrían respecto a su vida laboral, las mujeres dedicarían menos años a la formación escolar; por otro lado, adquirirían menor experiencia y capacitación profesional, debido a la discontinuidad que caracterizaría sus trayectorias laborales, interrumpidas en los períodos de maternidad y cuidado de hijos pequeños.

Para una adecuada explicación de las diferencias de ingresos entre las personas sobre la base del capital humano, **Lerda y Todaro** recuerdan que es necesario establecer una relación causal, que no está clara, entre educación y productividad, así como también una aun menos

clara relación entre la productividad de los trabajadores y los salarios que perciben o su nivel de ingreso. Según las autoras, también es clave en la aplicación empírica de la teoría el adoptar una definición de productividad y una metodología que permita medirla, lo cual, a su vez, está íntimamente relacionado al concepto de calificación profesional a ser utilizado. Cuestionan también, en la misma línea de **Maruani**, los conceptos de productividad y de calificación profesional, así como la forma como son utilizados, ya que tienden a negar las diferencias entre hombres y mujeres en el trabajo y subestimar la productividad y las calificaciones femeninas.

En relación a la discontinuidad de la trayectoria laboral de las mujeres, la evidencia indica que la tasa de participación femenina ha sido representada, para los países desarrollados, en forma de M, mostrando que las mujeres tendrían una baja tasa de participación mientras son muy jóvenes, aumentarían su participación hasta antes del matrimonio y de los hijos, saldrían del mercado en la etapa de crianza y volverían a aumentar su participación cuando los hijos crecen, sólo retirándose ya en la tercera edad (**Psacharopoulos y Tzannatos**). Esta presentación estilizada sería compatible con la hipótesis de discontinuidad de la trayectoria laboral de las mujeres que sirve de base para algunas de las conclusiones de la teoría del capital humano.

En el caso de los países de América Latina, la representación adecuada, según los mismos autores, sería la de una U invertida, teniendo como punto de máximo la edad de 20 años. Esto indicaría que las mujeres latinoamericanas tendrían su máxima participación laboral justamente antes de casarse y tener hijos, existiendo una tendencia a abandonar definitivamente el mercado de trabajo en la etapa de maternidad y crianza, lo cual podría ser un elemento que reforzaría la debilidad de la inserción laboral femenina.

Sin embargo, por ejemplo, en el caso chileno se podría afirmar, sobre la base de los datos disponibles (**INE, 1994**), que si bien la participación de las mujeres en el mercado de trabajo también podría ser representada por una U invertida, el punto de máximo estaría entre los 35 y los 44 años, indicando una simultaneidad entre actividad económica femenina y maternidad.

Adicionalmente, y no sólo en Chile, «un análisis de la participación femenina por grupos de edades que permite aproximarse a través de

las cohortes de edad a la evolución laboral de distintos grupos de mujeres, muestra que en los años noventa, en 13 áreas urbanas de América Latina, la participación femenina ha aumentado sostenidamente entre los 15 y los 54 años y ha bajado fuertemente en los grupos de edad mayores, indicando que las mujeres urbanas que entran al mercado laboral no se retiran cuando tienen hijos y que se mantienen económicamente activas durante todo el período de mayor trabajo reproductivo” (**Arriagada**).

Otro indicador que permitiría discutir algunas de las premisas de la teoría del capital humano es la caída en la tasa de fecundidad de la mujer chilena. Según datos del Censo de 1992, en promedio, cada chilena tendría 2,6 hijos durante su vida fértil. En la década de los sesenta, ese promedio era de 5,4; en los setenta, la tasa global de fecundidad por mujer alcanzaba a 4,0; en los años ochenta ya se había reducido a 2,8 (**INE, 1994**). En la medida que se tienen menos hijos, se reduce el período de tiempo durante el cual las mujeres, teóricamente, abandonarían el mercado de trabajo por las labores de crianza.

Adicionalmente, se observa una correlación negativa entre la tasa de participación en el mercado de trabajo y el número de hijos que tienen las mujeres. Según datos del Censo de Población y Vivienda (**INE, 1992**), aquéllas sin hijos participan en un 37,6 por 100; las que tienen 1 hijo tienen una tasa de participación de 36,1 por 100; las que tienen dos hijos reducen su participación a 28,3 por 100; mientras que las que tienen 3 hijos son activas en tan sólo un 24,1 por 100 (las mujeres con 4 o más hijos ven su participación reducida a menos del 20 por 100). Esto indicaría que las mujeres en el mercado de trabajo tienden a tener menos hijos que el promedio nacional. Entrevistas realizadas a trabajadoras a domicilio para la industria de la confección revelan que algunos segmentos de mujeres abandonan el mercado formal a partir del nacimiento del segundo hijo y optan por modalidades informales y aparentemente más flexibles y autónomas como el “trabajo a domicilio” (**Díaz, Medel y Schlaen**).

Las estadísticas en Chile indican, además, que las mujeres en la fuerza de trabajo tienen mayor nivel educacional promedio que los hombres. Según el análisis de la Encuesta CASEN que hacen **Salazar y Todaro**, en 1990, mientras un tercio (32,8 por 100) de los hombres ocupados tenía educación básica incompleta, tan sólo el 23,5 por 100 de las mujeres en la fuerza de tra-

bajo ocupada se encontraba en esta situación. En relación a la enseñanza media y técnica, el 24,6 por 100 de los varones, frente al 29,5 por 100 de las mujeres, la habían completado. Cuando la comparación llegaba a los estudios técnicos profesionales o universitarios, el 20,4 por 100 de las mujeres ocupadas los habían concluido, frente a tan sólo el 10,2 por 100 de los hombres.

Sin embargo, a pesar del cuadro esbozado en el párrafo anterior, la rentabilidad individual de la inversión femenina en educación en Chile sigue siendo inferior a los resultados del esfuerzo masculino, ya que, en la medida que aumenta el grado de escolaridad de las mujeres, se amplía la diferencia de ingresos entre las personas de ambos sexos.

Para las mujeres sin estudios, los ingresos del trabajo representan el 82 por 100 de los ingresos promedio del trabajo de los hombres en la misma situación; las mujeres con la enseñanza secundaria completa perciben salarios correspondientes al 76,2 por 100 de la remuneración de los hombres con la misma escolaridad; ya aquéllas que han completado la educación universitaria sufren una discriminación salarial aun más alta, con remuneraciones equivalentes al 51,7 por 100 de los salarios de los hombres (**INE, 1994**).

Por otro lado, a pesar de que la teoría indicaría que la educación promueve una mayor equidad en el mercado de trabajo, al parecer esta relación no opera así en términos de género. Diversos estudios indican que la falta de equidad no se relacionaría con el número de años de escolaridad, sino que también se deriva de los contenidos de la educación, que aportan a una socialización de las mujeres que las excluye y las lleva a excluirse a sí mismas de los ámbitos que tienen mayor retorno económico, y que al mismo tiempo desvaloriza socialmente los ámbitos feminizados, manteniéndolos en un nivel más bajo de remuneraciones (**Rossetti**).

En entrevistas realizadas a empresarios en el ámbito de un estudio realizado en el **CEM** para el **SERNAM (1996)**, se ha manifestado que las mujeres no poseen la formación técnica especializada con la cual cuentan los hombres. La impresión es que las especialidades de las mujeres no son vistas como capacitación laboral específica. En la medida que las calificaciones femeninas, principalmente las que no han sido adquiridas a través de los ámbitos formales de educación y formación profesional (sino que se ori-

ginan en el proceso de socialización y en el ámbito doméstico), no obtienen reconocimiento social y no son retribuidas por el mercado, la inserción de las mujeres en un mercado competitivo, dinámico y cambiante se ve obstaculizada.

Lo contradictorio es que, en algunas de las entrevistas, los empresarios dicen que las mujeres aprenden más rápido que los hombres y son más flexibles para adaptarse a los cambios. La formación técnica específica ya no sería garantía de mejor ubicación en el mercado, dada su rápida obsolescencia. Parecería ser que una formación general más amplia daría más posibilidades, a los dos sexos, de adaptación a la dinámica del mercado y a los cambios tecnológicos en curso.

En consecuencia, lo que muestran los hechos empíricos es que no se trata solamente de un problema de capital humano. Junto con la inversión en educación y capacitación profesional, se requiere que la economía ofrezca oportunidades e incentivos iguales para hombres y mujeres. No basta que las mujeres se formen, sino que haya mercado para su fuerza de trabajo, reconocimiento de su capacitación y potencial productivo específicos e infraestructura social, legal e institucional, para el cuidado de las personas que lo requieran (sean ellas hijos menores, adultos mayores o enfermos en general), de forma que no sean exclusivamente las mujeres las que se tengan que encargar de estas tareas y asumir en sus hombros los costos y la responsabilidad por el cuidado, ámbito crecientemente desvalorizado en nuestra cultura (CEPAL).

