

Revista
Venezolana de Gestión Pública
Grupo de Investigación de Gestión Pública
Año 1 No. 1
Universidad de Los Andes
Mérida-Venezuela. Enero-Diciembre 2010

CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA, CRISIS Y NUEVA TECNOCRACIA EN LA GERENCIA PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

Abraham Enrique Andara M.

RESUMEN

El discurso nacional popular que actualmente recorre a América Latina se nutre de las contradicciones del modelo económico ortodoxo aplicado en la década de los noventa. Las medidas económicas neoliberales tomadas por los gobiernos civiles en esos años tuvieron un alcance que no ha sido lo suficiente evaluado y, menos aún, valorado. A los tecnócratas, como nuevos gerentes públicos, no se les ha reconocido que en muchos casos tuvieron la titánica tarea de, por una parte, reorganizar el aparato económico y financiero de Estados en quiebra y, por el otro, activar mercados en sociedades donde la idea de competencia libre prácticamente no existía. Mal que bien, a ellos se les debe haber introducidos los nuevos criterios técnicos-administrativos que debían sanar lo maltrecho de nuestras economías deficitarias y las medidas correctivas ante el disfuncionamiento de nuestros aparatos burocráticos.

Palabras clave: Gestión tecnocrática, Estado, América Latina y Gerencia Pública.

ABSTRACT

The popular national discourse that is currently sweeping Latin America is nurtured by the contradictions of the orthodox economic model implemented in the nineties. The neoliberal economic measures taken by civilian governments during those years had a scope that has not been sufficiently evaluated or even less, valued. The technocrats, as new public managers, have not been recognized, in many cases to have had the daunting task of, on the one hand, of reorganizing the financial and economic system of failed states and, on the other, enabling markets in societies where the notion of free competition was virtually nonexistent. Somehow or other, they should have introduced the new administrative-technical criteria that would heal the bad stretch of our economies' loss and the remedial measures to the malfunctioning bureaucracies.

Key words: Management technocratic, state, Latin America and Public Management.

INTRODUCCIÓN

En América Latina el periodo de la transición hacia la democracia duró en términos generales doce años. Lo que se dio a llamar la “ola democratizadora” se inició desde que en Nicaragua, Somoza abandono el poder en 1978 hasta que Augusto Pinochet lo hizo en Chile en 1990, cuando entregó pacíficamente el poder a los civiles por vías plesbicitarias¹. Pero fueron doce años en que la consolidación de la democracia y la ampliación del espacio público, vía elecciones libres, conviven dramáticamente con nuevos gobiernos civiles que implementan medidas económicas de carácter ortodoxo con altos costos sociales y legitimatorios para el sistema político.

1 En Ecuador la transición se da en 1979, en Perú en 1980, en Honduras y Bolivia en 1982, en Argentina 1983, El Salvador 1984, Uruguay y Brasil 1985, Guatemala 1986, Paraguay 1989 (Sunkel, 1995, 51).

Recordemos que el paradigma neoliberal hace su aparición en América Latina en la década de los setenta del siglo pasado en los regímenes autoritarios, pero reaparece luego en la década de los ochenta bajo el amparo de los gobiernos civiles y elegidos democráticamente. El objetivo básico de este modelo fue poner “fin” a los desequilibrios macroeconómicos, financieros y sociales que generaron los modelos del desarrollismo estatista tanto del periodo populista (basado en la estrategia de sustitución de importaciones y el subsidio a los mercados nacionales para incrementar la fase consumista) como al periodo autoritario (basado en el uso exagerado e indiscriminado del empréstito extranjero para financiar los déficit fiscales y comerciales e incentivar el desarrollo industrial).

Dirigidas por nuevas élites tecnocráticas gerenciales, las medidas ortodoxas aplicadas tenían la función básica de reducir la influencia del Estado en el sector económico para liberalizar las fuerzas del mercado. José Manuel Salazar Xirinachs expone sucintamente la estrategia del desarrollo dentro de este paradigma: 1) Liberalización del comercio exterior con reducción de aranceles para incentivar el “desarrollo hacia fuera”. 2) Liberación del sistema de precios. 3) Reducción del sector público en cuanto a déficit y carga tributaria. 4) Privatización de áreas del sector público. 5) Liberalización del mercado del trabajo y financieros (1995, 462-463). Todas estas medidas debían ser aplicadas por los sectores públicos en tres etapas sucesivas: Una de corto plazo o de choque, caracterizada por fuertes ajustes estructurales (privatizaciones, desregulaciones del mercado, apertura externa, ajustes fiscales y reducción del gasto público); Otra de mediano plazo, o de estabilización de las medidas aplicadas donde los gobiernos deberían incluir progresivamente a los sectores productivos y obreros en su participación en los cambios estructurales (por ejemplo, con un porcentaje de acciones en la privatización de ciertos sectores obreros); y una tercera etapa a largo plazo, donde todos los sectores y clases sociales deberían compartir equitativamente (vía ampliación del gasto social y gasto público) las ganancias de los ajustes aplicados logrando con ello un equilibrio social sostenido con independencia del desarrollo estatista.

