

# El Presidente y su gente. Cooperación y conflicto entre los ámbitos técnicos y políticos en Venezuela, 1989-1993

Javier Corrales

Javier Corrales: profesor investigador, Amherst College , Massachusetts.

Palabras clave: tecnocracia, sistema político, AD, Carlos Andrés Pérez, Venezuela.

## Resumen:

Las relaciones entre los ámbitos técnico y político nunca son fáciles, pero tampoco tienen por qué ser tan antagónicas como sucedió en Venezuela entre 1989 y 1993. La conflictividad que se registró dentro del gabinete de Carlos Andrés Pérez fue producto, primeramente, de alto, nivel de cartelización del ámbito político al inicio de las reformas. Los cambios en las corrientes intelectuales a nivel mundial, los shocks económicos severos, y los cambios de preferencia del electorado suelen propiciar profundas reformas en los partidos políticos. No fue así en Acción Democrática, ya que el liderazgo de AD, a lo largo de los años, contó con instituciones que lo protegían de este tipo de presiones.

Recientemente se ha logrado rebatir la muy difundida idea de que los técnicos-economistas y los políticos viven en mundos apartes e irreconciliables. En 1997, por ejemplo, un libro de Jorge Domínguez documenta que en América Latina, a fines de los 80 subió al poder una nueva clase de economistas pro-mercado que logró estrechar la brecha entre las necesidades económicas y políticas de sus países. A estos especialistas (Pedro Aspe en México, Alejandro Foxley en Chile y Domingo Cavallo en Argentina) se les denomina tecnopolíticos (y no tecnócratas) ya que, sin reserva alguna, se dedicaron a hacer política; es decir, a construir alianzas con políticos e instituciones políticas en favor de sus ideas. Paralelamente, la reunión anual del *American Economic Review* (enero de 1997) tuvo como tema central «La economía aplicada en acción» con el fin de analizar casos de técnicos-economistas que han logrado establecer nexos con políticos de sus naciones respectivas y con ello contribuir a reformas de mercado a través del mundo (Harberger). En fin, la experiencia de los 90 está repleta de matrimonios fructíferos entre el saber técnico y e) saber político.

La Venezuela de comienzos de los 90, sin embargo, es una excepción a esta tendencia. El gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) congregó en su gabinete uno de los equipos técnicos más capacitados en la historia del país

con el propósito de implantar una economía de mercado. Aunque severas, las medidas adoptadas no fueron mucho más drásticas que las adoptadas en muchas otras naciones desde finales de la década anterior<sup>1</sup>. Sin embargo, el resultado final de este intento de unir lo técnico con lo político no pudo haber sido más explosivo. En menos de dos años, buena parte del sector político se reviró en contra de este esfuerzo, culminando en el episodio más turbulento en las relaciones Estado-sociedad (1992-1993) que vivió Venezuela desde los 60.

En ningún lugar fue más dramático el conflicto entre los ámbitos técnico y político que dentro del propio seno del gobierno. Al año de lanzarse las reformas, el partido oficialista (Acción Democrática, AD) se convirtió en el crítico principal del gobierno. Aunque leve al principio, sorprendentemente este conflicto cobró mayor intensidad a medida que las reformas económicas empezaban a dar resultados positivos. A finales de 1991, cuando la economía registró un crecimiento récord, AD básicamente rompió relaciones con el gobierno. Esta ruptura entre partido de gobierno y poder ejecutivo tiene pocos precedentes en la historia de Venezuela, y fue la razón principal por la que Pérez fue incapaz de completar su programa de reformas (Corrales 1996).

El propósito de este ensayo es, justamente, tratar de explicar por qué en Venezuela fue imposible conciliar el ámbito técnico con el político, sobre todo dentro del propio gobierno. Muchos le atribuyen la culpa a los técnicos, a quienes se les reclama, por ejemplo, haber padecido de defectos de personalidad e inteligencia. No supieron, según muchos, entender el funcionamiento político del país, lograr una comunicación con la sociedad ni respetar las normas establecidas por los acuerdos fundacionales del régimen –como el Pacto de Punto Fijo. En palabras de Fajardo Cortéz: «Se concibió un programa de ajuste para un país que no era Venezuela» (p. 36). Otros, en cambio, culpan al ámbito político, señalando defectos como que los políticos eran ignorantes en economía; las instituciones de Venezuela estaban tan debilitadas que no supieron ser protagonistas de reformas (e.g., Naim); la cultura política era demasiado rentista para asimilar estos cambios (Romero).

Los planteos que procuran identificar defectos en ambos ámbitos no están libres de problemas. Quienes critican las capacidades de los técnicos, por ejemplo, no reconocen que muchos de ellos tenían nexos políticos y resaltantes logros profesionales antes de llegar al poder. Mucho más que sus antecesores, estos técnicos dedicaban la mayor parte de sus horas laborales a explicarles a los políticos, al Congreso, a los grupos de interés y a la prensa las medidas que se tomaban. Tampoco se los puede culpar de querer superar el marco institucional del país ya que, como bien dijo Bond, en Venezuela era necesario «limpiar» no sólo los mercados, sino también el ambiente político. Igualmente, los argumentos que culpan al ámbito político venezolano se debilitan al

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Edwards para un resumen de las experiencias en Latinoamérica; World Bank para los países ex comunistas de Europa y Asia Central, Haggard/Kaufman, Williamson para ejemplos de otras regiones.

adoptarse una perspectiva comparada. En la mayoría de los países donde se han consolidado reformas económicas como las que intentó Venezuela, el ámbito político padecía de defectos semejantes, si no peores (clientelismo arraigado, tendencias rentísticas, congresos inoperantes, partidos clientelistas, etc.).