Debilidad y el binomio rigidez-flexibilidad

Bajo este título, **Bettio** analiza críticamente las diferentes modalidades que asume la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y plantea que éstas se explican por la combinación de rigideces y elementos de flexibilidad que darían cuenta de la débil inserción femenina.

Por un lado, el papel que desempeñan las mujeres en la reproducción social y las obligaciones doméstico-familiares derivadas rigidizarían sus posibilidades de inserción laboral, aumentando su costo y disminuyendo su productividad en relación a los hombres.

Las mujeres tendrían mayores índices de inasistencia al trabajo por los embarazos y partos,

una mayor tasa de absentismo, una menor disponibilidad para el trabajo por turnos y para las horas extraordinarias y un menor interés para dedicar esfuerzos adicionales para perfeccionarse y capacitarse profesionalmente.

Los costos adicionales que imponen los diferentes factores de rigidez explicarían, en parte, los salarios más bajos con que se le remunera a la mano de obra femenina, aunque, en ciertos casos, la rigidez produciría una percepción de costo laboral tan elevado que representaría un obstáculo infranqueable para la contratación de mujeres. A ellas, por lo tanto, no se les priorizaría en la contratación, pero sí en los despidos.

El otro lado de la misma moneda es la flexibilidad de la fuerza de trabajo femenina, la que estaría determinada por el papel secundario, para el hogar, de la ocupación y de los ingresos de las mujeres. Este papel secundario estaría vinculado al significado que tendrían, en la vida de las mujeres, los embarazos, partos y crianza, y a la posibilidad de interrumpir su trayectoria laboral por estos o por otros hechos. La flexibilidad resultante, de la misma manera que los ya mencionados elementos de rigidez, contribuiría a reproducir la debilidad de la inserción laboral de las mujeres, en una interacción entre factores de oferta y factores de demanda en el mercado de trabajo.

La mayor flexibilidad de la mano de obra femenina la haría más vulnerable a los despidos y con menor disposición a buscar insertarse en el mercado, principalmente en períodos de crisis y desocupación. Explicaría también un menor interés de las mujeres en su carrera profesional y de los empresarios en ofrecerles puestos claves y sueldos más altos.

El supuesto carácter secundario de la fuerza de trabajo femenina daría cuenta, adicionalmente, de la menor tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral y de su disposición a optar por ocupaciones menos rentables y a aceptar remuneraciones inferiores. A partir del mismo razonamiento, se explicaría la incorporación de las mujeres al mundo del trabajo informal, precario, temporal, mal remunerado, con plazo fijo, entre otras formas de trabajo atípicas.

Así como la teoría del capital humano, el paradigma de la debilidad y el binomio rigidez-flexibilidad se ven en contradicción con ciertos hechos que se observan en la trayectoria laboral y en las formas de incorporación de las mujeres al mercado.

En relación a las rigideces, no hay suficiente conocimiento ni adecuada información para el caso chileno que permita contrastar los planteamientos teóricos con la realidad. No existen indicadores confiables respecto a la tasa de absentismo por sexo, ni tampoco hay estadísticas suficientemente elaboradas sobre la jornada laboral promedio de hombres y mujeres que permitiera confirmar la creencia de una menor disponibilidad femenina para el trabajo adicional. La escasa información existente no contradice la formulación del paradigma (**Henríquez y Román**).

Sin embargo, el diferencial de salarios entre hombres y mujeres es mucho más amplio que el eventual diferencial de los costos no salariales de la mano de obra femenina, según los dos estudios realizados por **Todaro (1995)** y **Lerda y Todaro (1997)**. Esto significaría que los supuestos costos adicionales producidos por las rigideces no explicarían por sí solos los salarios inferiores de las mujeres.

Adicionalmente, la percepción de rigidez, poco compromiso con el trabajo y baja disponibilidad femenina no ha impedido que las mujeres sigan aumentando su participación y que los empresarios las sigan contratando. De hecho, la tasa de participación femenina en la fuerza de trabajo ha venido creciendo en los últimos años, siendo que «la tasa de participación de las mujeres del tramo de edad de 25 a 54 años aumentó más de 6 puntos desde 1986 a 1994», pasando de 39 a 45 por 100 (**INE, 1995**).

Sin duda, debe haber características o atributos de la mano de obra femenina que compensen la mencionada rigidez y los altos costos para el empleador, por un lado; o, alternativa o complementariamente, existirían mecanismos disponibles para que los empresarios que emplean mujeres traspasen los supuestos altos costos relativos de la mano de obra femenina, sea hacia las trabajadoras mismas, por la vía de menores salarios, sea hacia los consumidores de sus productos. Una explicación alternativa para el empleo de mujeres sería la de que los costos no son más altos.

Otra vía para explicar la mantención del empleo femenino es que existen, en el mercado de trabajo, ocupaciones y tareas que sólo pueden ser desempeñadas por la fuerza de trabajo del sexo femenino. Retomaremos este punto más adelante, cuando discutamos la segregación sexual en el mercado laboral.

En relación al carácter secundario del ingreso femenino en el hogar, diversos estudios, citados

por **Valenzuela**, comprueban la existencia de una tendencia en todo el mundo al aumento de la proporción de hogares a cargo de una mujer, siendo que en Chile la jefatura femenina es la realidad de un 25,3 por 100 de los hogares.

En lo que se refiere a la importancia del aporte de las mujeres a los ingresos familiares, según **Bravo y Todaro**, si bien las cónyuges contribuyen con no más del 15 por 100 del ingreso familiar, «utilizando la Encuesta CASEN realizada por MIDEPLAN en 1990, se calculó que 21 por 100 de los hogares del país sale de la línea de indigencia gracias al aporte del ingreso de las cónyuges. Esta proporción es aún más significativa para el Gran Santiago, donde alcanza a 39 por 100 de los hogares. En 1992, según la misma encuesta, se calculó que el aporte de las cónyuges significó sacar al 22 por 100 de los hogares de la condición de indigentes» (**Bravo y Todaro**).

Los dos párrafos anteriores ponen en cuestión el planteamiento de que la flexibilidad de la fuerza de trabajo femenina resulta de la no centralidad del aporte de las mujeres a los ingresos familiares. No sólo porque más de un cuarto de los hogares chilenos dependen de una mujer, sino también porque, a partir de los datos de la ya mencionada Encuesta CASEN, se va haciendo cada vez más claro que sostener los niveles de consumo de una familia en Chile es cada día más difícil sin el aporte de ambos cónyuges, principalmente en los niveles de ingreso más bajos.

En lo que se refiere a la evolución del empleo femenino en períodos de crisis, el paradigma de la debilidad también entraría en contradicción con la evolución de la participación femenina en el período de la crisis y del ajuste macroeconómico en América Latina, en la década de los 80. Según **Arriagada**, «en el sector productivo aumentaron la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y el número de horas que ellas destinaban al trabajo remunerado. Pese a la crisis - o más precisamente a causa de ella - más mujeres se incorporaron al mercado laboral (con comportamientos anticíclicos). La tasa de participación femenina se elevó y aumentó también el desempleo femenino, especialmente entre las más jóvenes.»

Estos hechos, sumados a la baja de la tasa de fecundidad en Chile (que, por lo demás, corresponde a una tendencia bastante generalizada en el mundo) y a los datos que indican que las mujeres en la fuerza de trabajo tienen relativamente más educación que los hombres

y, por lo tanto, han estado dispuestas a dedicarse a los estudios y a su formación profesional, configuran un cuadro en el cual es difícil explicar la totalidad de la problemática de su inserción laboral sobre la base del paradigma de la debilidad.

Adicionalmente, parece ser que la creencia en la flexibilidad de la fuerza de trabajo femenina funcionaría también en el sentido inverso a lo planteado por el paradigma: en algunas de las entrevistas realizadas en el ámbito de la investigación que da origen a este trabajo, los empresarios afirman que, frente a una crisis, ellos prefieren mantener la mano de obra femenina, que, "al ser más flexible y tener un papel secundario en el ingreso del hogar", les deja la sensación de que la pueden despedir a cualquier momento, abriendo mayores márgenes de maniobra para manejar la incertidumbre. Este "aporte" de la mano de obra femenina a la mayor flexibilidad interna de las empresas frente a las dificultades planteadas por un entorno cambiante (**González**) es un interesante tema de discusión que todavía no está adecuadamente explorado en la literatura.

La inserción laboral de las mujeres y la segregación sexual

En Chile, la mano de obra femenina se concentra en tres de las nueve ramas de actividades (industria manufacturera, comercio y servicios sociales, comunales y personales), mientras que la fuerza de trabajo masculina se distribuye de manera menos concentrada entre las diferentes ramas.

Adicionalmente, la mano de obra femenina en la industria se concentra en sectores como el de confecciones y calzados, estando prácticamente ausente en la producción metalúrgica, por ejemplo. En el Gran Santiago, los sectores de «alimentos, bebidas y tabaco», «textil, prendas de vestir y cuero» y «productos químicos» concentran el 87 por 100 de las mujeres que trabajan en la industria manufacturera capitalina (**Todaro, 1994**).