En términos generales, este modelo se propuso superar de una vez por todas el *mercantilismo estatista* que habían heredado los países latinoamericanos desde tiempo de la colonia. Pero además, se puede describir también como el tránsito de la confrontación entre el eje militar-civil hacia el civil-popular. Este proceso, que tenía por meta superar el desarrollismo estatista centralizado, generó grandes interrogantes y/o dilemas que aun hoy siguen llamando la atención y nutren el discurso nacional popular de Presidentes como Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, por nombrar a los más representativos. Necesariamente debemos someter a evaluación crítica los dilemas generados.

LOS DILEMAS DE LA DOBLE TRANSICIÓN

En primer lugar, está lo que hemos denominado el *dilema del agua y aceite*: ¿Cómo era posible que un sistema democrático donde se amplió la participación ciudadana pueda convivir con un sistema de ajustes estructurales eminentemente tecnocrático con amplia exclusión social? En segundo lugar está lo que hemos denominado el *dilema político*: ¿Cómo era posible que líderes políticos que jamás se habían identificado con el liberalismo de mercado ahora profesaran una fe profunda en la *mano invisible del dejar hacer y el dejar pasar* “sacrificando” sus liderazgos sociales? En tercer lugar, está el dilema económico: ¿En realidad era verdad que estas medidas estructurales sólo respondieron a las variables económicas internacionales surgidas a raíz de la deuda y siguiendo los lineamientos del “consenso de Washington” en aras de crear países económicamente competitivos abandonando la perspectiva nacional? Y en cuarto lugar, está el *dilema cultural*: ¿Cómo se podría desestatizar al mercado sin desestatizar la mente y las costumbres (éticas) estatistas de los latinoamericanos?

Estos dilemas generaron una activación de nuestro espacio público en cuanto a la ampliación de la opinión pública. Mares de tinta y horas de opinión pública legítima y docta intentaron explicar a los latinoamericanos

qué estaba sucediendo y cuáles eran los objetivos de los gobiernos civiles al aplicar tales medidas de ajustes estructurales. En realidad, nadie, ni los intelectuales, ni los funcionarios públicos, ni los líderes políticos, ni los tecnócratas pudieron explicar satisfactoriamente la complejidad de esta situación. Tal vez ocurría que las reformas eran tan “técnicas” que ni siquiera los mismos políticos que las implementaban sabían su alcance y magnitud.

1. El dilema del “agua y el aceite”: ¿Exclusión o inclusión?

En realidad, las respuestas eran más simples de lo que se pensaba en ese momento. Ante el *dilema del agua y el aceite*, la respuesta fue muy sencilla teniendo en cuenta el eje ideológico derecha-izquierda. Para la derecha, el ejemplo de los países desarrollados aportaba una demostración empírica de que democracia y liberalismo van de la mano, siguiendo la tesis de Samuel Huntington: “sólo los países ricos (desarrollados) son países democráticos y liberales” (Huntington 1991), ese era el camino hacia el desarrollo que debería seguir América Latina. Sin embargo, para los expertos con más sensibilidad social, no se deberían aplicar reformas económicas donde, en palabras de Osvaldo Sunkel, “se privatizan las ganancias y se socializan las pérdidas”, esto quiere decir más exactamente, que los dirigentes políticos: “...han hecho recaer gran parte del peso del ajuste en los sectores populares y segmentos de la clase media, conservando a cualquier precio los privilegios e intereses de los sectores transnacionalizados, de la alta burguesía, de la empresa y la banca internacional de los países desarrollados” (Sunkel 1995, pág. 55). Esto ponía en jaque a la derecha entre su sentido de estabilizar a la democracia recurriendo en muchos casos a medidas antidemocráticas, pero como se quería estabilidad económica y financiera, se debería entonces hacer “ciertos sacrificios”.

2. El dilema político: ¿Sacrificar liderazgo social por mercado?

El dilema político tenía una respuesta también sencilla: Jamás la dirigencia política tuvo el deseo de sacrificar su liderazgo social y

sectorial, es más, muchas de las medidas aplicadas, sobre todo en la etapa de shock, se vieron modificadas en momentos electorales o en momentos de ciertos arreglos políticos institucionales, sobre todo aquellos momentos en los que se establecía una relación entre el ejecutivo y el legislativo, o entre el ejecutivo y el partidos de gobierno o los de la oposición. Sin embargo, el apoyo social a los políticos que aplicaron por vez primera el paquete de reformas (Miguel de la Madrid en México, Collor de Mello en Brasil, Alberto Fujimori en Perú, Víctor Paz Estenssoro en Bolivia, Carlos Andrés Pérez en Venezuela o Raúl Alfonsín en Argentina) se vieron no solamente menguados, sino que en algunos casos también potencializaron movilizaciones civiles y militares en su contra. Muchos de estos líderes (Alfonsín, Fujimori, Pérez, Collor de Mello) terminaron abruptamente sus gestiones gubernamentales, no por el impacto negativo de las reformas estructurales sobre los sectores sociales, sino por la falta de apoyo político (se quedaron sin respaldo del Congreso o de sus partidos de gobierno, como Carlos Andrés Pérez), por la oposición abierta de los grupos políticos dentro del sistema político (porque no se cumplió lo pactado en los acuerdos entre gobierno y oposición, como el caso de Alfonsín) o por escándalos políticos de corrupción (como los casos de Collor de Mello y Fujimori).

