

Tecnocracia y política en el Brasil de hoy

Maria Rita Loureiro

Maria Rita Loureiro: socióloga, profesora del Curso de Administración Pública y Gobierno de la Fundación Getulio Vargas, San Pablo, y de la Facultad de Economía de la Universidad de San Pablo.

Palabras clave: tecnocracia, política económica, América.

Resumen:

Si la tradición autoritaria generó históricamente poderes ejecutivos hipertrofiados y sistemas partidarios frágiles en los diferentes países latinoamericanos, variables más recientes, relacionadas con la gran crisis económica de los años 80 y 90 –tal vez la más grave de las historias nacionales de esos países– y las tentativas de resolverlas, también contribuyeron a explicar las características allí asumidas por la gestión económica. Por ello, la redemocratización de las últimas décadas no alteró la naturaleza tecnocrática del proceso de decisión de políticas económicas.

La creencia en la superioridad del saber técnico sobre el saber político no es nueva. Tampoco es nueva la idea de que los técnicos son agentes más capaces que los políticos para conducir de forma eficiente los destinos de la nación. Augusto Comte ya señalaba, a mediados del siglo pasado, que la única forma de acabar con la crisis social de su época pasaba por la creación de un sistema de ideas científicas capaz de reorganizar y gobernar el nuevo orden social. Afirmaba, además, que los «maestros del pensamiento positivo» podrían ofrecer contribuciones fundamentales para la reorganización de la sociedad, más que los representantes de esas «alberraciones temporales y ficticias» –como se veía a los partidos y al parlamento (Aron, p. 70 y 238).

En tiempos más recientes, las prácticas intervencionistas y reguladoras del Estado sobre las actividades económicas junto con el desarrollo del Estado de bienestar alimentaron de forma considerable las ideologías tecnocráticas. al consolidar el papel de relevo de los técnicos o de la burocracia técnica en la conducción de las políticas públicas en la mayoría de los países (Meynaud).

En América Latina, se sabe que la «tecnocracia» tiene orígenes antiguos y relativamente independientes del tipo de régimen político que gobierne. Ya se la encontraba en países como México, desde el siglo pasado, con el gobierno de los «científicos»¹. En Brasil aparece también a fines del siglo pasado, con la

¹ «Los *científicos* eran un grupo cerrado de intelectuales, profesionales liberales y hombres de negocios que asesoraban al dictador Porfirio Díaz. El nombre deriva de la insistencia en la administración científica del Estado y en la adhesión al positivismo de Comte y Saint-Simon. Su

difusión del positivismo entre los militares republicanos (Schwartzman) y la emergencia de las ideologías antiliberales de los años 20 y 30 de este siglo que construirían las bases de la centralización política y del régimen dictatorial de Vargas (Souza). La ideología y el estilo tecnocrático de gobierno se desarrollaron aun mas con el aumento de la intervención del Estado en la vida económica, justificando la creación del Estado desarrollista en varios países del continente, inclusive con el respaldo y supervisión de *experts* del FMI, de la Alianza para el Progreso, etc. Y se consolidaron, en los años más recientes, con el ascenso de los equipos económicos a la posición de elites dirigentes, especialmente en, la gestión de las políticas de estabilización monetaria y reforma económica, de los años 80 y 90 (Loureiro).

La noción de tecnocracia la entendemos aquí como el poder, otorgado a especialistas, de tomar decisiones en función fundamentalmente de su competencia técnica. Si la autoridad política que otorga poder a esos especialistas es un gobierno dictatorial y las decisiones que ellos toman no son objeto de control o cuestionamiento por parte de la población y sus representantes políticos –como fue el caso de *los Chicago boys* en el Chile de Pinochet o de Delfim Netto en el periodo militar en Brasil– se tiene entonces un poder tecnocrático en el sentido estricto del término, que es antidemocrático. Sin embargo, comprobamos que el poder que se le otorga a especialistas sin mandato partidario electoral para decidir o influenciar sobre decisiones gubernamentales es cada vez más frecuente, también en sistemas democráticos. A su vez, la centralidad de las cuestiones económicas en los gobiernos contemporáneos hace que las decisiones en esta materia caigan en manos de especialistas. En este caso, la expresión 'tecnocracia' o 'poder tecnocrático' puede referirse a situaciones muy diversas que van desde la influencia más o menos acentuada de altos funcionarios o asesores gubernamentales hasta el poder discrecional y sin responsabilidad política de los equipos económicos, Fue eso lo que ocurrió, por ejemplo, en los llamados «experimentos o choques heterodoxos» de los países latinoamericanos de las décadas del 80 y 90. Desde el punto de vista normativo, la práctica democrática se diferencia de la tecnocrática por la existencia, en principio, de instituciones que obligan a los políticos –a quienes los asesores o altos funcionarios están efectivamente subordinados– a responder políticamente por los actos de sus auxiliares. Si en los regímenes dictatoriales hay ausencia total de responsabilidad política o de rendición de cuentas (*accountability*), esta situación puede presentarse en grados variables en las democracias no consolidadas.