En relación a las categorías ocupacionales, mientras el 79,4 por 100 de los empleadores son hombres, el 98,5 por 100 del personal de servicio son mujeres. En lo que a los grupos ocupacionales se refiere, el 77 por 100 de los gerentes y administradores son del sexo masculino, mientras el 72,4 por 100 de los trabajadores de servicios personales son del sexo femenino.

Otra manera de mostrar el nivel de la segregación ocupacional en Chile es recordando que, según **Valdés y Gomáriz**, mientras más del 50 por 100 de los enfermeros, profesores y maestros son mujeres, ellas corresponden a menos del 10 por 100 de los ingenieros, arquitectos y agrónomos.

Específicamente en relación al sector financiero, **Hola y Todaro** muestran diferentes mecanismos a través de los cuáles la discriminación en contra de las mujeres se reproduce en uno de los sectores más modernos de la economía chilena. En ese, la preponderancia de hombres en puestos directivos es incluso más fuerte que en otros sectores, llevando a las autoras a afirmar que "el sector financiero es el reflejo de la segregación sexual de las profesiones en el conjunto de la sociedad" (p. 46).

Los datos y autores mencionados reafirman para el caso chileno y a grandes rasgos una característica adicional del mundo del trabajo remunerado, la segregación sexual, que ya había sido discutida en **Muñoz** y que hace aun más difícil el análisis de las condiciones bajo las cuales las mujeres se insertan al mercado laboral.

Como ya vimos, las limitaciones de la teoría del capital humano, del paradigma de la debilidad y del binomio rigidez-flexibilidad impiden que estos enfoques den cuenta por sí solos de la complejidad que caracteriza la inserción laboral femenina. Se mantiene en el aire una serie de preguntas:

¿Por qué, en las mismas profesiones y con las mismas calificaciones que los hombres, las mujeres perciben ingresos inferiores a los masculinos y enfrentan barreras infranqueables a su ascenso profesional?

¿Por qué, así no tengan familia, ni los problemas domésticos que a menudo sobrecargan a las trabajadoras, las mujeres en general enfrentan dificultades para insertarse en ciertos medios profesionales?

¿Por qué, con todas las dificultades que enfrentan para obtener y mantener un trabajo remunerado y compatibilizarlo con su papel de dueña de casa-esposa-madre, las mujeres siguen interesadas en ingresar al mercado?

¿Por qué, a pesar de la creencia de que las mujeres son una mano de obra más cara que los hombres, los empleadores las siguen contratando?

Acercarse a plantear una respuesta adecuada a estas y otras preguntas clave para explicar la inserción laboral diferenciada por sexo requiere introducir al análisis el concepto de género y el enfoque de la segregación sexual del trabajo.

¿Cuál es el origen de la segregación?

Como muestran **Guzmán y Jacobsen**, una amplia variedad de líneas teóricas tratan de dar una respuesta a esta última pregunta, desde los enfoques de las diferencias biológicas, pasando por enfoques antropológicos, hasta las perspectivas psicoanalíticas.

Diversos autores destacan la importancia de la socialización temprana y de la discriminación previa a la entrada en el mercado del trabajo como fuentes explicativas de la segregación en el mundo laboral.

En relación a la socialización temprana, se argumenta que los modelos y los roles de género aprendidos en la infancia ejercen una influencia en el comportamiento adulto de hombres y mujeres, condicionando su participación social en general, y en el mercado del trabajo en particular (**Corcoran y Courant**).

Por otro lado, diferentes estudios muestran que las ocupaciones se construyen social y culturalmente en masculinas y femeninas, reproduciendo la subordinación femenina a través de la segregación y la discriminación en contra de las mujeres en el mercado de trabajo (**Humphrey**).

La débil inserción de las mujeres al mercado de trabajo se explica, por lo tanto, a partir de la organización genérica de la sociedad y de la condición de subordinación de lo femenino en relación con lo masculino (**de Barbier; Lagarde**). De la misma manera como el género corresponde a una construcción social en torno a las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, también el trabajo se divide en masculino y femenino según el sexo de quienes lo realizan y adquiere significado y valoración social siguiendo la misma lógica de la subordinación de género.

Existirían, por lo tanto, trabajos de hombres y trabajos de mujeres. Los primeros se situarían en las ramas de actividad y en los sectores más dinámicos de la economía, recibirían mayor remuneración en el mercado, serían más estables y estarían sometidos a mejores condiciones contractuales. El empleo de la mujer, en cambio, se caracterizaría por un menor rango de posibilidades ocupacionales, por remuneraciones inferiores, por una mayor inestabilidad. Según el enfoque de la segregación sexual del trabajo, estas diferencias no se deben a la diferencia de capital humano acumulado, ni tampoco al menor interés o menor disponibilidad femeninos para el trabajo remunerado, sino que se explican

a partir de las identidades que se definen en el sistema de sexo/género.

Como bien recuerdan **Gálvez y Todaro**, al mismo tiempo que se impregnan de género según el sexo de quienes los realizan, los trabajos tienen un género que se traspa a las personas que los desempeñan.

Y, en la medida que los trabajos tienen un género, la forma como se valoran los distintos trabajos y la percepción del costo de la fuerza de trabajo, desde el punto de vista del empleador, también estarían supeditados a imágenes e identidades de género (**Abramo; Lerda y Todaro**). Esta conclusión nos lleva al tema de los costos de la mano de obra por sexo.

¿Por qué diferirían los costos laborales?

Enfoques teóricos convencionales

En este acápite, reproducimos resumidamente la presentación que hace **Jaumandreu** sobre los principales enfoques teóricos para explicar las variaciones en los costos laborales en el mercado de trabajo.

a) El modelo competitivo simple. De acuerdo con este primer modelo, los trabajadores son homogéneos y la oferta de trabajo está determinada por factores demográficos y por las preferencias por el ocio. La demanda, a su vez, estaría determinada por la tecnología adoptada por las empresas, o sea, las diferentes combinaciones de factores de producción utilizadas. Determinado un salario de equilibrio, el costo salarial sería único y sólo los costos de información y movilidad podrían dar origen a diferencias salariales entre trabajadores.

b) El modelo competitivo considerando que el trabajo no es homogéneo (modelo de las "diferencias compensadoras"). Al avanzar hacia considerar que: i) ni los servicios de trabajo ofrecidos por los trabajadores son homogéneos, debido al diferencial de capital humano acumulado; ii) ni los puestos de trabajo lo son, debido a los diferentes requerimientos y condiciones ofrecidas; la teoría predice que los salarios de los trabajadores van a reflejar esta diferencia de productividad de la fuerza de trabajo y de atributos que cada puesto de trabajo «ofrece» a su ocupante potencial. Así, las diferencias de costos laborales

estarían dadas por las diferentes habilidades de los trabajadores y las distintas características de los puestos de trabajo.

c) Modelos alternativos al modelo competitivo. Son básicamente dos las líneas teóricas alternativas al modelo competitivo:

- i) los modelos de salarios de eficiencia. Se basan en la idea que a las empresas les puede interesar mantener salarios superiores a los de la competencia, porque las remuneraciones constituirían factor determinante de la productividad de la mano de obra. Si los salarios son más altos, las empresas tendrían menores costos de control de la fuerza de trabajo, menor rotación de la mano de obra y contarían con equipos más motivados para el trabajo y más identificados con los objetivos empresariales.
- ii) los modelos de negociación de rentas. Se basan en la existencia de trabajadores organizados, con poder para negociar salarios, al mismo tiempo que empresas con cierto poder de mercado para fijar precios finales para sus productos. Bajo estas condiciones podrían haber variaciones en los costos laborales entre empresas, entre sectores, etc., no explicadas por el modelo competitivo convencional.

d) Otras explicaciones para las diferencias de costos laborales. La presencia del Estado como un agente económico regulador del funcionamiento de los mercados puede explicar diferencias de costos laborales. El marco legal-institucional que regula las relaciones contractuales establecidas en el mercado de trabajo es muchas veces mencionado como fuente de diferencias de costos laborales entre trabajadores. De hecho, cuando la legislación laboral es restrictiva e impone ciertas reglas para la contratación de trabajadores que varían por sexo, por tipo de actividad, por sectores económicos, etc., se pueden dar diferencias de costos laborales. Específicamente, en los países que cuentan con una legislación laboral de protección a la maternidad, ésta suele ser mencionada por estudiosos y empleadores como factor explicativo para el relativo encarecimiento de la fuerza de trabajo femenina (**Montero**).

Las diferencias de costos explicadas por el enfoque económico de género

La controversia sobre los costos laborales de la mano de obra femenina se basa en una creencia más o menos generalizada de que

contratar mujeres resulta más caro para las empresas, debido, básicamente, al costo de cumplir con la legislación laboral de protección a la maternidad¹. Por lo menos en lo que se refiere al costo de la sala-cuna en Chile, efectivamente aquellos empresarios que contratan mujeres son “castigados” por la legislación, pudiendo esto constituir un desincentivo a la incorporación de fuerza de trabajo femenina.²

Otros elementos que implicarían costo adicional para el empleador que contrata fuerza de trabajo del sexo femenino serían las ausencias e inasistencias al lugar de trabajo y la alta rotación de la mano de obra femenina producida por las interrupciones de la trayectoria laboral por los partos y la labor de crianza de los hijos.