Por otra parte, ninguno de estos líderes habían guardado ninguna afiliación ideológica con el liberalismo, pero una vez que llegaron al poder y se toparon con la realidad económica (hiperinflación, saldo negativos en la balanza comercial, profundos desequilibrios fiscales, transferencias negativas de capitales, corte de créditos internacionales, niveles negativos en las reservas internacionales y el cobro de la deuda externa) tuvieron que pensar más como economistas que como políticos. De allí su afiliación a un fuerte movimiento “tecnocrático” dentro de su gabinete ejecutivo. Como demostró exhaustivamente Juan Carlos Torre, el hecho de que la dirección de la dirigencia política fuera hacia la economía, esto no significó que el factor político fuese dejado de lado. Más bien sirvió para lograr los acuerdos políticos, sociales, intersectoriales y corporativos necesarios para evitar la mayor resistencia posible a los ajustes estructurales (Torre 1998).

La política jugo en este sentido un papel fundamental, pero muy poco destacado por la opinión pública académica o massmediática como irrupción de un nuevo tipo de sociedad civil altamente crítica. Lo que sí destacaron fue el viraje decisionista (ahora civil) que esta dirigencia política dio para hacer cumplir los ajustes estructurales de sus programas macroeconómicos concertados con los organismos financieros multilaterales (Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial). Para ello hicieron uso de los poderes extraordinarios que iban desde la concesión de poderes discrecionales en materia económica, financiera y la facultad de crear decretos-leyes e incluso decretar el estado de excepción, de ser necesario, poder que le otorgaban las constituciones latinoamericanas para llevar a cabo las reformas en momentos de grandes desequilibrios sociales².

2 En este sentido, Juan Carlos Torre destaca en el capítulo 4 de su libro, el estilo de gobierno (decisionista) en cuanto a las transformaciones económicas. Torres divide a los gobiernos entre aquellos que se inclinan más a imponer las decisiones y los que buscan consultas y acuerdos. En el primer grupo, la inclinación al decisionismo estaría orientada siempre y cuando la resistencia a las reformas se hagan más palpables dentro de los poderes públicos mismos, como por ejemplo, un enfrentamiento entre el ejecutivo y el legislativo (el caso de Fujimori en Perú, por ejemplo) y menos donde estos poderes públicos concertan sus acuerdos (Carlos Andrés Pérez en Venezuela, por ejemplo). Sin embargo, lo que más llama la atención de Torre es que el decisionismo político es endógeno a nuestra cultura política, a nuestro estilo de hacer política: “Congruentemente es posible afirmar que el sistema de incentivos incorporado en la fórmula presidencialista predominante en la región introduce un sesgo característico en el proceso decisorio de las políticas públicas, esto es, promueve y facilita un estilo unilateral y escasamente consultivo por parte de los líderes de gobierno. Lo promueve al asignar al presidente además del papel del jefe de gobierno la condición de jefe de Estado: El hecho de percibirse como representantes de toda la nación tiende a llevar a los presidentes a un comportamiento autocentrado, colocando la legitimidad de sus decisiones por sobre las aspiraciones de los partidos y las demandas de los grupos de interés. Lo facilita, a su vez, porque la tendencia virtual a la acción discrecional de la presidencia se acompaña en las reglas y prácticas constitucionales por un conjunto de recursos de poder que inclina el equilibrio del proceso decisorio a su favor” (Torre 1998, pág. 88).

En realidad, los liderazgos políticos tuvieron que cabalgar con una doble exclusión, la social y la política, que repercutió decisivamente sobre la cohesión de la esfera pública política. Lo social se explica por el impacto que las medidas de ajuste estructurales tuvieron sobre el decremento del poder adquisitivo y los salarios reales de los sectores populares y las clases medias. La política se explica por la preferencia que muchos jefes de gobierno les dieron a los equipos tecnocráticos (colocados como Ministros de hacienda, finanzas o economía) en detrimento de sus tradicionales apoyos partidistas. De nuevo el decisionismo político y la tecnocracia volvían a unir sus fuerzas bajo un ambiente civil y democrático. Y esto porque ante la crisis generalizada del desprestigio de la política, se consideraba que la única forma de hacer un “buen gobierno” (confiable y eficiente) era a través de expertos (tecnócratas) que no sufrieran de ese mal que se llama “la distorsión política”, porque se consideraba que sus juicios al ser “técnicos” eran realmente objetivos y científico³.