El tema principal de este ensayo, por consiguiente, es tratar de explicar por qué la iniciativa de los técnicos (que no fue tan diferente de la de otros casos de reforma de mercado) fue tan mal recibida por el ámbito político (que no era más «deficiente» que en otros casos en que las reformas han prosperado). Propongo dos variables políticas para explicar este fenómeno. Una tiene que ver con características concernientes al ámbito político; la otra, con características concernientes al Estado. La primera variable es el tipo de instituciones bajo las que opera el ámbito político, es decir, hasta qué punto estaban preparadas estas instituciones para asumir los costos de las reformas que las afectaban. O por el contrario, cuán preparadas estaban para combatir el cambio. La segunda variable es el tipo de nexos que existen entre el ámbito técnico y el ámbito político. Los técnicos que estén muy comprometidos con el ámbito político o, al otro extremo, muy distanciados del mismo, tendrán poco éxito en sus relaciones con este ámbito. En cambio, aquellos que logren un balance entre cierta independencia y alguna conexión con el ámbito político, lo que en otro trabajo (Corrales 1997) he denominado «independencia vinculada» (*linked independence*), tendrán mejores posibilidades de negociar.

El problema en Venezuela estribó en que las variables presentadas asumieron valores propicios para un choque entre los dos ámbitos. Las instituciones del partido de gobierno estaban mejor preparadas para combatir los cambios que para asimilarlos, y los nexos entre el ámbito técnico y el ámbito político no se caracterizaban, por lo general, de independencia vinculada.

Por otro lado, si bien el gobierno de Pérez es un ejemplo de fracaso de tecnopolítica en términos globales, también es un caso de pequeños éxitos tecnopolíticos a niveles sectoriales. En especial, los técnicos-ministros encargados de la reforma comercial, y hasta cierto punto los encargados de privatizaciones, concretaron aperturas en sus respectivos sectores entre 1989 y 1991 que no tuvieron precedentes, en gran medida sin mayores consecuencias para la estabilidad política. Y en el área comercial en particular, a diferencia de lo sucedido en los demás sectores de la economía, las reformas sobrevivieron la turbulencia que sacudió al país desde finales de 1991. Mientras el gobierno tuvo que interrumpir la mayoría de las reformas, la apertura comercial se profundizó durante el periodo de crisis. Es decir que a nivel sectorial se dio en Venezuela una variación tanto en el nivel de reformas implementadas como en el nivel de reformas sostenidas. Este ensayo plantea que esta variación se puede explicar en base a las dos variables discutidas.

**El Presidente y su gente**

En todo gabinete con intenciones reformistas, se reúnen dos tipos de actores políticos con objetivos divergentes y convergentes. Por un lado se encuentran los técnicos y por otro los políticos; por varias razones, estos actores tienen intereses divergentes. A riesgo de simplificar, puede decirse que el ámbito técnico persigue maximizar la eficiencia (*efficiency gains*) mientras que el grupo político persigue disminuir el costo político (para su partido y para ellos mismos) de las medidas a adoptarse. La mayoría de los analistas reconocen que, en procesos de reformas del Estado, existe cierta relación directa entre ganancias de eficiencia y costos políticos. Por ejemplo, una apertura comercial trae mejor asignación de recursos, pero representa costos directos a los sectores que no pueden competir (Rodrik). Algunos de estos costos tienen incidencia generalizada, es decir que afectan a un gran número de actores por igual, e.g., la contracción de la demanda y el aumento de precios que suelen ocurrir al inicio de una reforma económica. La mayoría de los costos, sin embargo, suelen recaer en sectores específicos de la economía (e.g., los costos de una privatización recaen en aquellos empleados o contratistas que pierden sus contratos). Los políticos temen que estos costos se traduzcan en pérdidas de votos y por consiguiente buscan por todos los medios minimizarlos. En la medida en que la relación entre eficiencia y costo político sea directa, se puede concluir que los técnicos y los políticos tienen intereses divergentes (Geddes; Stambouli). Cuando el partido de gobierno es de carácter populista (como sucedió con Pérez y en muchos otros países), la divergencia entre técnicos y políticos se complica aún más. Los técnicos de mercado no sólo buscan la eficiencia, sino también limpiar el mercado político de clientelismo, favoritismos y prebendas. Prefieren que el mercado (y no los políticos) decida la asignación y repartición de recursos (v. Friedman). A los políticos de un partido populista, además de reducir los costos políticos, les interesa también proteger el papel que juega el partido como «repartidor» (*broker*) de rentas y prebendas. Una de las características clásicas de los partidos populistas de América Latina ha sido repartir entre sus afiliados y sus contribuyentes financieros favores y privilegios estatales. En la medida en que técnicos de mercado busquen suprimir esta oferta, se puede decir que sus intereses difieren entonces con los intereses de los políticos populistas.

Por último, técnicos neoliberales y políticos populistas divergen en su visión de las corrientes intelectuales globales. Para un técnico con alto entrenamiento académico, estar al día con las corrientes intelectuales de Estados Unidos y Europa no es un delito sino más bien un requisito profesional (Domínguez). En cambio, para un político populista lo importante es darle a su público señales de independencia de corrientes externas. En otras palabras, mientras que para un técnico satisfacer normas internacionales es una señal de profesionalismo, para un político populista puede llegar a ser señal de traición profesional.

Sin embargo, lo anterior no significa que entre técnicos y políticos, inclusive técnicos de mercado y políticos populistas, no existan intereses comunes. Por

ejemplo, aunque los técnicos prefieren implementar sus medidas sin tener que llegar a compromisos políticos, se puede decir que, por otro lado, prefieren llegar a compromisos antes de no implementar nada. Es decir, el ordenamiento de preferencias de un técnico suele ser el siguiente: en primer lugar, implementar sus medidas sin modificaciones; en segundo lugar, implementar con modificaciones; y en último lugar, no implementar nada. Paralelamente, los políticos pueden llegar a tener un ordenamiento similar: en primer lugar, prefieren evitar costos políticos. Pero si tienen que decidir entre aceptar ciertas reformas (es decir, cierto costo político) o no adoptar ninguna reforma, es probable que prefieran aceptar dichas reformas. Esto ocurrirá en la medida en que los políticos logren entender que la relación entre ganancias de eficiencias y costos políticos no siempre es directa. Es decir, a veces evitar la eficiencia es justamente lo que genera costos políticos. Por ejemplo, un gobierno inepto, que no cumple, que no realiza reformas necesarias, que se muestra paralizado ante situaciones graves puede llegar a ser castigado por el electorado<sup>2</sup>, Nuevamente, si el ámbito político logra entender que la relación entre eficiencia y costo político no siempre es directa, existirá la posibilidad de cooperación entre ambos ámbitos.