principal interés político era el desarrollo económico. Viendo al autoritarismo como necesario para garantizar la paz necesaria al progreso económico, muchos *científicos* creían que los indios o la población mestiza era inferior, que México tendría que depender del liderazgo y del capital de los extranjeros y de la elite nativa blanca para guiar el país hacia la modernidad» (Centeno y Maxfield, p.60).

Tales variantes hacen que los especialistas tengan opiniones diferentes sobre el fenómeno de la tecnocracia. Por ejemplo, Centeno llama «revolución tecnocrática» al proceso de formación, en el México de los años 80, de una nueva elite burocrática. Esta elite fundamenta su carrera en la competencia técnica proveniente de una formación obtenida en cursos de Economía (realizados predominantemente en universidades americanas) y ya no en la militancia partidaria, como en el pasado. Por otro lado, otros autores no ven la tecnocratización de la vida política necesariamente como tendencia antidemocrática. Así, Montecinos muestra que en la redemocratización chilena los economistas tienen un papel relevante en el gobierno, pero actúan a través de los partidos y son sensibles a la consulta política. Además, las discusiones técnicas contribuirían a difundir una visión más positiva de la práctica política –puesto que se la asocia a la eficiencia– y para suavizar las polarizaciones y los radicalismos ideológicos que se exacerbaban en aquel país.

En este trabajo se pretende analizar la actuación de la elite tecnocrática en la gestión de las políticas macroeconómicas en Brasil en el periodo más reciente de redemocratización, mostrando las relaciones de este grupo con los otros actores políticos y los impactos de su actuación en el perfeccionamiento de la democracia. En la primera parte del texto se retoman algunas reflexiones teóricas relativas a la gestión de la economía en el orden democrático, examinando las relaciones entre técnicos y políticos y la problemática de la autonomía del Estado y de su burocracia frente a las demandas del resto del sistema político. En la segunda parte se examinan las principales características de la gestión económica en el periodo de redemocratización reciente en Brasil, mostrando los aspectos que tiene en común con las demás democracias delegativas de América Latina. La tercera parte resume las conclusiones del texto.

Técnicos y políticos en las democracias contemporáneas

Numerosos estudios han mostrado el papel fundamental que asumieron, especialmente en la posguerra, las diferentes burocracias gubernamentales. Como se sabe, tal proceso resultó de la expansión del Estado de bienestar y de las nuevas funciones estatales de regulación e intervención económica. Retomando el clásico análisis weberiano que distingue a los hombres políticos de los burócratas, Aberbach, Putman y Rockman hicieron una amplia investigación en seis países occidentales (Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania, Suecia, Italia y Holanda), estudiando las formas de actuación política de estos dos actores. En la formulación weberiana, la responsabilidad «típica» de los políticos se encuentra en la toma de decisiones, representando diferentes intereses. La función «típica» de los burócratas, a su vez, estaría relacionada con la implementación de las decisiones tomadas por los políticos. Confrontando la tipología con la realidad actual, estos autores muestran que, en los países estudiados, no solo los políticos sino también los burócratas toman decisiones y efectúan elecciones políticas. La participación de ambos en el

proceso decisorio proviene, por un lado, de la creciente expansión y complejidad de las funciones del Estado moderno; y, por otro, de las exigencias del sistema democrático, que funciona cada vez más tratando de atender las demandas crecientes de grupos sociales organizados dentro de la sociedad.