3. El dilema económico: La tecnocracia como nueva gerencia pública

Con el ascenso de la tecnocracia al poder llegamos a dilucidar el tercer dilema, el económico-administrativo. En América Latina, la *nueva gerencia media* como se conoció técnicamente a la irrupción de la técnica en la política⁴, fue más una necesidad histórica que un capricho personalista

3 En cierta forma tal vez los casos más emblemáticos son los de Fernando Henrique Cardoso en Brasil, Domingo Cavallo en Argentina, Gonzáles Sánchez de Lozada en Bolivia, Miguel Rodríguez en Venezuela y Alejandro Foxley en Chile. Todos fueron tecnócratas detrás del poder, y una vez fuera de sus gabinetes tuvieron aspiraciones presidenciales (convirtiéndose en tecnopols) para llevar las reformas económicas liberales adelante. F. H. Cardoso y Sánchez de Lozada lograron llegar a la presidencia. Los efectos neoliberales del segundo y las presiones políticas, sociales y oligárquicas contra su gestión culminó trágicamente con su gobierno; Cardoso, por su orientación socialdemócrata, corrió con mejor suerte pero dejó el camino preparado para que un gobierno de izquierda tomara el poder en Brasil.

4 Una experta en el estudio de la penetración de poder tecnocrático en la política de América Latina es Verónica Montecinos y de acuerdo con la autora, las condiciones

de los gobernantes de turno (a pesar del prestigio que la tecnocracia daba a sus gestiones gubernamentales⁵) o una imposición externa de los organismos financieros multinacionales. Tanto los gobiernos que recién salían del autoritarismo como los gobiernos basados en democracias partidistas (Venezuela, Colombia, México) no sólo habían llevado a la quiebra la capacidad financiera (interna y externa) de sus respectivos sistemas económicos, sino que habían dejado destrozados la capacidad institucional de todas sus agencias de administración pública.

A los tecnócratas les correspondió la doble tarea de, por una parte, ordenar y racionalizar internamente las cuentas económicas del Estado

que han hecho posible la consolidación tecnocrática se debe a dos factores: 1) Por el prestigio y legitimidad que alcanzó la economía en los últimos años: todos los sectores sociales estarían convencido que sus diagnósticos y sus propuestas técnicas son superiores o “más serias”. 2) Por la homogeneidad neoliberal del gremio de los economistas en cuanto a su acuerdo por reducir el papel del Estado en la economía (Mortecinos 1997, págs. 16-21). A los cuales se les pueden agregar: 3) El desprestigio creciente de la política y los políticos, 4) El auge de la globalización económica y, uno de los más importantes, 5) Por la presión de los organismos financieros multilaterales de dialogar con economistas que hablaran su mismo lenguaje neoliberal.

- 5 No debe asumirse la irrupción de la tecnocracia en la década de los ochenta desde el punto de vista de los economistas de creerse una nueva casta, élite o clase dirigente imprescindible y superior en conocimientos técnicos que el resto de los científicos sociales de América Latina. Más bien debe asumirse como una división intelectual del trabajo técnico desde el punto de vista de las Ciencias Sociales. Es decir, mientras los economistas cumplían funciones financieras y económicas dentro de los diferentes gobiernos, los politólogos analizaban los mecanismos para hacer efectiva la participación y la legitimación dentro del nuevo sistema democrático (vía partidos políticos, corporativismo, políticas electorales, etc.) y los sociólogos analizaban la irrupción de los nuevos movimientos sociales y expansión de los medios de comunicación de masas. Los juristas analizaban por su parte las nuevas funciones del Estado de derecho y la protección de los derechos humanos, sobre todo en sistemas que aún estaban en proceso de consolidación democrática. En otras palabras, la tecnocracia fue más diversificada de lo que comúnmente se piensa.

tanto al interior de sus gobiernos (equilibrando el gasto público) como hacia el resto del sistema social (equilibrando el gasto social) por vía de los ajustes presupuestarios y tributarios. Por otro lado, le correspondió la labor de la reconstrucción institucional de las instituciones administrativas del Estado cuyo desempeño y reputación estaban por el piso: Ministerios de Haciendas, Organismos de Planificación Pública y entes descentralizados como los Bancos Centrales. De allí que a los tecnócratas se les exigió que no sólo fuesen expertos en ajustes macroeconómicos sino también “ingenieros” institucionales y gestores públicos. En muchos casos, la eficiencia en ambos asuntos los hizo candidatos para realizar otras funciones técnicas en ministerios de naturaleza no económica (educación, salud e infraestructura) donde se debían controlar el gasto público ordinario y reorganizar racionalmente la institucionalidad burocrática. Si bien dentro de la esfera pública política la tecnocracia cumplió un papel vital –que muy pocas veces se agradece, también desarrollo un rol importante con respecto a la relación entre el Estado, las corporaciones privadas y los organismos financieros multilaterales.

El error de los tecnócratas y de la alta dirigencia política en la cuales se apoyaron fue pensar a las sociedades latinoamericanas como estructuras sociales simples, es decir, compuestas principalmente por dos sectores: el público (constituido en el Estado) y el privado (constituidos en las corporaciones de empresarios dirigidos hacia el Mercado). Aunque no parezca esta visión dicotómica del espacio público, entre un sector público y otro privado, ésta generó sobre la nueva tecnocracia gerencial, la impresión de que su única preocupación era liberar al mercado de las trabas burocráticas y macroeconómicas que les imponía la hipertrofia del Estado en la región.