Resumiendo, los presidentes con intenciones reformistas reúnen en sus gabinetes a grupos cuyas primeras preferencias son incompatibles entre sí, pero cuyas segundas opciones tienen puntos de convergencia. La posibilidad de conciliación entre los ámbitos técnico y político no es automática, pero tampoco nula. El dilema de todo presidente reformista es justamente procurar que esta convergencia florezca.

### La rebelión de los políticos en Venezuela

En el gobierno de Pérez no fue posible lograr esa convergencia. Al año de iniciarse las reformas, los políticos de AD iniciaron una rebelión contra el gobierno. Esta no transcurrió a puertas cerradas. Los altos dirigentes adecos expresaban sus críticas en la calle, ante la prensa, en el Congreso, entre sus afiliados, en discusiones con otros partidos, etc. Dirigentes como Humberto Celli repetían: «Este gobierno no es adeco ni en sus hombres ni en sus ideas», mostrando así el descontento general del partido tanto por la orientación como por la presencia de no-adecos en el gobierno. Cada vez que éste proclamaba un éxito (como el descenso de la inflación y el regreso del crecimiento), los líderes de AD eran los primeros en aportar la disidencia (por ej., «Sí, pero este crecimiento tiene un costo social y es producto de un *boom* externo artificial»). La rebelión culminó en las elecciones internas partidarias de finales de 1991,

---

<sup>2</sup> Remmer sostiene este argumento en Latinoamérica. Ella demuestra que los gobiernos que no supieron resolver crisis económicas –es decir, que no dieron señales de maximizar ganancias de eficiencia–, fueron castigados electoralmente -percibieron altos costos políticos.

en las que nueve de los diez cargos principales en el CEN de AD quedaron en manos de los adversarios del gobierno<sup>3</sup>.

A diferencia de otros episodios de distanciamiento entre gobierno adeco y AD, esta rebelión transformó totalmente las normas bajo las cuales operaba el partido dentro del sistema político. Esto se observa en dos decisiones partidarias nunca antes vistas. La primera fue invertir su legendario centralismo leninista. Antiguamente, el CEN de AD le otorgaba al presidente amplia autonomía para tomar medidas, mientras que se lo negaba al resto de los dirigentes. Es decir, el CEN solía no intervenir en las decisiones de políticas públicas que tomaba el presidente, pero imponía sus preferencias ante el resto del partido. Bajo la presidencia de Pérez, AD invirtió esta relación: empezó a negarle autonomía al presidente, mientras la expandía hacia los dirigentes, sobre todo a quienes más querían oponerse al gobierno. La segunda determinación fue comportarse como partido de oposición, convertirse en la voz del cuestionamiento y aliado político de quienes querían impedir la acción de gobierno. Esto se comprueba en la actuación parlamentaria del partido. Cada vez que el presidente sometía un proyecto de ley, AD no titubeaba en exigir la interpelación, a menudo hostil, del ministro en cuestión e inclusive detener el proyecto (en 1991, más de la mitad de los proyectos quedaron pendientes), Rara vez empleó AD su fortaleza parlamentaria para neutralizar los ataques que a menudo lanzaba la oposición. Al final, la rebelión de los políticos terminó por hundir al gobierno. Luego del intento golpista de febrero de 1992, AD se dedicó a dictar la mayoría de las decisiones y a exigir la salida de técnicos del gobierno, logrando así echar atrás muchas de las reformas impulsadas desde 1989.

Rebeliones de este tipo no son patrimonio exclusivo de Venezuela. Por ejemplo, en Nicaragua, Ecuador, Rusia, India y Brasil se han dado casos de rupturas entre, los técnicos y partidos populistas-estadistas en el gobierno. Sin embargo, existen muchos ejemplos de lo contrario. En Bolivia, Hungría, China, Nueva Zelanda, Costa Rica y España en los 80, y en Argentina y México en los 90, los partidos estadistas en el gobierno lograron cooperar con los técnicos para adelantar reformas. Por consiguiente, la rebelión del ámbito político en Venezuela no se trató de un caso único, ni tampoco de un caso sin excepciones.

Una explicación común de la rebelión de los políticos en Venezuela es que todo se trataba de una rivalidad derivada del modo como Pérez logró la nominación presidencial de AD en 1988. La mayoría de los líderes adecos, inclusive el presidente Lusinchi, preferían a Octavio Lepage. Para derrotar a Lepage, Pérez movilizó los grupos marginales del partido, efectuando una especie de «golpe interno» contra el liderazgo de AD. Sin embargo, ésta no es la razón principal por la que AD se reviró tan severamente –en el pasado, AD supo asimilar episodios en los que grupos de «outs» usurparon la nominación (Coppedge). También se

---

<sup>3</sup> Curiosamente, este resultado no reflejaba fielmente la votación actual. Aunque los ortodoxos obtuvieron la mayoría de los puestos, sólo alcanzaron el 56% de los votos. Esto demuestra que la popularidad del presidente no era tan baja dentro de las filas del partido.

dice que los dirigentes de AD nunca entendieron el programa y por ello lo rechazaron. La evidencia contradice esto. En una encuesta que realicé entre doce miembros del CEN de AD durante el gobierno de Pérez, solamente dos de ellos indicaron estar en desacuerdo con las medidas económicas propuestas por el gobierno (seis dijeron estar de acuerdo y cuatro expresaron neutralidad). Más aún, el hecho de que AD le entregara al sucesor de Pérez, Ramón J. Velásquez, todas las facultades para implementar las mismas medidas que le había negado a Pérez, es evidencia de que el partido entendía perfectamente la necesidad de las reformas. Por lo tanto, el conflicto entre el ámbito político y el ámbito técnico bajo Pérez no se basaba en diferencias ideológicas ni en deficiencias cognitivas, sino en otros factores.