Si los burócratas tanto como los políticos están profundamente comprometidos en la política, el papel que desempeñan no necesariamente converge. Ambos corpparten funciones como la formulación de políticas y la organización de intereses precisos, pero otras funciones tienden a ser específicas de cada actor: los burócratas dominan el proceso de formulación e implementación de políticas, mientras que los políticos tienden todavía a ser articuladores de ideas. Los políticos, por la naturaleza propia de sus mandatos electorales, en general, representan intereses más abarcadores dentro de sus sociedades; mientras que los burócratas solo serían sensibles a los intereses propios de los sectores sociales que tiene acceso a las arenas decisorias gubernamentales. Hay, además, importantes diferencias en términos de orígenes sociales, formación y en la manera como cada uno de ellos desempeña su papel en el proceso de toma de decisiones.

Reconocer la importancia de los burócratas o funcionarios especializados en el proceso decisorio de las modernas democracias no significa, sin embargo, la aceptación de las tesis tecnocráticas; ni tampoco adherir a la idea de la superioridad de los técnicos frente a los políticos según la cual aquéllos actuarían legitimados por la razón y la competencia científica y no por intereses particulares, electoralistas o populistas, típicos de los políticos. Para la configuración de un proceso de toma de decisiones organizado según reglas democráticas, ambos actores son imprescindibles. Como Lindblom y Woodhouse han señalado, políticos y burócratas aportan dimensiones distintas, complementarias y necesarias a la formulación e implementación de las políticas públicas en las sociedades democráticas contemporáneas.

Habría que preguntarse, entonces, cómo técnicos y políticos se vuelven autónomos en condiciones democráticas. Como se sabe, el concepto de autonomía nació en el interior de la teoría marxista (Poulantzas), pero fue desarrollado recientemente por cientistas políticos, en particular, por los adeptos a las teorías «estado-centristas». Estas se distinguen de las teorías denominadas «societarias» sean de orientación liberal pluralista o, al contrario, marxista clásica. Skocpol (p.9) definió la autonomía como la capacidad de los Estados –en tanto organizaciones que reivindican un control sobre territorios y personas– de formular y alcanzar objetivos que no sean simples reflejos de las demandas e intereses de los grupos, de las clases sociales o del conjunto de la sociedad.

Es por esto que, dice Przeworsiki (1995), muchas veces el Estado puede tener la capacidad de formular objetivos propios pero no disponer, por motivos económicos e institucionales, de condiciones para implementarlos. Entre estos

motivos, por ejemplo, se encuentran el límite que impone la propiedad privada en las sociedades capitalistas o la incapacidad de la máquina burocrática para recaudar impuestos y penalizar a los evasores. Además, esta disyunción entre capacidad de formular y capacidad de implementar las decisiones de los gobernantes se refuerza cuando el Estado logra una mayor capacidad de intervenir en la economía, pues éste se vuelve más vulnerable a las presiones de los grupos organizados que operan dentro de la sociedad. Pensando en términos históricos, se puede concluir que hasta la depresión de los años 30 el Estado no intervenía, sino que sólo garantizaba la operatividad del mercado; por lo tanto, no había razón para que los intereses privados buscaran controlarlo. Cuando se produce la revolución keynesiana, el Estado obtiene la capacidad de administrar la economía, por ello pierde rápidamente su capacidad de resistencia a las presiones de grupos privados, que desde entonces tienen buenas razones para tratar de influenciarlo. En otras palabras –continúa Przeworski– el mismo proceso que da al Estado condiciones para intervenir en la economía, lo vuelve potencialmente más débil y muy sensible a las presiones sociales.

La autonomía presupone, por un lado, la formulación de preferencias o la elección entre intereses diversos por parte de los dirigentes, y también la capacidad del Estado –en términos de cohesión organizacional, de competencia técnica y de poder extractivo y coercitivo– para implementarlas. Pero, por otro lado, es preciso reconocer que la autonomía del Estado o de los gobernantes puede significar independencia en relación a ciertos grupos, pero dependencia o subordinación a los intereses de otros. De acuerdo a lo que ya demostraron históricamente varios analistas, las administraciones coloniales, por ejemplo, eran autónomas frente a las burguesías nativas, pero subordinadas o instrumentales frente a los capitales metropolitanos. También las dictaduras latinoamericanas se definieron, en varios momentos, contra la burguesía, volcándose hacia los intereses de los militares o hacia otros objetivos, como las orientaciones nacionalistas estatizantes. Ya se ha señalado que el Estado chileno de Pinochet «se hace el sordo frente a la burguesía nacional» (Stepan, p.324); las políticas de Martínez de Hoz en Argentina llevaron a la quiebra a casi la mitad de las empresas del país y, en Perú y Ecuador, los tecnócratas decidieron que sabían más que los capitalistas locales sobre lo que mejor convenía a sus países (Conaghan).