Para la opinión pública, la impresión que se recogía era que los tecnócratas liberaban al mercado del Estado para entregarle los recursos obtenidos por tal iniciativa desreguladora (vía privatizaciones, eliminación de los subsidios a los productos y liberalización del control de cambio y de precios) a la banca acreedora internacional. De acuerdo con la opinión pública sesgada, estos tecnócratas –llamados despectivamente *Chicago*

boys– hablaban el mismo idioma técnico, habían sido educados en los mismos institutos económicos que sus homólogos internacionales y profesaban una misma fe por el neoliberalismo. De ellos sólo se podría esperar la entrega del patrimonio nacional a la banca internacional y a los ambiciosos empresarios locales aliados con el gran capital transnacional, cumpliendo lo pautado en el “Consenso de Washington”. La opinión pública, las políticos populistas, los partidos opositores, los sectores empresariales incompetentes y acostumbrado a los subsidios del Estado, estaban tan preocupados en descalificar a los tecnócratas que muchas veces olvidaron algo que Michel Candessus, director y gerente del Fondo Monetario Internacional en la década de los noventas, no se casaba de repetir: “allí donde mi predecesor, Jacque de Lasosière, empleaba todo su tiempo en persuadir a los ministros (de economía latinoamericanos) acerca de lo que había que hacer, yo he encontrado que ahora son ellos mismos quienes quieren hacer lo que hay que hacer” (tomado de Camau 1997, 62).

Es exactamente eso, “hacer lo que hay que hacer”, lo que nunca se les perdonó, ni se les reconoció a los tecnócratas en momentos de los más profundos desequilibrios macroeconómicos y democráticos. En cierta forma, y quizás suene algo exagerado, fueron los tecnócratas los que mantuvieron en pie la fe de los ciudadanos por la eficiencia administrativa de sus instituciones públicas⁶. Pero esta fe no se tradujo

6 Tener un equipo tecnocrático asesor y en cargos públicos de tomas de decisiones otorgaba un prestigio ante la sociedad, ante el partido de gobierno y ante la oposición al gobernante de turno, a pesar de la mala prensa que el equipo técnico podría tener a nivel de la opinión pública en general. Era una muestra fehaciente de que realmente se quería hacer las cosas bien (“hacer lo que hay que hacer”) y en aras del interés nacional. Esto está muy claro para Patricio Silva: “Nos guste o no, el hecho es que en la actualidad (...) la destreza de los gobiernos en controlar el precio del dólar, reducir la inflación, mantener un flujo adecuado de inversiones extranjeras, junto a otras variables macroeconómicas, pasa a ser decisivo en las posibilidades de los líderes políticos para extender su permanencia en el poder. De allí que tener un buen equipo económico compuesto por prestigiosos tecnócratas, se haya convertido en una conditio sine qua non para captar la confianza del electorado

exactamente en un consenso tácito a pesar de que la tecnocracia no fue abiertamente antidemocrática. Para los técnicos había sólo dos sectores: el público (Estado) y el privado (mercado), el sector social existía pero no participaba directamente en los asuntos económicos. Este último sector, dividido entre lo social y lo popular (aquí incluimos al movimiento obrero sindical), sólo debía ser informado de las decisiones técnicas que se habían tomado desde el poder (entre el consenso del Estado, las corporaciones privadas y los partidos opositores) para someterse a tal prescripción. Esta separación entre la tecnocracia y el sector social-popular también fue alimentada desde el Estado y, más particularmente, desde el gobierno, en aras de otorgarle mayor autonomía gerencial a los tecnócratas como lo demuestra Patricio Silva:

Para facilitar la aplicación de los programas de ajuste estructural, numerosos gobiernos democráticos han tratado concientemente de aislar a los equipos económicos de las presiones directas provenientes de la sociedad. Como consecuencia de esto, en varios países los tecnócratas han obtenido en la actualidad un alto grado de «autonomía relativa» frente a empresarios, sindicatos y partidos políticos, ampliando con esto aún más su espacio de maniobra en la toma de decisiones (1997, 70).

La tecnocracia fue relativamente aislada pero no fue inmune a la crítica social, sobre todo en momentos en que los sectores populares y obreros presionaron para que se flexibilizaran alguna de sus medidas macroeconómicas consideradas impopulares (las referida los subsidios de algunos alimentos y combustibles automotor, las medidas impositivas y tributarias, la estabilidad laboral, los ajustes de los sueldos y salarios). En muchos países de la región esto alimentó revueltas populares (Argentina, Brasil, Venezuela, Perú, Bolivia y Ecuador) y puso en jaque

(Silva 1997, pág. 76). Claro, Patricio Silva hace referencia al caso argentino con el menemismo, pero no en toda la región los tecnócratas gozaron de buen prestigio ante el electorado, no así ante la clase política.

a los sistemas democráticos con sublevaciones civiles y/o militares (Venezuela, Argentina, Ecuador y Bolivia). Muchas de estas voces de protestas no fueron oídas, por lo que se catalogó al modelo tecnocrático como socialmente insensible. Pero en realidad lo que sucedía era que la pauta de los planes macroeconómicos establecidos en los diferentes países (*plan real, gran viraje, la nueva política económica, plan de convertibilidad*) debían cumplirse para lograr a corto plazo los equilibrios económicos y detener el avance de la hiperinflación, la fuga de capitales y la falta crédito internacional.