### **Instituciones dentro del ámbito político**

Para entender la rebelión del ámbito político es necesario tener presente el tipo de instituciones bajo las cuales operaba dicho espacio. Históricamente, AD había desarrollado una serie de normas e instituciones que protegían al liderazgo del partido de la presión de renovarse. Una de las fuerzas que motiva la renovación de los partidos es la derrota electoral (Downs). Sin embargo, AD operaba en torno a una serie de instituciones que la protegían de dichas presiones. Una de estas instituciones era el bajo nivel de contestación dentro de AD; por ejemplo, el control acérrimo del CEN sobre las promociones y las nominaciones dentro del partido, la falta de elecciones directas, las listas cerradas, tenían como efecto obstaculizar la entrada de sangre nueva a las máximas autoridades del partido y atrincherar el liderazgo central de AD (Kornblith / Levine). La otra norma era las restricciones a la contestación externa –específicamente la norma que rigió hasta 1989, que estipulaba que el partido ganador en las elecciones presidenciales obtenía también el control de las gobernaciones. Esta falta de contestación a nivel provincial magnificaba aún más el poder del CEN, ya que le otorgaba al CEN mayor influencia que el electorado en decidir quién ocupaba cargos políticos.

En su conjunto, el bajo nivel de contestación interna y las restricciones a la contestación externa significaban que los integrantes del CEN no tenían que preocuparse mucho de perder sus puestos por vía de las urnas. Estas instituciones convirtieron al CEN de AD en un verdadero cartel –un grupo de actores que disfrutaban de amplios privilegios políticos y que erigían barreras de entradas (tanto de individuos como de ideas). El liderazgo de AD, inclusive, estaba protegido también de cambios provenientes de sucesiones presidenciales. A diferencia del PRI en México, por ejemplo, los recambios presidenciales no ocasionaban cambios importantes en la composición del CEN de AD. Al contrario, los miembros del CEN sobrevivían las rotaciones presidenciales.

Este atrincheramiento de la cúpula se profundizó aún más durante el gobierno de Lusinchi (1984-1989). De todos los gobiernos adecos, el de Lusinchi fue el

que más privilegios le concedió al partido. Su decisión de nombrar como gobernadores a los secretarios generales de AD de cada provincia es un ejemplo contundente.

Antes de Pérez, por consiguiente, AD había erigido instituciones que aseguraban una «comodocracia» de los dirigentes del partido. Una vez en la cima del partido, los líderes no tenían por qué preocuparse demasiado de sus puestos. Aún si el partido perdía las elecciones, los líderes sabían que todavía era factible permanecer en la cima de AD. Si ganaban las elecciones, como ocurrió en 1983, los privilegios de dicha posición aumentaban. Y si la presidencia de la nación pasaba a manos de otro adeco, como sucedió en 1989, los miembros del CEN sabían que era factible retener sus puestos. Por lo tanto, mientras el mundo experimentaba una revolución ideológica en favor del liberalismo político y económico, y mientras Venezuela vivía el derrumbe económico más serio desde la década del 30, el liderazgo de AD se encontraba gobernando cómodamente y protegido de presiones para renovarse.

La cartelización y el atrincheramiento del liderazgo de AD explican en gran medida la reacción del partido al proceso de reformas iniciado por Pérez. El primer efecto de dicha comodocracia es que impidió que el ámbito político reconociera que la relación entre eficiencia técnica y costo político no siempre es positiva. Cuando el PSOE en España, el Partido Justicialista (PJ) en Argentina y el PRI (con Salinas de Gortari) en México asumieron el poder, una de las lecciones que derivaron fue que sus antecesores en buena medida perdieron terreno electoral porque no lograron superar problemas macroeconómicos. Es decir, entendieron que en muchos casos la falta de eficiencia técnica también genera costos políticos para los gobernantes. El CEN de AD nunca tuvo la oportunidad de aprender esta lección debido a la comodocracia imperante. Por el contrario, se dio el lujo de permitir un alto nivel de ineficiencia en el funcionamiento de la economía entre 1986 y 1988 (gasto fiscal inflacionario, liquidación de reservas, y mal manejo de la venta de divisas), y así y todo ganar las elecciones de 1988. Por lo tanto, una de las condiciones necesarias para la cooperación del ámbito político con el técnico –que el ámbito político entienda, que la relación entre eficiencia técnica y costo político no siempre es directa– no se había dado dentro de AD al inicio de las reformas.

Otro efecto de la comodocracia es que impidió la entrada de figuras que creyeran en la necesidad de «romper con el pasado». Esto distingue a AD del PSOE en España y del PJ. Antes de llegar al poder, el PSOE y el PJ atravesaron por una revisión político-ideológica producto precisamente de la necesidad de competir para recuperar votos. Al fundarse la democracia, ambos partidos sufrieron derrotas contundentes e inesperadas. Esto ayudó no sólo a debilitar los carteles de líderes en los respectivos partidos sino que también llevó a muchos dirigentes a concluir que la solución para el partido era buscar una nueva propuesta. Al llegar al poder, Felipe González y Carlos Menem se encontraron entonces con partidos de gobierno que tenían estructuras internas



debilitadas y dirigentes preparados a la idea de la necesidad de un cambio rotundo. En AD, en cambio, las derrotas electorales no tenían el mismo efecto renovador, no sólo porque no había habido muchas derrotas en los años recientes (la última era de 1978), sino también debido a las instituciones que protegían el continuismo aun en casos de reveses electorales. Por consiguiente, Pérez se encontró con un partido cuyas estructuras estaban altamente cartelizadas y un liderazgo que no se había planteado la necesidad de un cambio rotundo para sobrevivir electoralmente<sup>4</sup>.