En un contexto de mayor apertura de las economías nacionales y de mayor exposición de las empresas a la competencia internacional, el tema de los costos laborales se vuelve particularmente importante y podría significar para las mujeres, vistas como mano de obra relativamente más cara, dificultades adicionales para su inserción al mercado de trabajo (**Yáñez**). Esto, a pesar de que los costos laborales no son el único factor determinante del desempeño de una empresa en el mercado. El excesivo énfasis en los costos laborales refleja una visión estrecha del tema, ya que la evidencia empírica y diferentes autores muestran que son múltiples y diversos los elementos que determinan la competitividad, incluyendo desde los costos de importación de insumos y bienes de capital, las prácticas de gestión empresarial y las estructuras de los mercados, entre otros factores (**Alburquerque**).

¹ Por lo general, en toda América Latina, con algunas variaciones entre los diferentes países, la legislación contempla para la mujer trabajadora, algunos o todos los derechos siguientes: permisos pre y post natal, horario especial para lactancia, permisos para cuidado del hijo menor de 1 año en caso de enfermedad, fuero maternal y sala-cuna mantenida o financiada por la empresa.

² En Chile, los empresarios que contratan 20 o más mujeres, de cualquier edad e independientemente de su estado civil, tienen la obligación legal de contar con una sala-cuna en la empresa o pagar a la trabajadora con hijo/a menor de 2 años la suma correspondiente a este gasto. En la medida que este costo no recae también sobre los empresarios que no contratan mujeres, constituye un problema a solucionar, probablemente con algún mecanismo de distribución de estos costos entre toda la fuerza de trabajo.

La evidencia empírica, sin embargo, no corrobora la afirmación de que las trabajadoras del sexo femenino son más caras. Por lo contrario, abundan los estudios que muestran que los ingresos de las mujeres son consistentemente inferiores a los de los trabajadores del sexo masculino (**Henríquez; PNUD**). Sin embargo, se podría argumentar que los costos no salariales de la mano de obra femenina son muy altos y requieren una compensación por la vía salarial para resultar equivalentes a los costos masculinos.

No es esto tampoco lo que muestra la escasa evidencia para Chile. **Lerda y Todaro** encontraron resultados contradictorios en su intento de comparar los costos de la mano de obra por sexo. Los costos salariales, confirmando la evidencia ya conocida, fueron sistemáticamente inferiores, mientras que los costos no salariales mostraron un comportamiento variable, siendo más altos en una empresa, equivalentes en otra e inferiores en las demás estudiadas, en un total de cinco casos.

Ya en España, los resultados encontrados por **Jaumandreu** indican que las mujeres en las manufacturas españolas tienen un costo laboral total inferior, en cerca de 6 por 100, al costo promedio de la fuerza de trabajo.³

Lo que sí destaca como un problema en los análisis comparativos de costos de la mano de obra por sexo es la escasez de datos e información, principalmente sobre los elementos que podrían constituir un costo indirecto, no salarial: ausencias, licencias, número de horas efectivamente trabajadas, tasa de rotación, etc.

Si las diferencias de costos no salariales no fueran significativas, y el costo laboral total de la mano de obra femenina sigue siendo inferior al costo de los trabajadores del sexo masculino, quizás el planteamiento correcto para el problema debiera volver a la pregunta: ¿por qué las mujeres

ganan menos que los hombres? O, alternativamente: ¿por qué, así las diferencias no sean significativas, los costos laborales femeninos son percibidos como más altos que los masculinos?

La ciencia económica nos enseña que el costo de la mano de obra es producto de la interacción entre oferta y demanda en el mercado de trabajo y que el marco legal-institucional que regula el funcionamiento de los mercados incide en la formación de los precios. Sin embargo, no podemos olvidar el contexto en que tal interacción se desenvuelve. No solamente existe un marco legal-institucional, sino que aún más importante, existe un marco *cultural* que condiciona, restringe o fomenta, tanto desde el punto de vista de la oferta, como desde la perspectiva de la demanda, la participación laboral de las mujeres. Y este “marco cultural” está por detrás de la interacción entre las dos curvas (de oferta y de demanda) y de los salarios de mercado resultantes. Una mayor comprensión de estos aspectos podría aportar algo más a la explicación del alto costo relativo de la mano de obra femenina, sea éste real o percibido.

Además de los elementos de los distintos enfoques que aparecen en la literatura para explicar posibles diferencias de costo entre la mano de obra masculina y femenina, habría que ampliar la discusión y poner atención también sobre otros aspectos, que pasamos a mencionar en las consideraciones finales que siguen.

Desde el punto de vista de la demanda:

i) Los costos adicionales o extras (en términos pecuniarios) de la fuerza de trabajo del sexo femenino no son significativos, pero sí lo es la *molestia* producida en el medio laboral por las situaciones de embarazo, cuidado de niños, etc.

La coincidencia entre el ser madre y el ser trabajadora constituye una situación difícil de manejar en el ámbito laboral (**Joshi**). Por lo general, para los empleadores genera incertidumbre y sensación de potencial desorganización de la producción. El de las madres trabajadoras es más bien percibido como “un problema a solucionar”. En diferentes empresas visitadas en el ámbito de la investigación que dio origen a esta revisión de la literatura, fue posible observar una diferencia no menor en el comportamiento de los empresarios: aquéllos que tenían varias trabajadoras embarazadas al momento de las entrevistas argumentaban con las dificultades que la situación les planteaba. Los que no tenían trabajadoras embarazadas o con permiso post parto no reconocían en esta situación un pro-

³ Este costo promedio se refiere al costo laboral de «diferentes categorías ocupacionales de un trabajador fijo varón, mayor de 30 años, en una empresa de creación reciente, de producción continua y no sofisticada tecnológicamente, de carácter societario, radicada en Madrid y en un sector de prima salarial no significativa» (Nota 1, Cuadro 1, p. 125). Se utilizó una muestra representativa de las manufacturas, formada por cerca de 2000 empresas. Se estimó el costo laboral promedio por empresa, a partir de diversos factores explicativos (categoría ocupacional, sexo, edad, edad de la empresa, condiciones de trabajo, relaciones contractuales/eventualidad, localización geográfica del empleo, etc.).

blema y adoptaban una visión de largo plazo, argumentando por la importancia de mantener una fuerza de trabajo estable y contenta para mantener una alta productividad.

Lo que parece haber es una cierta falta de comprensión y valoración del papel social de la maternidad y del trabajo doméstico, además de desconocimiento y falta de sensibilización en relación a las posibilidades y potencialidades que pueden resultar del compatibilizar maternidad y trabajo para el mercado, tanto del punto de vista de la trabajadora, como del punto de vista de la empresa.

Los costos de la mano de obra femenina no son más altos ni su productividad es inferior, sin embargo las metodologías conocidas para el cálculo de costos no lo reflejan adecuadamente.

Existe la creencia de que es más baja la productividad de las mujeres trabajadoras, principalmente si están embarazadas o tienen hijos pequeños. También las eventuales reemplazantes durante los permisos pre y post parto producirían una caída en la productividad de la empresa. El costo del tiempo utilizado en la búsqueda de reemplazantes y/o reorganizando la producción también constituiría un costo extra significativo que, conjuntamente con los otros elementos mencionados, serían mal medidos y, por eso, no aparecerían en los resultados encontrados.

A pesar de que la medición de la productividad y la comparación entre la productividad de trabajadores de un sexo y de otro no es una cuestión que esté resuelta desde el punto de vista metodológico, a la creencia de costo relativo más alto se suma la percepción de las mujeres como trabajadores menos productivos.

Sin embargo, en las entrevistas realizadas a los empresarios, las opiniones no tenían "sentido único", presentándose un cierto balance entre aseveraciones que aseguraban ser las mujeres mucho más productivas y comprometidas con el trabajo que los hombres, y juicios taxativos en relación a la baja productividad femenina.

La pregunta que surge es: ¿cuál es la alternativa que tendrían los empresarios en algunos sectores? Debido a la segregación sexual del mercado de trabajo y a la división sexual del trabajo doméstico, muchas empresas tienen que contratar mujeres para ciertas tareas, en ciertos sectores productivos, y al mismo tiempo, tienen que asumir o traspasar (a la mano de obra o a los consumidores de sus productos finales) los costos adicionales que esto

representaría, ya que la división sexual del trabajo podría estar significando menor disponibilidad de la mujer para el trabajo remunerado.