Los gobiernos no sólo aislaron a la nueva gerencia tecnocrática de la presión popular, sino que tampoco tuvieron mecanismos eficientes para explicarle a la opinión pública nacional el contenido programático de las medidas de ajustes. Esto hizo pensar a los analistas políticos que una nueva forma de democracia aparticipativa, schumpenteriana (donde la participación se reduce a emitir un voto y las decisiones son tomadas desde arriba), se hacía presente en la región, tomando en cuenta la idea de Patricio Silva:

De esta manera, desde la restauración democrática la búsqueda de acuerdo y consensos ha tenido lugar casi exclusivamente en los niveles superiores de la clase política, mientras sistemáticamente se ha evitado el debate político a niveles sociales inferiores. En la práctica sólo el gobierno y el parlamento son identificados como las únicas fuentes legítimas de poder en el proceso político. Toda manifestación política-social que se dé fuera de este ámbito (tales como protestas callejeras, ocupación de locales, o huelga con alguna connotación política), suelen ser visto como actos ilegítimos. Ello ha desembocado a menudo en la constitución de «democracias de baja intensidad» (1997, 75-76).

4. EL DILEMA CULTURAL: ¿MERCADO LIBRE CON MENTES ESTATIZADAS?

Para constatar si este nuevo tipo de democracia schumpenteriana o de “baja intensidad social” se hacía presente en la región, tenemos que abordar el último gran dilema que generó la doble transición en el

espacio público latinoamericano: el cultural. Este dilema se basa en la ética y costumbres estatistas ante el avance de una economía liberal de mercado. Hasta no hace mucho para los latinoamericanos, el mercado libre sólo era un espacio público dentro de la ciudad o del pueblo donde los comerciantes se reunían los sábados o los domingos para vender víveres, frutas, vegetales y algún fetiche religioso. Mientras que el Estado sólo era el gobernante de turno que había llegado al poder o por vías violentas (dictaduras) o por las electorales (democracia) y entregaba las dadas entre sus fieles o seguidores (populismo), es decir, no tenía nada que ver con el mercado. Y de repente bajo el ambiente de un proceso democratizador neoliberal, se le comienza a hablar a los latinoamericanos de “liberar el mercado”, cuando se entendía que el mercado era libre sólo los sábados o los domingos cuando los productos se conseguían al por mayor y a precios bajos. Como dijo Vargas Llosa, esto revela nuestra bendita manía de cambiarle el nombre a las cosas, tomar una cosa por otra o de hacer lo que no decimos y decir lo que no hacemos, lo que desnaturaliza nuestro discurso social o político. De allí el desprecio social a los tecnócratas que “estaban haciendo lo que hay que hacer”.

A pesar de la anécdota jocosa, esta experiencia expresaba el bajo nivel de conocimiento que socialmente había en la región con respecto al liberalismo económico y su impacto social. La opinión pública ilustrada, es decir, la opinión de aquellos “que saben”, los que escriben y tienen columnas fijas en los principales periódicos de la región, se hicieron eco de estos asuntos y entendieron al neoliberalismo como un verdadero “desafío”⁷. Para intelectuales de la categoría de Mario Vargas Llosa, Arturo Uslar Pietri, Octavio Paz, Plinio Apuleyo Mendoza, el neoliberalismo no sólo era una fórmula económica sino también

7 En esta polémica idea comparto ampliamente la opinión de Patricio Silva cuando manifiesta que “En todo caso, han sido particularmente los tecnócratas quienes, con mayor o menor éxito, intentaron legitimar las reformas neoliberales ante la clase política y la población en general con el argumento de que dichos cambios constituirían un paso necesario para lograr la anhelada «modernización» de la sociedad (Silva 1997, pág. 74).

una fórmula política, es decir, al liberalismo económico aplicado por los tecnócratas debía complementarse con un liberalismo político a nivel de todo el espacio público y privado con el fin de salir de una vez por todas del subdesarrollismo, del tercermundismo tanto económico como cultural imperante.