Un partido de gobierno con instituciones que cartelizaban y atrincheraban al liderazgo tenía, por consiguiente, las condiciones propicias para revirarse contra un gobierno técnico-reformista como el de Pérez. Las instituciones que aseguraban la comodocracia de AD magnificaron la percepción de amenaza que llegó a sentir el partido. Al no estar acostumbrado al cambio, el partido sintió con mayor intensidad el que propuso Pérez; al no estar acostumbrado tampoco a la competencia, sintió el impacto de la liberalización económica y política con mayor intensidad; al nunca antes tener que enfrentar la necesidad de adaptarse para recuperar votos perdidos, AD contaba con pocos dirigentes que compartieran la urgencia reformista de Pérez; al nunca ser expulsados del poder por motivos de incompetencia técnica, AD no había aprendido que la ineficiencia técnica produce castigos políticos. Y curiosamente, el mismo factor que llevó al partido a repudiar con tanta ímpetu el cambio contribuyó también a que el CEN de AD tuviera tanto éxito en sus lucha contra el gobierno. El poder de los ortodoxos en el CEN se encontraba tan bien posicionado dentro del partido que no les resultó difícil organizar iniciativas en contra de Pérez e imponerse sobre los sectores menos duros del partido.

### Vínculos entre el ámbito técnico y el ámbito político

Las instituciones del ámbito político no son el único factor que entra en juego. Otra variable importante es el tipo de lazos que existe entre el ámbito técnico y el ámbito político. Para lograr impulsar una reforma, el técnico a cargo no debe tener un trasfondo profesional muy ligado o dependiente del sector que sufre las consecuencias de las reformas. Por ejemplo, si el técnico ejerció una carrera profesional dentro de AD antes de asumir, es improbable que logre la independencia necesaria para tomar medidas que acarreen costos para el partido. Las deudas contraídas con el partido, e inclusive el deseo del técnico de continuar su carrera partidista luego de su función en el gobierno, hacen que el partido tenga un dominio sobre la acción del técnico. Igualmente, un técnico que proviene directamente de una empresa que pierde subsidios o una unión obrera con privilegios en peligro, tendrá dificultades similares para adelantar reformas. En fin, una conexión muy directa con el sector a reformar vuelve tímido al técnico y altanero al grupo político que sufre los costos de las reformas.

---

<sup>4</sup> Es cierto que en AD siempre existía una facción llamada ,renovación«. Pero la renovación nunca pedía cambios de programa de gobierno. Más bien, lo que pedía era mayor poder para una de las facciones dentro del liderazgo de AD.

El otro extremo es igualmente peligroso. Un técnico que esté totalmente desvinculado del sector a ser reformado enfrentará también dificultades en lograr la cooperación de dicho sector. Al plantear sus reformas, el técnico le presenta al ámbito político una promesa: si cooperas ahora (y aceptas sacrificios a corto plazo), te aseguro beneficios en el futuro. Para que el ámbito político acepte esta oferta, es necesario que sienta confianza en el oferente. No debe temer que el oferente tenga intenciones adversas –es decir, de no cumplir la promesa. Si el técnico es un extraño total al sector a ser reformado, o aún peor, si proviene de un ámbito político adverso al del sector afectado, la posibilidad de que el ámbito político perciba este temor es mayor.

Por consiguiente, conviene que el trasfondo profesional del técnico esté ubicado en un punto medio en cuanto a conexión y distanciamiento (o adversidad) con el ámbito político que sufre los costos de la reforma. Lo más conveniente es la «independencia vinculada», lo que significa no depender del sector afectado pero tampoco ser extraño al mismo<sup>5</sup>. Uno de los problemas de la cúpula técnica de Pérez (a diferencia de las cúpulas de Menem, Aylwin y Salinas de Gortari) es que, en términos generales, carecía de independencia vinculada con el partido de gobierno. Muchos de los técnicos de Pérez provenían directamente de sectores que estuvieron altamente involucrados –y de modo adverso– con la historia política de AD. Primero, muchos de los ministros de Pérez fueron izquierdistas antiadecos en su juventud. Para AD, que viene combatiendo a la izquierda venezolana desde la década del 40 y que tanto hizo para excluirla del Pacto de Punto Fijo (Kornblith / Levine, p. 46), el que un gobierno adeco estuviese lleno de ex-izquierdistas era un escándalo.

Los líderes de AD podían entender que habían dejado de ser izquierdistas, pero nunca se convencieron de que hubieran dejado de ser antiadecos. Segundo, el fuerte vínculo de los técnicos de Pérez con la Comisión para la Reforma del Estado (Copre) irritó intensamente a AD. La Copre fue creada por Lusinchi a principio de su gobierno para estudiar posibles reformas políticas y económicas, sin jamás imaginarse que llegaría a proponer medidas tan aperturistas como las que presentó a finales de los 80 elección directa de gobernadores, democracia interna y reforma en el financiamiento partidario, reforma del Estado, descentralización, etc. En síntesis, la Copre comenzó como un proyecto inocuo y pronto se convirtió en el principal promotor del desmantelamiento de las instituciones que sostenían la comodocracia de AD –el «Frankenstein» de Lusinchi (y AD), como bien explicó Kelly. Esta condición de «Copre Boys», mucho más que la condición de «IESA boys» (instituto de Estudios Superiores de Administración), era una característica general del cuerpo técnico de Pérez que inspiraba desconfianza dentro de AD.