Una división más equitativa del trabajo doméstico sería un camino para solucionar este último problema. Sin embargo, sus bases culturales parecen ser más fuertes que la búsqueda de una mayor eficiencia productiva. El camino fácil que parecen estar adoptando algunas empresas es el de la reducción del empleo en sectores feminizados, a través del cambio tecnológico. Este podría ser el caso de sectores como telecomunicaciones y confecciones, por ejemplo.

Otro camino complementario para posibilitar la caída de las barreras a la entrada de más mujeres al mercado de trabajo es la oferta de infraestructura social para la reproducción y el cuidado. La disponibilidad de este tipo de servicios trae consigo un potencial de cambio radical en la división sexual del trabajo doméstico hacia mayor igualdad de compromiso entre hombres y mujeres.

En cualquier caso, aparentemente, a los precios de mercado vigentes para la mano de obra masculina, los empleadores no están dispuestos a contratar mujeres, lo que explicaría sus sueldos más bajos.

Desde el punto de vista de la oferta, o sea, desde la perspectiva de las mujeres, ¿por qué se encarece su fuerza de trabajo? A continuación se esbozan posibles respuestas:

iii) La distribución sexual del trabajo doméstico y el condicionamiento cultural explican parte de los costos no salariales más altos de la mano de obra femenina.

Histórica y culturalmente, la división sexual del trabajo doméstico asigna a la mujer la labor de crianza de los hijos y cuidado del hogar. Tan enraizada en nuestra cultura se encuentra la creencia de que la casa es el espacio natural de las mujeres, que no sería raro que las trabajadoras "usaran y abusaran" de sus derechos como tales, como estrategia para compatibilizar sus labores en el hogar con la necesidad económica de trabajar en el mercado. El "abandono" de los hijos y el sentimiento de culpa que lo acompaña podría estar en el origen de las inasistencias de las trabajadoras ante cualquier razón no necesariamente grave.

Adicionalmente, existen evidencias de que, en algunos estratos sociales, el trabajo doméstico no es una carga, siendo visto como «vocación natural». Es el trabajo remunerado fuera del

hogar el que se considera como algo indeseable, sujeto a eliminación ante cualquier mejoría en la situación financiera familiar; ante un aumento en el sueldo del marido; o cuando se consigue un compañero con quien compartir la mantención de la casa.

iv) Las malas condiciones de trabajo que enfrentan las mujeres explican sus ausencias y peticiones de licencia.

Las ingratas y precarias condiciones de trabajo femenino, la escasez de oportunidades de ascenso y las bajas remuneraciones podrían explicar un eventual absentismo más alto para las mujeres. Ante la posibilidad de no ir a trabajar, y hasta como forma de “resistencia”, ellas preferirían quedarse en casa, dando origen a los supuestos abusos contra los cuales reclaman algunos empresarios. Sin embargo, en el caso chileno, siendo la legislación suficientemente “dura” en lo que concierne la sanción de las ausencias, es posible que muchas de las quejas se refieran a ausencias justificadas y no precisamente al absentismo. Este es otro mito que merece mayor atención en la investigación. En el caso español, los estudios indican que el absentismo femenino es inferior al masculino (**Castillo**).

Como vemos a partir de la literatura analizada, son muchas las preguntas y dudas que permanecen a la espera de mayor investigación. Mientras no se solucionen algunos de los problemas que obstaculizan la mayor participación femenina en el mercado laboral y mientras persistan los mitos acerca de los costos de la fuerza de trabajo de las mujeres, no podremos hablar de igualdad de oportunidades ni de verdadera integración social para una amplia porción de la población de nuestros países.

Sandra LERDA ⁴

⁴Este documento de trabajo ha sido preparado en el ámbito de la línea de investigación del CEM sobre Costos de la Mano de Obra por Sexo, a cuya coordinadora, Rosalba Todaro, debo mis agradecimientos por sus comentarios, críticas y sugerencias. Agradezco también a las demás compañeras de trabajo del CEM, por las enriquecedoras conversaciones y discusiones, a partir de las cuales tratamos de inventar y reinventar formas de acercarnos a la problemática de género. La responsabilidad por los contenidos del documento, sin embargo, es exclusiva de la autora.

Colaboradores

Roderic A. Camp

Profesor de la Universidad de Tulane desde 1991. Ha trabajado como profesor visitante en el Colegio de México y en el Instituto de Relaciones Exteriores. Ha desarrollado investigaciones como *fellow* en el Woodrow Wilson Center for International Scholars de la Smithsonian Institution. Ha recibido la beca Fulbright en tres ocasiones así como otra de la Fundación Howard Heinz para investigación en México. Camp es un... de la Biblioteca del Congreso, del *Handbook of Latin American Studies*, de la *World Book Encyclopedia* y de *Microsoft Encarta* y es miembro del Comité editorial de *Estudios mexicanos*. Sus áreas de interés se refieren a la política mexicana, el reclutamiento político, las relaciones Iglesia-Estado y los asuntos cívico militares. Autor de numerosos artículos y libros sobre México, sus publicaciones más recientes son: *Crossing Sword, Politics and religion in Mexico*, (Oxford University Press, 1996), *Political recruitment Across Two centuries, Mexico* (University of Texas Press, 1995), *The Successor (a political thriller)* (University of New Mexico Press, 1993), *Generals in the Palacio, the military in Modern*

Mexico (Oxford University Press, 1992) y *Entrepreneurs and Politics in Twentieth Century Mexico* (Oxford University Press, 1989). Actualmente dirige el programa Tinker Mexican Policy Studies en la Universidad de Tulane.

Miguel Angel Centeno

Profesor Asociado de Sociología y Master del Wilson College de la Universidad de Princeton. Autor de numerosos artículos y libros entre los que destacan *Mexico in the 1990s, Democracy within reason* y co-editor de *Towards a New Cuba*, y de *The Politics of Expertise in Latin America*. En la actualidad está trabajando en temas tales como la aplicación de la teoría sociológica clásica en América Latina y las redes internacionales de comunicación.

Catherine M. Conaghan

Profesora principal de la Facultad de Estudios Políticos de la Universidad de Queen, Kingston, Canada. Obtuvo la Maestría y el Doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de Yale. Ha sido investigadora visitante en el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Princeton, en el Woodrow Wil-

son Center, en el Hellen Kellogg de la Universidad de Notre Dame y en el Instituto de Estudios Peruanos en Lima. Entre otros libros publicados destacan *Unsettling Statecraft: Democracy and Neoliberalism in the Central Andes* (1994) y *Restructuring Domination: Industrialist and the State in Ecuador* (1988).

Paul W. Drake

Es decano de la Facultad de Ciencias Sociales y profesor del Departamento de Ciencia Política en la Universidad de California en San Diego. Doctor en Historia por la Universidad de Stanford. Ha sido Presidente de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Ha publicado numerosos libros entre los que destacan *Socialism and Populism in Chile, The Money doctors in the Andes, Money Doctors, Foreign Debts and Economic Reform in Latin America from the 1890s to the Present y Labor Movements and Dictatorships*.

Ineke Van Hanselma

Se doctoró en 1991 con una tesis sobre "Housewives in the Field. Power, Culture and Gender in a south Brazilian Village",

publicada en el CEDLA, Amsterdam. Desde 1992 es *lecturer* en Mujer y Desarrollo en el Instituto de Estudios Sociales de La Haya. Autora de numerosos trabajos individuales y colectivos, entre sus publicaciones más recientes se encuentra el libro coeditado en 1977 con Mirjam de Bruijn y Heleen van den Hombergh sobre *Gender and Land Use. Diversity in Environmental Practices*. Ha desarrollado tareas de docencia e investigación en el CEDLA, en Rijks Universiteit Utrecht y Vrije Universiteit, Amsterdam. En la actualidad se encuentra trabajando sobre temas relacionados con el género y la producción y el consumo alimenticio.

Carlos Hunneus

292 Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile. Abogado, Master in Arts y PhD en Ciencia Política en las universidades de Essex (Inglaterra) y Heidelberg (Alemania), respectivamente. Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Director del CERC. Fue *visiting tinker professor* de la Universidad de Columbia (Estados Unidos) y ha dictado cursos en la Universidad de Siena (Italia). Entre sus principales publicaciones destacan: *La Unión de Centro Democrático y la transición a la Democracia en España*, (Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI editores, 1985), *Los chilenos y la política* (Santiago, CERC-ICHEH, 1987) y diversos artículos sobre política en Chile, España y Alemania. Su última publicación es *How to build a modern party: Helmut Kols's lea-*

dership and the transformation of the CDU (German Politics, Vol. 5, nº 3, Diciembre, 1996).

Sandra Lerda

Economista brasileña. Tiene una Maestría en Economía por la Universidad de Brasilia y estudios de postgrado en Programación Económica (ILPES/CEPAL), Asentamientos Humanos y Medio Ambiente (Pontificia Universidad Católica de Chile) y Economía Ambiental (Universidad de Göteborg, Suecia). Actualmente es investigadora Asociada del Centro de Estudios de la Mujer (CEM), además de estar asociada al Programa de Desarrollo Sustentable del Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Ha trabajado en el IPEA-Brasilia (Brasil) y también en la Comisión Nacional de Medio Ambiente y en el Ministerio de Planificación de Chile. Ha realizado consultorías para Naciones Unidas (PNUMA y CEPAL) y ha sido profesora en las Universidades Bolivariana y de Santiago de Chile (USACH). Sus áreas de especialización son la economía ambiental y de recursos naturales y los temas de género en la economía, especialmente en el mercado de trabajo.