Esta tarea no era fácil, ni mucho menos se iba a acometer con las simples reformas económicas, había que hacer drásticas reformas culturales y esto implicaba metafóricamente “mover montañas” en palabras de Vargas Llosa⁸. Siguiendo las ideas de este escritor y político liberal, el proceso de asumir lo liberal implicaba, entre otras cosas, resaltar los valores de la libertad humana. Estos valores implican 1) *Libertad de elección* (libre albedrío) de los ciudadanos, aún en contra de la fuerte tendencia conservadora de la iglesia cristiana. 2) *Individualismo y soberanía* para la defensa de sus derechos ante los abusos de otros individuos o del Estado. 3) Expropiar al Estado de los sectores públicos que fueron arrebatados a la sociedad civil y preservados de la competencia. Esta idea no implica eliminar al Estado sino reducirlo (adelgazarlo drásticamente) para hacerlo cumplir las leyes y prestar los servicios sociales –como justicia y orden público- que les son inherentes como nueva gestión de lo público. Y quizás lo más difícil de todo: 4) Desestatizar las mentalidades, la psicología y la cultura de los latinoamericanos acostumbrados a esperar las dádivas o las prebendas del gobernante de turno, bien sea expresado en la idea de un líder redentor con poder carismático o de partidos políticos populista disfrazados de ideologías socialdemócratas, socialcristianas o justicialistas. 5) El perfeccionamiento del sistema democrático que sea capaz de crear las condiciones para superar el mercantilismo inherente a nuestro sistema económico y liberar al mercado para que se pueda crear una verdadera justicia social que derrote la pobreza y el atraso. Sin estas reformas, el liberalismo sólo sería “letra muerta”, según Vargas Llosa (en Levine 1992, 25-30).

8 Hago referencia explícita a la famosa recopilación de artículos de Barry Levine en el *El desafío neoliberal* (1992) donde se recogió la voces de los más prestigios intelectuales y tecnócratas con respecto al impacto cultural del neoliberalismo en América Latina.

Para lograr estas metas, se debía fortalecer un nuevo tipo de gerencia pública que fuera capaz de crear un sistema educativo eficiente y libre, con oportunidades para todos. Se debía respetar la propiedad privada, no aboliéndola, sino difundiéndola popular y democráticamente: "... llevando a cabo la privatización de las empresas públicas con un criterio eminentemente social, es decir, dando todas las facilidades y preferencias, para la adquisición de acciones en aquellas empresas, a empleados, obreros y, en general, a los ciudadanos de menor ingreso" (en Levine, 1992, 32).

Si Vargas Llosa se hubiese dado la tarea de revisar minuciosamente los proyectos ortodoxos de los tecnócratas neoliberales en la región se hubiese dado cuenta que muchas de estas propuesta ya habían sido elaboradas. Lo que sucede es que nuestra cultura política está atrapada en un pragmatismo negativo (la lucha incivilizada por el poder del Estado, el centralismo y el decisionismo político inherente al ejercicio gubernamental) más la mala opinión pública con todo aquello que suene a liberal (tal vez es cierto que este desprestigio viene del conservadurismo eclesiástico), no dejaron que la idea de los nuevos técnicos gerenciales se concretaran.

Ni tampoco iban a dejar que se concretaran las ambiciones presidenciales del mismo Vargas Llosa. La demostración más fehaciente de ello es que los peruanos prefirieron votar por un perfecto desconocido (Alberto Fujimori) que propuso mano dura (decisinismo), que por un liberal y demócrata converso. Como dijo el mayor de nuestros filósofos políticos, Simón Bolívar: "esclavizar a un pueblo es más fácil que liberarlo".

CONCLUSIÓN

Las medidas económicas ortodoxas tomadas por los gobiernos civiles en los años 90 tuvieron un alcance que no ha sido lo suficiente evaluado y valorado. A los tecnócratas, como nuevos gerentes públicos, no se les ha dado el reconocimiento que en muchos casos tuvieron, por una parte por intentar reorganizar el aparato económico de Estados en quiebra y, por el otro, por activar mercados en sociedades donde la idea de competencia libre prácticamente no existía. Si a esto se le agrega los desequilibrios políticos que convergieron en esos años (crisis de partidos, representación, legitimidad y ética) que llevaron a la crisis gobernabilidad regional, se nota claramente lo difícil que era obtener los resultados esperados. Por otro lado, la mala fama que la opinión y la intelectualidad les dio a los tecnócratas (“aliados del capital transnacional” o “nuevas oligarquías”) y a sus modelos liberales, nutrió y legitimó el discurso nacional popular que actualmente recorre a América Latina. De no haber sido por los técnicos que reorganizaron el aparato productivo y económico de Estados en quiebra, no habría podido consolidarse las propuestas mesiánicas y populistas de los nuevos líderes de la autollamada “izquierda latinoamericana” y en su lugar tuviéramos dictadores militares organizando la estructura burocrática del Estado para nuestra mayor desgracia.

BIBLIOGRAFÍA

- Bresser Pereira, L. Cunill Grau, N. Oszlak, O. y Przeworski, A. (2004). *Politica Y Gestion Publica*. Argentina. Fondo de Cultura Económica. México.
- Burki J, S. Perry, G. (1996) *¿Qué significa para El Banco Mundial la Reforma del Estado?* Itinerario para el Banco Mundial para América Latina y el Caribe. Washington D.C. Banco Mundial.
- Burki J, S. Perry, G. (1998) *La Larga Marcha. Un Programa de Reformas para América Latina y el Caribe en La Próxima Década*. Washington D.C. Banco Mundial.
- Burki J, S. Perry, G. (1998). *Mas Allá del Consenso de Washington. La Hora De La Reforma Institucional*. Washington D. C. Banco Mundial.
- Camou, Antonio (1997). Los consejos del Príncipe. *Nueva Sociedad* Nov/ Dic. N°. 152, págs. 54-67. Caracas.
- Centeno, M.Á. (1997). La política del Conocimiento: Hayek y la tecnocracia. En: Sunkel, Osvaldo (director) *Economistas: técnicos en política. Pensamiento Iberoamericano*, N° 30. Banco Interamericano de Desarrollo. Fundación Centro Español de Estudios Latinoamericanos. Madrid. págs. 87-108.
- Fernández. A. E. y Montiel, P. (1998). Reforma económica y crecimiento en América Latina durante la década de 1990. En Sunkel, Osvaldo (director). *América Latina después de las reformas. Pensamiento Iberoamericano*. Banco Interamericano de Desarrollo. Fundación Centro Español de Estudios Latinoamericanos. Madrid. Págs. 87-120.
- Huntington, Samuel (1991). *La Tercera Ola*. Barcelona. Paidós.
- Levine, Barry (Compilador) (1992). *El Desafío Neoliberal*. Colombia. Grupo Editorial Norma.