---

<sup>5</sup> Un concepto similar, aunque aplicado a Estados y no a individuos, es *embedded autonomy*, propuesto por Evans y «estado-en-sociedad», propuesto por Migdal et al.

En cambio, los cuerpos técnicos de Menem, Aylwin y Salinas guardaban otro tipo de relación con el partido de gobierno. El principal técnico de Menem, Domingo Cavallo, era un académico independiente que a finales de los 80 se convirtió en congresista asociado al peronismo (Corrales 1997). Y los técnicos principales de Aylwin y Salinas (Alejandro Foxley y Pedro Aspe) eran también académicos que lograron cierta autonomía de acción dentro de sus propios partidos para ir impulsando ideas nuevas (Giraldo; Golob). Todos ellos tenían vínculos con su partido, pero ninguno dependía profesionalmente de él. Una vez ministros, todos tuvieron fricciones con sus partidos, pero ninguno suscitó la sospecha de que su propósito era destruir al partido.

Más aún, Pérez (a diferencia de Menem y Salinas) tampoco se dedicó demasiado a atenuar los temores adecos por el costo político de las medidas. Más que nada, Pérez respondió al conflicto tratando de huir hacia delante –es decir, maximizando su autonomía del partido, intentando hacer alianzas con fuerzas políticas alternativas<sup>6</sup>. Hasta cierto punto, este fue el gran acto populista de Pérez –dado los bajos niveles de popularidad de AD, tenía sentido tratar de dar señales de distanciamiento. Sin embargo, esta búsqueda de autonomía no funcionó. Los votantes nunca llegaron a creer en ella, y aún peor, AD terminó molestándose aún más con Pérez –hasta cierto punto, terminó corroborando que efectivamente éste se trataba de un gobierno antiadeco. En cambio, Menem y Salinas hicieron más por compensar a sus partidos. Menem, por ejemplo, le otorgó al Congreso (dominado por el PJ) mayor participación en los debates de políticas públicas, negoció con el partido áreas de no reformas, y colaboró con los intereses electorales del partido. Salinas también realizó concesiones políticas a los priístas que cooperaron con la reforma (por ejemplo, acceso a la distribución del gasto social) (e.g. Morris; Dresser). Es cierto que estas concesiones iban en contra de los principios aperturistas de las reformas, pero no obstante, cumplieron la función de reducir los temores del ámbito político.

### Variación de «mini-tecnopolítica» en Venezuela

Con base en lo anterior, se pueden efectuar ciertas hipótesis sobre la evolución política de reformas a nivel sectorial. En situaciones donde existe un conflicto grave entre el ámbito técnico y el ámbito político: a) Los ministros-técnicos que mayor independencia vinculada tengan con el sector que sufre los costos de la reforma tendrán más posibilidad de concretar reformas en dicho sector; b) Los sectores que mayor conexión institucional tengan con el partido de gobierno (es decir, el eje principal de conflictividad), menos tendencia tendrán a cooperar con las iniciativas del técnico.

Un ministerio con poca independencia vinculada con su respectivo sector (condición A) generará pocas reformas, o bien enfrentará dificultades para

---

<sup>6</sup> No es cierto que Pérez desatendió los intereses del partido tanto como muchos adecos reclaman. Por ejemplo, Pérez siempre mantuvo algunos adecos en su gabinete antes de 1991 y ayudó a las uniones a enfrentar acusaciones de corrupción.

ganarse la confianza del sector afectado por las reformas, dando lugar así a tensiones políticas. Por otro lado, si el sector afectado por las reformas cuenta con instituciones que están altamente organizadas y vinculadas al partido de gobierno (condición B), entonces manifestará una mayor tendencia a repudiar las iniciativas del técnico. La conexión institucional entre sector afectado y partido de gobierno a nivel nacional hace que dicho sector sienta que tiene luz verde, y aliados institucionales, para oponerse a las reformas.

Estas condiciones pueden explicar la variación en el resultado político de reformas en diferentes sectores de la economía venezolana. Por un lado se encuentra el sector industrial, donde se consiguieron las reformas de mayor alcance del gobierno de Pérez –apertura comercial y eliminación de subsidios– con una alta colaboración por parte de los grupos políticos afectados por la reforma. Inclusive, mientras la mayoría de las reformas introducidas por el gobierno se vieron interrumpidas o revertidas durante la crisis política de 1992-1993, la reforma comercial sobrevivió este periodo, y hasta cierto punto, se profundizó durante estos años. Este resultado político tiene mucho que ver con las dos variables discutidas en este ensayo. El equipo técnico encargado (Ministerio de Fomento, Moisés Naim / Imelda Cisneros) contaba con una alta independencia vinculada con el sector a ser reformado (la industria protegida). Antes de asumir sus cargos, Naim era académico en el IESA, y Cisneros, especialista en relaciones económicas internacionales del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), un organismo intergubernamental. Por consiguiente, ni Naim ni Cisneros provenían directamente del sector a ser reformado (es decir, independencia), pero así y todo, sus trasfondos profesionales no eran amenazantes para dicho sector. Más aún, la institución política que representaba al sector industrial protegido, Conindustria, tenía lazos muy tenues con AD. Los vínculos independientes de los técnicos para con Conindustria, y la autonomía de Conindustria con respecto a AD, permitió que surgiera en este sector una colaboración con el ámbito técnico que hizo posible una reforma de amplio alcance.