La cuestión de la autonomía nos remite también a la discusión más reciente de la literatura especializada sobre gobernabilidad y *governance*. Sin entrar aquí en las diferencias entre estos dos conceptos, cabe apuntar que ambos se refieren a la capacidad del Estado para ejercer efectivamente su autoridad política, promoviendo políticas públicas e imponiendo, si es necesario, pérdidas a los grupos poderosos organizados dentro de la sociedad (Melo; Diniz).

En el caso de los equipos económicos de varios países latinoamericanos que actúan en contextos democráticos, su autonomía se puede fortalecer por ciertas

contingencias, como los imperativos de una grave crisis económica –la situación hiperinflacionaria, por ejemplo– y por otros, como el respaldo de modelos políticos hegemónicos e, incluso, por la fuerza de las experiencias pasadas (Hall). La identificación, por ejemplo, del carácter neoliberal de las políticas macroeconómicas puestas en práctica en América Latina en los años 80 y 90 y su inspiración en el llamado «Consenso de Washington» puede ser tomada como el respaldo de los medios financieros internacionales y de los modelos políticos y teóricos dominantes (el llamado *mainstream*). Estos factores permiten reforzar, en ciertas circunstancias, la autonomía de los equipos económicos encargados de la gestión gubernamental frente a las presiones de los políticos partidarios y de grupos de intereses organizados en las sociedades locales (Loureiro).

Otro factor –señalado por varios autores– que permite a los gobernantes «protegerse» en sus decisiones contra las interferencias de los grupos económicos más poderosos es la organización del aparato gubernamental y, en particular, la existencia de una carrera burocrática sólida y bien estructurada. Si la burocracia pública está organizada a través de patrones de reclutamiento claramente institucionalizados (como por ejemplo, las *grandes écoles* en Francia que proporcionan los cuadros para los principales órganos del aparato de Estado «*Cours de Comptes, Inspections de Finances, etc*») y no depende, por lo tanto, del paternalismo político, las decisiones tendrán más probabilidades de resultar de la preferencia de los gobernantes electos o de los burócratas que de las presiones de grupos de intereses (Schneider).

En suma, como ya dijimos, existe un poder autónomo del Estado y este es producto del provecho de una centralización territorial que se intensifica en la vida social en general» (Mann, p.200). Analizando los orígenes, mecanismos y resultados de ese poder autónomo del Estado, el autor afirma además que «las clases económicas dominantes, las iglesias y otros movimientos de poder ideológico entregan recursos de poder a las elites estatales que después son incapaces de recuperarlo totalmente debido, precisamente, al hecho de que sus bases socio-espaciales de organización no están centralizadas ni son territoriales».

Consideraremos a continuación las cuestiones que tiene a su cargo la administración de la economía en las sociedades democráticas. Como ya se mencionó, el mismo proceso que da al Estado condiciones para intervenir en la economía, lo vuelve vulnerable a las demandas provenientes de la sociedad y del resto del sistema político. Esta situación ha generado el cuestionamiento de la capacidad que tendrían los gobiernos de gestionar eficientemente la economía. Ya en los años 30, Schumpeter, en su clásico trabajo sobre capitalismo, socialismo y democracia, había prestado atención a esa cuestión expresando su desconfianza acerca de la eficiencia económica de la democracia, a menos que se establecieran ciertas condiciones tales como la limitación de los asuntos sometidos a la consulta de los electores; el

autocontrol de los políticos y de los grupos sociales, restringiendo las presiones sobre el gobierno; y, por último pero no menos importante, la existencia de una burocracia bien entrenada con fuerte *esprit de corps* y capaz de guiar e instruir a los políticos.

Hay evidencia de que también Keynes compartía esta visión de que técnicos bien entrenados podrían «guiar e instruir a los políticos», sobrestimando las posibilidades de gestión racional de la economía. Analizando el significado político del keynesianismo, Skideisky cuenta que cuando Keynes defendió la idea de una moneda administrada para sustituir el patrón oro y el Tesoro inglés preguntó, con pertinencia, cómo iba a prevenir la inflación, Keynes respondió: «Con el ejercicio de la inteligencia responsable».