- Lora, Eduardo (1998). Una década de reformas en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo. En: Sunkel, Osvaldo (director) (1998). América Latina después de las reformas. *Pensamiento Iberoamericano* Vol. Extraordinario. Banco Interamericano de Desarrollo. Fundación Centro Español de Estudios Latinoamericanos. Madrid. págs. 27-54.
- Lora, E. Barrera, F. (1998). El crecimiento económico en América Latina después de una década de reformas estructurales. En: Sunkel, Osvaldo (director) (1998). América Latina después de las reformas. *Pensamiento Iberoamericano*, Vol. Extraordinario. Banco Interamericano de Desarrollo. Fundación Centro Español de Estudios Latinoamericanos. Madrid, págs. 55-86.
- Minsburg, Naúm (1993). Compleja suma de experiencia. La reestructuración en América Latina”. *Visión* 80. No 16, págs.15 17.
- Montecinos, Verónica (1997). Introducción: ambigüedades y paradojas del poder tecnocrático en América Latina. En: Sunkel, Osvaldo (director)(1997). Economistas: técnicos en política. *Pensamiento Iberoamericano*, N° 30. Banco Interamericano de Desarrollo. Fundación Centro Español de Estudios Latinoamericanos. Madrid, págs 13-32.
- Paz, Octavio (1992). El siglo XX: la experiencia de la libertad. En Levine, Barry (Compilador) (1992). *El Desafío Neoliberal*. Colombia. Grupo Editorial Norma, págs. 489-494.
- Salazar Xirinachs, José M. (1995). El papel del Estado y del Mercado en el desarrollo económico. En: Sunkel, Osvaldo (Compilador) El Desarrollo Desde Dentro. *El Trimestre Económico*. México. Fondo de Cultura Económico. Págs. 455-499.
- Silva, Patricio (1997). Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina. *Nueva Sociedad* 152, págs. 54-67.

-
- Sunkel, Osvaldo (Compilador) (1995). *El Desarrollo Desde Dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*. CEPAL. *El Trimestre Económico*. México. Fondo de Cultura Económico.
- Sunkel, Osvaldo (director) (1998). *América Latina después de las reformas*. *Pensamiento Iberoamericano*. Banco Interamericano de Desarrollo. Fundación Centro Español de Estudios Latinoamericanos. Madrid.
- Sunkel, Osvaldo (director) (1988). *Transición y perspectiva de la democracia en Iberoamérica*. *Pensamiento Iberoamericano* 14. Banco Interamericano de Desarrollo. Fundación Centro Español de Estudios Latinoamericanos.
- Sunkel, Osvaldo (director) (1997). *Economistas: técnicos en política*. *Pensamiento Iberoamericano* 30. Banco Interamericano de Desarrollo. Fundación Centro Español de Estudios Latinoamericanos.
- Torre, Juan C. (1998). *El Proceso Político de las Reformas en América Latina*. Argentina. Paidós.
- Vargas Llosa, Mario (1992). *América Latina y la opción liberal*. En: Levine, Barry (Compilador) (1992). *El Desafío Neoliberal*. Grupo Editorial Norma. Colombia, págs. 17-36.
- Vilas, Carlos (coord) (1995). *Estado y Políticas Sociales después del Ajuste. Debates y alternativas*. Caracas. Editorial Nueva Sociedad.
- Whitehead, Laurence (1997). *La política del conocimiento especializado en América Latina: antecedentes y tendencias contemporáneas*. En: Sunkel, Osvaldo (director). *Economistas: técnicos en política*. *Pensamiento Iberoamericano* 30. Banco Interamericano de Desarrollo. Fundación Centro Español de Estudios Latinoamericanos, págs. 37-54.

RESUMEN CURRICULAR

Abraham Enrique Andara M, Politólogo y Magíster en Ciencias Políticas por la Universidad de Los Andes (Mérida-Venezuela). Profesor Asociado y Jefe del Departamento de Teoría Política en la Escuela de Ciencias Políticas. Profesor de Postgrado en Ciencias Políticas (CEPSAL) en dicha Universidad. Ha publicado varios artículos en revistas nacionales e internacionales. Realizó estudios de pensamiento político en la Universidad de Massachusets, Boston.