Maria Rita Loureiro

Socióloga y profesora de Administración Pública en la Fundación Getulio Vargas y en el Departamento de Economía de la Universidad de San Pablo. Ha trabajado sobre temas de relaciones entre burocracia y política, analizando el surgimiento de los economistas como nueva élite

dirigente en Brasil, tiene artículos publicados en Estados Unidos y Francia sobre la formación de esos grupos y su participación en el gobierno.

Verónica Montecinos

Tiene el título de Associate Professor en la Universidad del Estado de Pennsylvania. Sus publicaciones han tratado sobre la historia de la profesión económica y el papel de los economistas en los procesos de democratización e integración regional en América Latina. También ha estudiado el impacto de las reformas económicas -especialmente la privatización de la seguridad social- sobre el bienestar de las mujeres en Chile. Actualmente está terminando una investigación sobre la educación de economistas extranjeros en Estados Unidos.

José Luis Sáez Lozano

Profesor titular del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Granada. En 1991, se doctoró en ciencias económicas y empresariales, mediante la defensa de la tesis "*Análisis de la economía de aglomeración en la industria española*".

Es miembro investigador del Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Granada. Además, de formar parte del Consejo de Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio del Instituto de Estudios Almerienses, y miembro del Plenario de la citada institución.

Su actividad investigadora se ha concentrado en los temas de economía y política regional, financiera, y en el estudio de la inte-

racción entre política y economía en países democráticos. Para ello, ha contado con la financiación de instituciones como el Ministerio de Educación y Ciencia de España, la Fundación Ramón Areces y la Fundación para la Investigación Económica y Social (FIES) de la Confederación Española de Cajas de Ahorro.

Ha publicado cuatro libros, más de veinticuatro artículos científicos, varias colaboraciones en el diario El País, y participado en debates de Canal Sur Radio y Televisión... También, ha dictado conferencias sobre la interacción entre política y economía en América Latina en las Universidades de Chile y la Nacional Autónoma de México. También ha colaborado con El Colegio de México, y en los seminarios de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL). Ha participado como ponente en los cursos de verano de la Granda (Asturias) y El Escorial (Madrid), relacionados con el ámbito Iberoamericano.

Ha sido investigador visitante de las Naciones Unidas en la CEPAL, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; y profesor visitante de la Universidad de Chile y de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Fue consejero general de la entidad financiera Cajalmería desde 1989 hasta 1992; y desde 1993 es consejero general de Unicaja y vocal de la Comisión de Control.

Ben Ross Schneider

Profesor Asociado de Ciencia Política en el Centro de Estudios Internacionales y Comparativos de la Universidad de Northwestern. Autor de numerosos trabajos sobre burocracia, desarrollo y empresarios en América Latina, de entre los cuales destaca *Politics Within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil* (Pittsburgh, 1991) y la coordinación del libro *Business and the State in Developing Countries* (Cornell, 1997).

Laurence Whitehead

Es Official Fellow en Política en el Nuffield College de la Universidad de Oxford y Senior Fellow del College. Es profesor de Política Contemporánea Latinoamericana y Política Económica en el Centro Latinoamericano de Oxford y ha tenido varias estancias como Visiting Scholar en universidades norteamericanas y latinoamericanas. Más recientemente fue Senior Visitor en el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Southern California donde trabajó como coordinador del "Southern California Workshop on Economic and Political Liberalization" de 1995.

En 1980-81 fue Senior Research Officer en el Programa Latinoamericano del Wilson Center, responsable de un proyecto comparativo a gran escala sobre "Transiciones desde el imperio del autoritarismo y

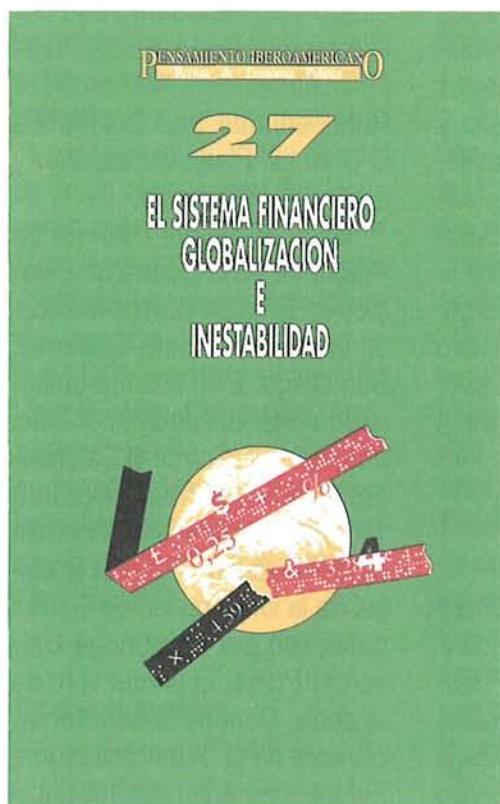
perspectivas de la democracia en América Latina y Europa meridional". Los frutos de esa investigación fueron publicados en cuatro volúmenes en 1986 por la John Hopkins University Press (*Transitions from Authoritarian Rule*, editado por Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead).

En 1985-86 fue Director de Programa en el Centro de Estudios de Estados Unidos-México, de la Universidad de California, San Diego. En 1989 fue designado editor del *Journal of Latin American Studies* de la Cambridge University Press. Durante 1981-82 trabajó como Chairman de la Facultad de Estudios Sociales de la Universidad de Oxford publicado por Cambridge University Press. El primer libro de la serie, *Dimensiones internacionales de la Democratización: Europa y las Américas*, fue publicado en marzo de 1996; hasta ahora se han publicado cinco libros en esta colección.

Fue "Specialist adviser" en el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes con su informe sobre el *Desarrollo de los Intereses Británicos y sus vinculaciones en América Latina* (HMSO, enero de 1997) y es el representante británico en los órganos de gobierno del Instituto Europeo Latinoamericano (IRELA) en Madrid. En 1997 fue nombrado Co-director, con Giorgio Alberti, del Centro Europeo para el estudio de la Democratización, instituto mixto entre Bolonia y Oxford.

EL SISTEMA FINANCIERO GLOBALIZACIÓN E INESTABILIDAD

Enero-Junio 1995



La peseta y otras monedas europeas en 1992, el peso mexicano a fines de 1994 y el argentino posteriormente, como el propio dólar y otras monedas, han sufrido en tiempos recientes el impacto de poderosos embates provenientes de las finanzas internacionales.

La función clásica del sistema financiero de estimular el ahorro y facilitar la inversión tanto en los mercados nacionales como los internacionales, ha quedado desvirtuada por el explosivo crecimiento en el volumen y variedad instrumental de las transacciones en los mercados financieros internacionales. Además, la inmensa mayoría de esas transacciones nada tienen que ver con la asignación racional de los recursos. Se trata fundamentalmente de operaciones especulativas y de arbitraje, que buscan ganancias rápidas mediante las diferencias internacionales en las tasas de interés y de las fluctuaciones de los tipos de cambio.

Desde el punto de vista institucional, no queda mucho del sistema de Bretton Woods, aunque sobrevivan, disminuídos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. A su vez, el G-7, que pudo ser el germen de una nueva organización internacional, abdicó incluso de su función más obvia y explícita de coordinación macroeconómica de los principales países industrializados.

Como consecuencia de todas estas circunstancias, el nuevo sistema financiero internacional privado se ha convertido en una caja de Pandora que con preocupante frecuencia adquiere características procíclicas y antisistémicas.

En función de todo lo anterior, este número de Pensamiento Iberoamericano —coordinado por Stephany Griffith Jones— está dedicado a los análisis realizados por un grupo de especialistas en estas materias.

EL TEMA CENTRAL: “El sistema financiero, globalización e inestabilidad”.

Nuevas Tendencias en el Sistema Financiero Internacional y Nuevos Retos para las Políticas Públicas: M. Aglietta, Globalización financiera, riesgo sistémico y control monetario en los países de la OCDE; Stephany Griffith-Jones, Globalización de los Mercados Financieros y el Impacto de los Flujos hacia los Países en Desarrollo: Nuevos Desafíos para la Regulación; Robert Devlin, Ricardo French-Davis y Stephany Griffith-Jones, Flujos de capital y el desarrollo en los noventa: implicaciones para las políticas económicas; Stephany Griffith Jones y Barbara Stallings, Nuevas tendencias financieras globales: implicaciones para el desarrollo.