En el área de privatizaciones, al igual que en el área de reforma comercial, el cuerpo técnico a cargo (liderado por Gerver Torres en el Fondo de Inversiones de Venezuela –FIV– y con la ayuda de Roberto Smith en Transporte y Comunicación y Fernando Martínez Mottola en la compañía de teléfonos Cantv) logró en menos de un año lo inimaginable –las privatizaciones de Cantv, Viasa y otras pequeñas empresas, generando ingresos (2.300 millones de dólares) que superaron los estimados del gobierno (1.500 millones). Gran parte de este logro tecnopolítico se debió a que el cuerpo técnico guardaba también independencia vinculada con el sector a ser reformado, ya que ninguno de los técnicos provenía directamente de los sectores afectados. Beneficiados por esta condición, los técnicos montaron una campaña de negociación y cabildeo con los sectores afectados por las privatizaciones, a menudo dedicando más del 80% de sus horas laborales a estos esfuerzos. Al final, lograron obtener la cooperación de burócratas, uniones, y hasta congresistas (Francés et al.).

Sin embargo, a diferencia de la apertura comercial, el proyecto privatizador de Pérez colapso a partir del golpe de febrero de 1992. Una razón crucial para este revés político es que uno de los sectores afectados por las privatizaciones –las uniones obreras –contaban con lazos formales fuertes con AD. Estos lazos institucionales explican el por qué las uniones dejaron de cooperar con las privatizaciones a finales del 1991. Una vez que AD decidió no cooperar más con el programa económico, las uniones perdieron también el incentivo para seguir haciéndolo. A partir de entonces, se canceló la posibilidad de aceptación política de iniciativas reformistas en el área de privatizaciones.

Algo similar ocurrió en el área de reforma agrícola, sector donde se producen avances reformistas entre 1990 y 1991, pero retrocesos y turbulencias sin precedentes sobre todo luego del golpe de 1992. La relación del cuerpo técnico encargado de esta reforma (Jonathan Coles, ministro de Agricultura y Cría) con el ámbito político de este sector era más compleja. Este sector contaba con al menos varios grupos políticos importantes –Federación Campesina, que representa los intereses de los pequeños agricultores y goza de fuertes lazos con AD, y Fedea, que representa a agricultores más poderosos, y la agroindustria. Por un lado, Coles no tenía independencia vinculada con la agroindustria ya que era un alto ejecutivo en una de las empresas agroindustriales principales –Mavesa. Previsiblemente, esto le produjo serias dificultades en sus negociaciones con el sector. Sin embargo, Coles sí tenía independencia vinculada con respecto a Federación Campesina. Coles no era un pequeño campesino y a la vez tenía muy buenas relaciones con los intereses adcos de Monagas, estado de uno de los principales líderes de AD (Luis Alfaro Uceró). Esta independencia amistosa con Federación Campesina y AD le otorgó un amplio margen de maniobra al ministro.

No obstante, fue imposible lograr la cooperación plena con el sector agrícola. Inclusive, la discordia alcanzó niveles nunca antes vistos en Venezuela –además de protestas masivas, el sector agrícola logró en 1992 que el congreso realizara un voto de censura contra el ministro. Una vez más, la institucionalidad del sector afectado por las reformas explica esta turbulencia. Por un lado, los lazos institucionales fuertes entre la Federación Campesina y AD hicieron que los procesos internos de AD se reflejaran también dentro de Federación Campesina. Los ortodoxos comenzaron a dominar. El saber que AD se oponía a las reformas alentó a Federación Campesina a oponerse ferozmente. Más aún, los lazos informales que siempre existieron entre la Federación Campesina y Fedea contribuyeron al surgimiento de una alianza anti reformista entre ambos grupos. Como consecuencia, el sector agrícola –altamente organizado y con nexos entre sí y con AD– se sintió animado y capacitado para combatir las iniciativas tecnopolíticas de Coles.

En los sectores donde los ministros-técnicos carecían de independencia vinculada, se observa poca iniciativa reformista. Por ejemplo, en el área de la

liberalización de las empresas de Guayana y del sector financiero, nunca se concretaron reformas de tanto alcance como en el área de reforma comercial y privatizaciones (hasta 1991). No es una coincidencia que los cuerpos técnicos encargados de estas reformas (Leopoldo Sucre Figarella, ministro de Estado para Guayana, y Pedro Tinoco, Banco Central) carecieran de independencia vinculada para con sus respectivos sectores. Antes de asumir como ministros, Sucre Figarella era director de las empresas de Guayana y un alto dirigente de AD, y Tinoco era el presidente de uno de los bancos más importantes del país. De esto se desprende que la independencia vinculada por parte de técnicos es un ingrediente mínimo necesario para que se surjan reformas de importancia en los diferentes sectores de la economía –compárese los resultados en apertura comercial, privatizaciones y reforma agrícola con los resultados en el áreas de Guayana y la banca antes del 1991. Sin embargo, esa variable no es suficiente. En situaciones donde existe una alta animosidad entre el equipo técnico y el partido de gobierno, es necesario también que el sector afectado tenga cierta autonomía del partido de gobierno. De lo contrario, las reformas pueden llegar a generar tantos conflictos políticos que resulta imposible sostener las reformas –compárese la supervivencia de la apertura comercial con el colapso de las privatizaciones y la reforma agrícola a partir de 1991.

## Conclusión

Las relaciones entre los ámbitos técnico y político nunca son fáciles, pero tampoco tienen por qué ser tan conflictivas como sucedió en Venezuela entre 1989 y 1993. La conflictividad que se registró dentro del gabinete de Pérez fue producto, primeramente, del alto nivel de cartelización del ámbito político al inicio de las reformas. Los cambios en las corrientes intelectuales a nivel mundial, los shocks económicos severos, y los cambios de preferencia del electorado suelen propiciar cambios profundos en partidos políticos. No fue así en AD, ya que su liderazgo nacional, a lo largo de los años, contó con instituciones que lo protegían de este tipo de presiones. Los dirigentes de AD se acostumbraron a retener sus posiciones políticas independientemente de la suerte electoral propia o del partido, la suerte económica del país o la suerte global de tendencias intelectuales. Como resultado, los líderes de AD nunca llegaron a entender que descuidar la eficiencia económica genera costos políticos, dificultando de este modo la cooperación con los técnicos a principio de los 90.