Por lo tanto, la gestión económica sólo tendría éxito si se restringen las prácticas democráticas, es decir, si se les quita a los políticos y a la consulta electoral esferas o espacios importantes de decisión. y si se confía a una burocracia competente el «ejercicio de la inteligencia responsable». En esta visión tecnocrática, la gestión económica eficiente supone la burocratización de las decisiones, eliminándose el proceso de lucha política y la disputa democrática. También la óptica neoliberal, hoy dominante, desacredita la posibilidad de que los gobiernos democráticos puedan realizar una gestión económica eficiente. Lo que varía es la solución propuesta: desregulación de los mercados frente a la mayor autonomía para los burócratas que proponían Schumpeter y Keynes. Frente a lo que denominan la «inclinación gubernamental al déficit», como salida menos dolorosa para enfrentar la demanda de los electores y de los grupos de presión, los liberales conservadores de hoy sugieren, como se sabe, la retirada del Estado y una pretendida despolitización de la economía.

A su vez, la problemática de la eficiencia económica de los sistemas democráticos se desdobra en la siguiente pregunta: ¿la democracia promueve, impide o es irrelevante para el crecimiento económico? Tratando de responder a tal pregunta, Przeworski (1993) examina varios estudios sobre el tema e indica que no son conclusivos. De los diecisiete trabajos analizados por este autor, algunos ven la democracia como más favorable. Otros, al contrario, caracterizan a los regímenes autoritarios como económicamente más eficientes. Con todo, Przeworski muestra todavía un aspecto más desconcertante que revela la relación estrecha entre estadística e ideología: de los once estudios publicados hasta 1987 –por tanto, anteriores a las recientes «olas» de democratización– ocho indicaban que los regímenes autoritarios crecían más rápidamente, en tanto ninguno de los nueve resultados publicados después de 1987 apoyaba esta conclusión (Przeworski 1993, p.219).

De este modo, el tema de las relaciones entre gestión económica y democracia, dentro del cual se sitúa el presente texto, se refiere a las condiciones democráticas o autoritarias –con sus variadas gradaciones– en las que los

encargados de los asuntos económicos gobiernan la economía, es decir, toman decisiones, presionados o no por los diversos actores del sistema político, siguiendo determinados modelos teóricos y/o ideológicos, teniendo en cuenta experiencias pasadas, etc. Y consiguen –o noimplementarlas, respondiendo políticamente por sus actos.

Gestión económica en el nuevo orden democrático brasileño

Si durante el régimen militar la gestión económica en Brasil se implementaba en instancias decisorias restringidas y prácticamente aisladas de las presiones del resto del sistema político, la restauración del orden democrático en 1985 no alteró esta práctica². «El extremo confinamiento de las arenas decisorias frente a las presiones de la política competitiva, la creciente opacidad de los intereses allí representados e incluso el alto grado de autonomía decisoria de los macroeconomistas en el poder» son, tal como lo señaló Sola (p.20), aspectos político-institucionales heredados del pasado que continuaron presentes en la gestión económica del periodo de transición política sin ruptura en el Brasil de la Nueva República.

De hecho, la formulación del plan Cruzado y parte importante de su implementación en 1986 se procesó dentro de un círculo pequeño y restringido de economistas, muchos de ellos todavía muy jóvenes y recién salidos de los medios universitarios. Aunque hubieran formado parte importante del movimiento opositor al autoritarismo militar y sido responsables de decisivas críticas que promovieron el fin del régimen, los economistas, inclusive aquellos que fueron llamados «economistas de oposición» actuaron como *policy-makers, reproduciendo* e incluso reforzando patrones no-democráticos de toma de decisión.

Como en la época de Delfim Netto –el «zar» que gobernó la economía brasileña durante más de diez años durante el régimen militar– los economistas que actuaron luego de la redemocratización continuaron siendo elegidos por los ministros de Hacienda, Planeamiento, por los presidentes del Banco Central, e incluso fueron escogidos para ocupar tales cargos en base a criterios no-institucionales, es decir, a través de clientelas formadas por colegas de la universidad o por personas contratadas a través de vínculos informales, por consulta a empresarios, etc.