Reflexiones sobre la Crisis Mexicana y el Riesgo Global: Jaime Ros, La crisis mexicana y la reforma de la política macroeconómica; Alan Greenspan, Testimonio ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos; Guillermo A. Calvo, Acerca del paquete de préstamo garantizado para México; Michel Camdessus, Entrevista; Guillermo Ortiz, Cómo estamos manejando la crisis del Peso; Rudiger Dornbusch, Al ayudar a México, Estados Unidos se ayuda a sí mismo.

La Agenda de Reformas.

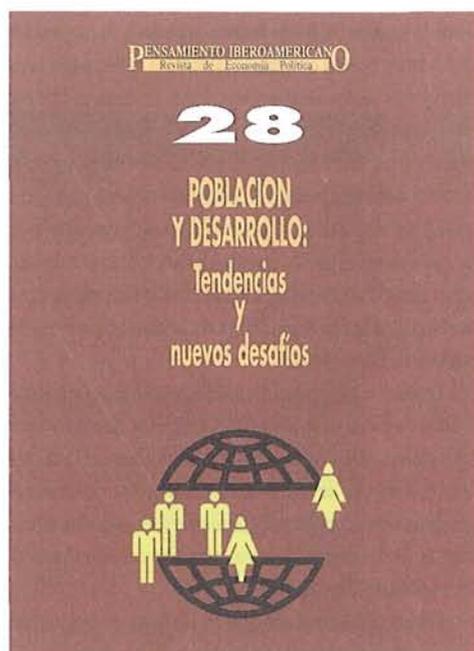
Perspectiva desde los Estados Unidos: John Williamson, El manejo de los flujos de entrada de capitales; Peter B. Kenen, Maneras de reformar los acuerdos sobre el tipo de cambio.

Perspectivas desde Europa: José García Solanes, Movilidad internacional de capitales en la Unión Europea; Santiago Fernández de Lis y Javier Santillán, Regímenes cambiarios e integración monetaria en Europa.

Perspectivas Alternativas: Barry Eichengreen, James Tobin y Charles Wyplosz, Dos argumentos para echar arena en las ruedas de la financiación internacional; Carlos Massad, Un nuevo sistema monetario internacional para el futuro; Hans Singer, Propuesta para una moneda de reserva basada en materias primas.

POBLACION Y DESARROLLO: TENDENCIAS Y NUEVOS DESAFIOS

Julio-Diciembre 1995



La discusión internacional sobre las tendencias y las políticas de población han aumentado su visibilidad pública con ocasión de la última Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en El Cairo, en 1994 y en la reciente Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing en 1995.

Las distintas visiones, tanto a nivel mundial como a nivel de América Latina y el Caribe, son convergentes en muchos aspectos, aunque permanecen controversiales y polémicas en otros.

Por otra parte, los diferentes enfoques acerca de las políticas tienen tras de sí, concepciones éticas diversas acerca de ciertos derechos individuales regeridos a la vida. Además, en algunos casos, dichos enfoques involucran posturas diferentes respecto de la preeminencia del interés nacional propio frente a los de otros países

de la comunidad internacional, como, por ejemplo, en el resguardo de los recursos naturales.

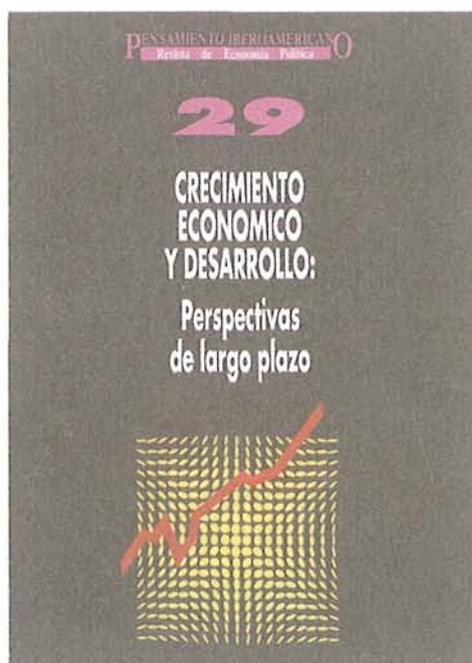
Como una forma de aportar a la reflexión sobre los temas de población y desarrollo desde una perspectiva latinoamericana y caribeña, PENSAMIENTO IBEROAMERICANO y NOTAS DE POBLACION han decidido colaborar en la presentación de este número especial, apuntando hacia los nuevos desafíos que impican las tendencias demográficas, en el contexto de los escenarios político-económicos actuales.

Reynaldo F. Bajraj y Juan Chakiel. La población en América Latina y el Caribe: Tendencias y percepciones; Barbara Boland, Población y desarrollo en el Caribe; Massimo Livi-Bacci, Pobreza y dinámica demográfica, María Victoria Heikel, Género y población: Un desafío más para la equidad; Adela Pellegino, La migración internacional en América Latina; Alfredo Lattes, Urbanización, crecimiento urbano y migraciones en América Latina; George Martine, Población y medio ambiente: Lecciones de la experiencia de América Latina; Ronald Lee, Una perspectiva transcultural de las transferencias intergeneracionales.

Reseñas Temáticas: Se incluyen 2 reseñas temáticas que analizan 39 trabajos de revistas latinoamericanas y españolas, realizadas por José Leal y Diego Guerrero.

CRECIMIENTO ECONOMICO Y DESARROLLO: Perspectivas de largo plazo

Enero-Junio 1996



Desde inicios de la presente década hemos asistido a la reaparición vigorosa de los debates acerca de temas que habían constituido preocupaciones primigenias de los economistas desde la afirmación de su identidad como comunidad científica, hace más de dos siglos. En efecto, las controversias sobre los problemas del crecimiento económico y los factores determinantes del desarrollo a largo plazo, que volvieron a tener gran vigencia en el periodo de posguerra, a pesar de su continuada relevancia objetiva, quedaron oscurecidos en las dos décadas pasadas cuando las prioridades del análisis y las políticas económicas se desplazaron hacia los ámbitos de la estabilización y los equilibrios y ajustes de corto plazo.

Las principales razones que ayudan a explicar aquel desplazamiento se encuentran en los agudos desequilibrios financieros que llevaron al abandono de las instituciones de Bretton Woods a fines de la década de 1960, en los dos *shocks* de los precios del petróleo y los consiguientes ajustes recesivos en el decenio siguiente y en el desencadenamiento y secuelas de la crisis de sobreendeudamiento externo de muchos países en desarrollo en los años 80.

Por otra parte, el estancamiento observado en las tasas de crecimiento de la producción y de la productividad en los países industrializados desde fines de la década de los 60 y los magros resultados en términos de crecimiento de la sucesión de experiencias de ajuste y reestructuración en el mundo en desarrollo, en marcado contraste con el excepcio-

nal avance de numerosos países asiáticos, se han convertido en otras tantas fuentes de controversia y perplejidad que han incentivado la reflexión teórica y el renovado interés por la dinámica del crecimiento y el desarrollo económico en el largo plazo.

La "puesta al día" de una buena parte del análisis económico, primero en el ámbito de la microeconomía y de los desarrollos de la economía industrial incorporando mercados imperfectos, más tarde en las teorías del comercio internacional y las modelizaciones del cambio técnico y finalmente los modelos de crecimiento económico endógeno, ha vuelto a colocar sobre el tapete buena parte de los temas básicos que hablan el debate de los pioneros de la economía del desarrollo.

Al mismo tiempo, la comparación de los resultados de diferentes estrategias de crecimiento en diversas áreas del mundo en desarrollo, el colapso de los sistemas colectivistas en Europa oriental y la Unión Soviética y la crisis y ajustes del Estado de Bienestar en el mundo desarrollado, han vuelto a vigorizar la reflexión acerca del papel de la intervención pública en el proceso económico, junto con la revalorización de la reflexión sobre la relevancia del diseño institucional para la comprensión cabal de distintas experiencias nacionales de desarrollo.

Ha emergido así, como resultado de la influencia de muy distintas fuerzas, un "nuevo" programa de investigación que ha permeado, incluso con fuerza, el discurso de muchos organismos multilaterales de desarrollo que han estado previamente volcados de forma casi exclusiva a la gestión macroeconómica de las fluctuaciones de corto y medio plazo.

El intento de resaltar una parte de estas reflexiones motivó la planificación de este número de la revista que ha sido coordinado por Carlos Abad. Por otra parte, en él se recoge el homenaje póstumo que la revista efectuó a su primer director, D. Aníbal Pinto Santa Cruz, fallecido recientemente.

Presentación del Editor Invitado: Carlos Abad Balboa.