La segunda variable tiene mucho que ver con el curriculum vitae del cuerpo técnico. Una cúpula técnica, que en términos globales hubiera contado con mayor independencia vinculada con el ámbito político tal vez hubiera sido capaz de aplacar los temores AD. Esto no sólo se comprueba en otros países como España, Argentina, Chile y México, sino también dentro del propio caso venezolano. Aquellos ministros que mayor independencia vinculada tenían con sus respectivos sectores –o que más hicieron por cultivar este tipo de lazos una vez en sus funciones ministeriales–, llegaron a conseguir niveles de cooperación política nunca antes imaginables.

Es común pensar que el problema principal bajo Pérez fue la presencia de un partido de gobierno demasiado atado a su base clientelista y un equipo técnico demasiado distanciado de la realidad política. Esta interpretación merece ser modificada. La discordia tecnopolítica no fue tanto el resultado de la excesiva conexión de los líderes partidistas con intereses clientelistas, si no de la falta de mayores conexiones con el electorado a lo largo de su historia. Igualmente, el problema del cuerpo técnico no era desconexión con la realidad política, sino más bien un tipo de lazos con el partido de gobierno que, en vez de disminuir, terminó generando mayor desconfianza. Aquellos países que logren evitar esta desafortunada combinación de variables, tendrán mayor probabilidad de evitar la explosión política que estremeció a Venezuela a principios de los 90.

## Referencias

- Bond, Robert: «Why Venezuela failed at economic reform» en *Veneconomía* N° 10, 1-2/1992.
- Coppedge, Michael: *Strong Parties and Lame Ducks. Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*, Stanford University Press, Stanford, Ca., 1994.
- Corrales, Javier: «Why Argentines Followed Cavallo: A Technopol Between Democracy and Economic Reform» en Jorge I. Domínguez (ed.).
- Corrales, Javier: «From Market-Correctors to Market-Creators: Executive-Ruling Party Relations and Economic Reforms in Argentina and Venezuela, 1989-1993» disertación de doctorado, Harvard University, Cambridge, Mass., 1996.
- Domínguez, Jorge I. (ed.): *Technopols: Ideas and Leaders in Freeing Politics and Markets in Latin American in the 1990s*, University Park, Penn State Press, Penn., 1997.
- Edwards, Sebastián: *Crisis and Reform in Latin America, From Despair to Hope*, Oxford University Press, Nueva York, 1995.
- Downs, Anthony: *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, Nueva York, 1957.
- Dresser, Denise: «Bringing the Poor Back in: National Solidarity as a Strategy of Regime Legitimation» en Wayne Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox (eds.): *Transforming State Society Relations in Mexico*, Center for U.S.-Mexican Studies, Universidad de California, San Diego, 1994.
- Evans, Peter: *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press, N. J., 1995.
- Fajardo Cortez, Víctor: «El colapso del paquete económico: causas, efectos y perspectivas, Venezuela 1989-1992» en *Cuadernos del Cendes* N° 27-52, 1992.
- Francés, Antonio et al.: *¡Aló Venezuela! Apertura y privatización de las telecomunicaciones*, Ediciones IESA, Caracas, 1993.
- Friedman, Milton (con la asistencia de Rose D. Friedman): *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago, 1962.
- Geddes, Barbara: *Politician's Dilemma, Building State Capacity in Latin America*, University of California Press, Berkeley, 1994.
- Giraldo, Jeanne Kinney: «Development and Democracy in Chile: Finance Minister Alejandro Foxley and the Concertación's Project for the 1990s» en Jorge I. Domínguez (ed.).
- Golob, Stephanie R.: «Making Possible what is necessary. Pedro Aspe, the Salinas Team, and the next 'Mexican Miracle'», en Jorge I. Domínguez (ed.).
- Gómez Calcaño, Luis y Margarita López Maya: *El tejido de Penélope; la reforma del estado en Venezuela (1984-1988)*, CENDES, Caracas, 1990.
- Haggard y Kaufmann: *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton University Press, 1995.
- Harberger: «Foreword» en *American Economic Review Papers and Proceedings* N° vii-viii, 5/1997.
- Kelly, Janet: «Reform without pain: the Commission on State Reform in the Lusinski Administration», presentado en el XIII Congreso Lasa, 10/1986, Boston, mimeo.

- Kornblith, Miriam y Daniel Levine: «Venezuela. The Life and Times of the Party System» en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.): *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, 1995.
- Migdal, Joel S., Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.): *State Power and Social Forces. Domination and Transformation in the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge UK., 1995.
- Morris, Stephen D.: *Political Reformism in Mexico*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colo., 1995.
- Naim, Moisés: *Paper Tigers and Minotaurs. The Politics of Venezuela's Economic Reforms*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 1993.
- Przeworski, Adam: *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, 1991.
- Remmer, Karen L.: «The political impact of economic crisis in Latin America in the 1980s», en *American Political Science Review* N° 85, 1991, pp. 777-800.
- Rodrik, Dani: «The Rush to Free Trade in the Developing World: Why So Late? Why Now? Will It Last?» en Stephan Haggard y Steven B. Webb (eds.): *Voting for Reform. Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*, Oxford University Press, Nueva York, 1994.
- Romero, Aníbal: «Rearranging the Deck Chairs on the Titanic» en *Latin American Research Review* 1/32, 1996, pp. 7-36.
- Stambouli, Andrés: «Déficit democráticos y gobernabilidad» en Carlos Blanco (ed.): *Venezuela, del siglo XX al siglo XXI: un proyecto para construirla*, Copre/PNUD/Nueva Sociedad, Caracas, 1993.
- Williamson, John(ed.): *The Political Economy of Policy Reform*, institute for international Economics, Washington, D.C., 1994.
- World Bank: *World Development Report 1996. From Plan to Market*. Oxford University Press, Nueva York, 1996.

(La ilustración acompañó al artículo en la edición impresa de la revista)