² También en los años 50, la elaboración e implementación de importantes políticas económicas de los gobiernos elegidos por voto de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek –como los proyectos de montaje de las empresas estatales de petróleo y energía eléctrica (Petrobrás e Eletrobrás), la formulación de programas de desarrollo como el plan de Metas, etc. se efectuaron en círculos pequeños y cerrados, compuestos predominantemente por técnicos. Se pueden citar los ejemplos de la Asesoría Económica de Vargas y los grupos ejecutivos de la llamada administración paralela de Kubitschek en los que los técnicos actuaban con enorme autonomía en la toma de decisiones, siempre «protegidos» por el presidente contra las presiones que venían del parlamento o de los partidos políticos.

Además, no hubo efectiva articulación entre quienes tomaban decisiones económicas y los partidos que apoyaban al gobierno. Hay declaraciones que indican que después de meses de preparación sigilosa del plan Cruzado y en medio de las cuestiones técnicas referidas al congelamiento de precios, índices, fechas de lanzamiento, «tablitas», preparación del *marketing* para la venta del «producto» a la prensa, etc., sus autores se dieron cuenta, en vísperas del lanzamiento, de que debían comunicar las decisiones al presidente del PMDB, principal partido de la alianza gubernamental que garantizaba su apoyo político (Sardenberg).

También la gestión económica del primer gobierno electo democráticamente después de dos décadas de dictadura militar, se caracterizó, más que todas las anteriores, por la enorme centralización de las agencias decisorias, pues reunía, por ejemplo, las atribuciones del ministerio de Planeamiento y de Hacienda bajo la dirección única del entonces Ministerio de Economía. Se caracterizó igualmente por la adopción de las más drásticas medidas de política económica (confiscación de todas las cuentas bancarias) que fueron, como muchísimas otras anteriores, «asumidas» por el Congreso como hecho consumado, *a posteriori*. En suma, las características de la gestión económica del plan Collor, incluso antes del desastre político que llevara al *impeachment del* presidente, revelaron, de la forma más dramática, las diferentes dimensiones de una larga práctica de autoritarismo y centralismo decisorio en la conducción de las políticas económicas en Brasil que sobrevivió a diferentes regímenes políticos. Independientemente de sus orientaciones teóricas o ideológicas, todas esas prácticas contribuirían, gracias a los patrones establecidos de acceso al poder y de gestión de políticas económicas, a reforzar el centralismo en la toma de decisiones. La irritación que producía el proceso inflacionario fue usada como coartada importante para no discutir las decisiones económicas ni negociarlas de forma abierta y amplia incorporando a la pluralidad de grupos organizados en la arena política. Con la justificación, teóricamente construida, de que los agentes económicos actúan estratégicamente, anticipando medidas y neutralizando los resultados de las políticas gubernamentales si pueden conocer previamente sus contenidos, las decisiones terminan siendo tomadas por un grupo mínimo de individuos. Son ellos los que poseen con exclusividad las informaciones más importantes, como si fuesen secretos de guerra. Así, cuanto más elevadas son las tasas de inflación, mejor se construye una situación de amenaza y más decisiones drásticas se esperan de los gobernantes; es decir, se legitima la toma de medidas de choque o las «pociones mágicas», frutos de mentes poderosas capaces de «salvar a la patria y resolver definitivamente el problema de la nación».

Por otra parte, la actitud de «salvadores de la patria,» asumida por algunos economistas juntamente con los presidentes que los sostienen políticamente, se debe examinar desde un doble punto de vista. Por un lado, expresa una visión autoritaria del poder, implícita en la creencia en la capacidad

transformadora del saber técnico y en su superioridad con respecto a la racionalidad política. Por otro, es síntoma, aunque paradójico, de la situación de ingobernabilidad o parálisis decisoria que ha caracterizado al Estado en Brasil en las últimas décadas (Camargo). Cuanto menor es la capacidad de gobernar, más se recurre a soluciones mágicas o no-políticas. Como ya señalamos, uno de los factores decisivos para el lanzamiento del plan Cruzado fue la percepción del gobierno de su debilidad política y de que la alianza política que lo apoyaba se estaba deshaciendo (Sola, p.26).

En suma, se pueden señalar dos características básicas para la gestión de las políticas macroeconómicas en Brasil:

1. Arenas decisorias restringidas –los llamados equipos económicos, constituidos por altos funcionarios de carrera del Ministerio de Hacienda y del Banco Central y sobre todo de economistas de prestigio en los medios académicos o de consultoría privada que participan no sólo como asesores, sino como dirigentes en cargos de confianza– con amplios poderes en la formulación e implementación de las medidas o programas económicos

2. Arenas relativamente aisladas de presiones externas y dependientes del respaldo personal del Presidente de la República o de un ministro fuerte, de Hacienda o de Planeamiento. Aunque más acentuado durante los gobiernos militares, ese rasgo parece representar, en el periodo de redemocratización, no tanto la fuerza sino la fragilidad de los llamados equipos económicos y ha sido señalado inclusive como uno de los factores explicativos del fracaso político de los innumerables planes de estabilización económica.