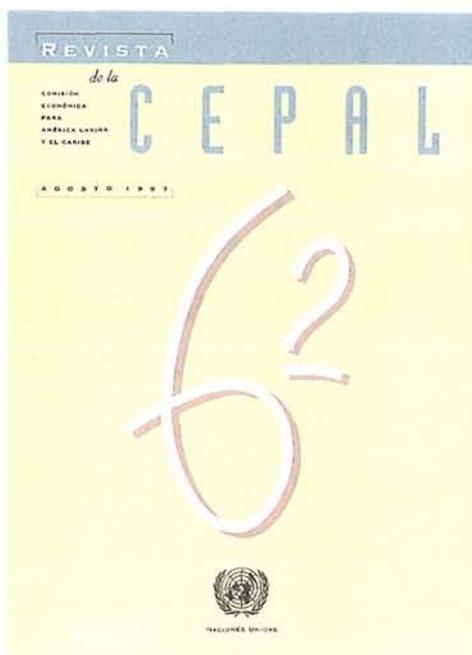
El Tema Central: "Crecimiento Económico y Desarrollo". **Enfoques Teóricos:** Retrospectiva y Prospectiva: Lance Taylor, *Crecimiento Económico, Intervención Pública y Teoría*; Pranab Kumar Bardhan, *La Teoría del Desarrollo: Tendencias y Retos*; Klaus Schmidt-Hebel, Luis Servén, Andrés Solimano, *Ahorro, Inversión y Crecimiento en Países en Desarrollo: Una Panorámica*. **Estudios Empíricos:** Vittorio Corbo, *Viejas y Nuevas Teorías del Crecimiento: Algunos Ejemplos del Este de Asia y América Latina*; Andrés Solimano. **Dirigismo Estatal, Reformas de Mercado y Crecimiento Económico.** Una Revisión de la Experiencia Latinoamericana; Óscar Alltmir. *Desarrollo Económico y Equidad Social: Perspectiva Latinoamericana*; Alice H. Amsden, *Un Enfoque Estratégico para el Crecimiento Económico y la Intervención Estatal en los Países de Industrialización Tardía*; Javier Andrés, José E. Bosca, Rafael Domenech, *Crecimiento y Convergencia en la ODCE: La Experiencia Posbélica*; José Antonio Alonso, *Demanda, Exportaciones y Crecimiento: El Caso Español*; José de Gregorio, Pablo Guidotti, *Desarrollo Financiero y Crecimiento Económico*.

Homenaje a D. Aníbal Pinto Santa Cruz

Revista de la CEPAL n.º 62

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

AGOSTO 1997



Estado, comunidad y sociedad en el desarrollo social.
Fernando Henrique Cardoso.

Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina. *Joseph Ramos.*

Deuda y sostenibilidad fiscal: ¿se repite la historia?.
Guillermo E. Perry.

Reformas petroleras: las opciones en juego. *Fernando Sánchez Albavera.*

Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina. *Rodolfo Stavenhagen.*

El empleo rural no agropecuario en el Istmo Centroamericano. *Jürgen Weller.*

Marginalidad e integración social en Uruguay. *Rubén Kaztman.*

La política comercial en el marco de la Organización Mundial de Comercio. *Diana Tussie.*

Comercio y medio ambiente: ¿luz verde o luz roja?. *Helga Hoffmann.*

Anclas nominales y escenarios de coordinación macroeconómica en el MERCOSUR. *Gonzalo Rodríguez Prada.*

Políticas de promoción de exportaciones en Centroamérica. *Larry Wilmore.*

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas:

Sección de Ventas —DC-2-866. Nueva York. Nr. 10017. Estados Unidos de América.

Publicaciones de las Naciones Unidas:

Sección de Ventas —Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, Suiza.

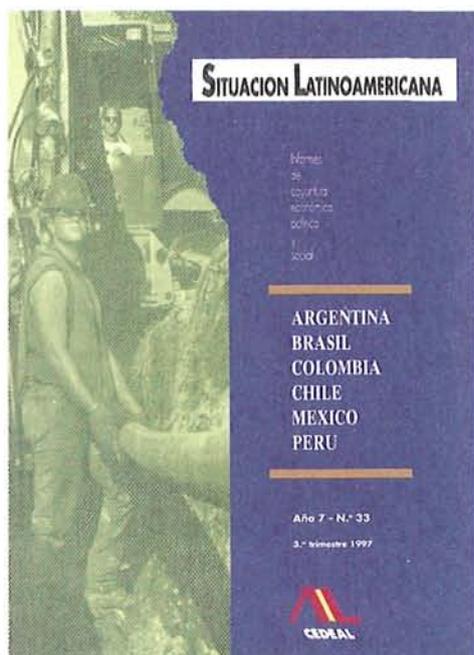
Unidad de distribución: CEPAL. —Casilla 179-D. Santiago de Chile.

Situación Latinoamericana

Informes de coyuntura económica, política y social

ARGENTINA, BRASIL, COLOMBIA, CHILE, MEXICO, PERU

3^{er} trimestre 1997



Situación Latinoamericana es una revista de periodicidad trimestral, publicada por la Fundación CEDEAL, dedicada al seguimiento de los aspectos importantes de la coyuntura de la región.

En ella se incluyen trabajos periódicos sobre Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú realizados por equipos permanentes inte-

grados por prestigiosos investigadores y centros de estudios de los diferentes países.

En los informes se analizan los principales cambios que en materia de comportamientos macroeconómicos (producción, precios, salarios, empleo, sector exterior, financiación externa, etc...), sociales y políticos se van produciendo en cada una de las sociedades analizadas.

Pedidos y correspondencia:

Fundación CEDEAL.

Agencia Española de Cooperación Internacional. Avenida de los Reyes Católicos 4.
28040 Madrid. España. Teléfonos: (91) 544 63 75 y 583 82 76. Fax: (91) 544 65 00.

Precio de suscripción por una año (4 números):

España: 12.000 ptas. (envío incluido).

Extranjero: 100 US \$ (envío incluido).

LISTA DE PRECIOS PARA 1996-1997

NUMEROS SUELTOS

— En España:

N.º 1, 2, 3, 4, 6 y 7	1.000 Ptas.
N.º 8	1.300 Ptas.
N.º 11, 12 y 13	1.500 Ptas.
N.º 15, 16, 17, 18 y 19	1.800 Ptas.
N.º 20 y 21	2.300 Ptas.
N.º 22/23 (2 tomos)	5.000 Ptas.
N.º 24/25	5.000 Ptas.
N.º 26	2.500 Ptas.
N.º 27	2.500 Ptas.
N.º 28	2.500 Ptas.
N.º 29	2.500 Ptas.
N.º 30	2.500 Ptas.

— En el Extranjero:

N.º 1, 2, 3, 4, 6 y 7	US\$ 14
N.º 8, 11, 12 y 13	US\$ 15
N.º 15, 16 y 17	US\$ 17
N.º 18 y 19	US\$ 20
N.º 20 y 21	US\$ 25
N.º 22/23 (2 tomos)	US\$ 60
N.º 24/25	US\$ 60
N.º 26	US\$ 30
N.º 27	US\$ 30
N.º 28	US\$ 30
N.º 29	US\$ 30
N.º 30	US\$ 30

Números Agotados: 5, 9, 10 y 14

SUSCRIPCIONES POR CUATRO NUMEROS (2 AÑOS)

A. Suscripciones Personales (*):

España y Portugal	10.000 Ptas.
Resto de Europa	US\$ 100
América Latina	US\$ 85
Resto del mundo	US\$ 105

B. Suscripciones Institucionales (Universidades, Bibliotecas, Centros de Investigación y otras instituciones) (*):

España y Portugal	10.500 Ptas.
Resto de Europa	US\$ 110
América Latina	US\$ 95
Resto del mundo	US\$ 115

(10% de descuento a Librerías y Agencias de Suscripción)

SOLICITUD DE SUSCRIPCIONES E INFORMACION
Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política
Agencia Española de Cooperación Internacional
Instituto de Cooperación Iberoamericana
Avda. Reyes Católicos, 4
28040 Madrid

FORMA DE PAGO

Giro postal a la misma dirección de Solicitud de Suscripciones e Información, talón nominativo a favor de: PENSAMIENTO IBEROAMERICANO.

(*) Gastos de envío 20% sobre el importe de la suscripción.

Tema Central

Laurence Whitehead

La política del conocimiento especializado en América Latina:
Antecedentes y Tendencias Contemporáneas

Paul W. Drake

La economía política de los asesores y prestamistas extranjeros
en América Latina

Miguel Angel Centeno

La política del conocimiento: Hayek y la tecnocracia

Ben Ross Schneider

Las bases materiales de la tecnocracia: la confianza de los
inversores y el neoliberalismo en América Latina

Verónica Montecinos

Los economistas en la política de partido. La democracia chilena
en la era de los mercados

Roderic Ai Camp

Tecnocracia a la Mexicana, "¿antecedente a la democracia?"

Catherine M. Conaghan

Las Estrellas de la Crisis: el ascenso de los economistas en la
vida pública peruana

Carlos Huneeus

Tecnócratas y políticos en la política democrática en la
Argentina (1983-1995)

Ineke van Halsema

Feminismo y Tecnocracia: Femocracia en Brasil en los ochenta

M.^a Rita Loureiro

Los economistas como élites gobernantes. La dirección
del Plan Real