Desde un punto de vista histórico-estructural más amplio, la continuidad de este modelo de gestión económica es expresión de la fuerte continuidad de la forma de gestión del Estado desarrollista, que ha sobrevivido a distintos regímenes políticos, constitucionales o dictatoriales. Incluso con la crisis de los años 70/80 y el agotamiento de las condiciones materiales para el mantenimiento del modelo desarrollista, el tipo de relación Estado-sociedad se mantuvo, constituyendo una especie de red de protección a los capitales privados contra las vicisitudes de los mercados internacional y nacional; pero a costa del creciente endeudamiento público. Así, como afirman Sallum y Kugelmas, la crisis del régimen autoritario está sobredeterminada por la crisis de la forma del Estado intervencionista-desarrollista y «protector del atraso». En otras palabras, el fracaso de las innumerables tentativas de estabilización monetaria y de «ajuste estructural» de los años 80 y 90, se puede explicar por su crisis creciente y por la incapacidad del Estado para imponer pérdidas a los grupos sociales poderosos.

Frente a este cuadro, el actual plan Real puede considerarse distinto de los anteriores en varios aspectos. Primeramente, fue hecho en un momento de clara percepción de la crisis del Estado y de los límites contenidos en el

acuerdo .constitucional de 1988. Además, terminó invalidando diagnósticos que predominaban entre economistas y científicos políticos, relativos a las condiciones para que un plan económico pudiese tener éxito, después de tantos fracasos anteriores. Entre los economistas, se creía que el control inflacionario sería automático luego que se hiciese el ajuste monetario y fiscal y se adoptasen de forma integral las reformas estructurales recomendadas por el Consenso de Washington; desde la perspectiva estrictamente política, la reforma económica sólo sería posible con la superación del problema de gobernabilidad. En otras palabras, la superación de la crisis económica y de la crisis del Estado sólo sería posible con el surgimiento de una nueva coalición gubernamental y/o con una reformulación institucional que permitiese la revisión de la Constitución y del sistema de gobierno (Sola y Kugelmas, p.412).

Al lanzarse sin tales condicionantes previos e incluso al lograr alcanzar la estabilidad monetaria sin «píldora amarga» sino con logros reales de renta para las clases populares, el plan Real se constituyó, por lo tanto, en un experimento innovador tanto desde el punto de vista técnico (Pereira), como del político. Políticamente, se fundamentó en la negociación constante y no en los «espasmos de autoridad» de la Presidencia, especialmente durante su implementación. Si este rasgo se puede considerar, según una razón estrictamente técnica, limitante de la efectividad de las medidas propuestas, políticamente representa la única posibilidad de éxito del programa de estabilización y reforma económica bajo condiciones democráticas. Todavía se debe indagar sobre la naturaleza y los límites de la innovación política que el plan Real parece haber introducido en las diversas experiencias de una década de programas de estabilización.

Por un lado, se observa que el plan rompió con las prácticas anteriores basadas en terapias de choque y medidas de sorpresa, disminuyendo el grado de incertidumbre en los agentes económicos. A su vez implementó la negociación constante con los diferentes actores políticos de las medidas adoptadas, especialmente en lo que se refiere a la cuestión de las deudas públicas de los estados y municipios pero también a la política de apertura comercial. Sin embargo, hay que subrayar que la negociación se ha efectuado sobre todo con los grupos políticamente más poderosos –gobernadores, líderes de los partidos de la coalición gubernamental y grupos empresariales– dejando a los demás agentes excluidos. Los sindicatos de trabajadores, por ejemplo, a diferencia de las patronales, no consiguieron negociar la política de desindexación salarial. Su debilitamiento creciente, generado por la globalización de la economía, hace que los trabajadores queden fuera de las negociaciones políticas más importantes en el Brasil del plan Real,

Por otro lado, el equipo económico del gobierno goza de importantes espacios de autonomía, en particular en el examen de la política cambiaria y de las tasas de interés, excluyendo las áreas monetaria y cambiaria del espacio de negociaciones políticas y del control efectivo de los poderes Legislativo y

Judicial, lo que expresa la fragilidad de las instituciones democráticas en el país. En otras palabras, mantener esas áreas de autonomía exclusiva para el equipo económico revela la fuerza del viejo argumento de que la democracia puede llegar a comprometer la buena gestión económica y de que el exceso de presiones por parte de la sociedad organizada o el excesivo poder de veto por parte del Congreso comprometen la gobernabilidad. Las diferentes expresiones de los economistas nacionales y extranjeros (especialmente funcionarios del FMI) reclamando por el atraso que las reformas tienen en el Congreso y advirtiendo contra los llamados «retrocesos» o concesiones efectuados en el programa económico original, revelan el peso de las tensiones y conflictos presentes en las relaciones entre técnicos y políticos. Y, sobre todo, revelan la fuerza de la idea de que existe una contradicción (equivocada) entre democracia y eficiencia.

Falta relacionar lo que acabamos de señalar para Brasil con los análisis de O'Donnell acerca de la «democracia delegativa» en América Latina. En las democracias delegativas, a diferencia de las representativas, dice O'Donnell, los presidentes se colocan sobre los partidos y los intereses, guiándose por un estilo mágico en la toma de decisiones. Consideran que un mandato delegativo, supuestamente emanado del voto mayoritario del pueblo, de la voluntad política fuerte y del conocimiento técnico, sería suficiente para respaldar la misión de «salvador de la patria,» pudiendo, por lo tanto, ignorar al Congreso y a los partidos, inclusive a aquellos que lo apoyaron electoralmente.

Como en Brasil, la gestión económica en los demás países latinoamericanos se ha caracterizado por el mismo confinamiento extremo de las arenas decisorias y el alto grado de autonomía de los economistas en el poder. Así, por ejemplo, los planes de estabilización económica de los gobiernos de Alfonsín y Menem, en Argentina, también fueron dirigidos por un número restringido de economistas que presentaban como credenciales, fundamentalmente, el prestigio en los medios académicos locales e internacionales y el reconocimiento externo (en los medios y en los medios políticos) en sus áreas técnicas. Ellos actuaron, por lo general, sin consultar al Congreso, partidos y demás grupos políticos organizados. Más allá de las diferencias entre el plan Austral y el Cruzado desde el punto de vista técnico, cabe destacar aquí los puntos de semejanza en las condiciones políticas de implementación de estos dos programas heterodoxos. La fragilidad de los mecanismos formales de representación, vinculada a la necesidad de apoyo popular, estimuló a los gestores económicos a adoptar medidas que maximizaran su prestigio frente a la población. Los gestores de los dos programas dramatizaron, en discursos televisivos, sus responsabilidades personales en el proceso. El contexto de redemocratización y el clima populista impidieron por igual la adopción de programas de reforma estructural más amplia. El estilo decisorio estuvo marcado por «choques» o medidas de sorpresas, preparadas en secreto en el interior del círculo restringido de la burocracia gubernamental y anunciadas sin la aprobación previa del Poder Legislativo. Como se señaló:

El Congreso Nacional tenía poco apoyo de un staff técnico, carecía de procedimientos claros de toma de decisión y oscilaba frente al Ejecutivo. También las organizaciones patronales y de trabajadores ejercían un mínimo de influencia sobre las decisiones tomadas por el Ejecutivo, en parte a causa de sus divisiones internas y en parte porque los tecnócratas gubernamentales se obstinaban en «amarrar sus manos», para no ampliar el círculo de los participantes en el proceso de decisión (Kaufman, p.75).

También en el gobierno de Menem, el exitoso plan de Domingo Cavallo, que consiguió vencer la inflación a través de la libre convertibilidad de la moneda argentina frente al dólar, produjo el desmantelamiento del aparato legal de regulación y control del mercado y demás medidas destinadas a aumentar las rentas públicas a través de decretos del poder ejecutivo que excluían discusiones y participación del poder legislativo. El apoyo externo de los medios financieros internacionales y la aprobación interna de las medidas adoptadas permitieron la profundización de las reformas económicas, tales como la privatización de servicios públicos y las empresas estatales, el corte de gastos gubernamentales por despido de funcionarios y la apertura comercial (Smith, p. 214).

En el Perú post-régimen militar, las políticas neoliberales de los años 80 fueron implantadas por un equipo económico (los llamados «boys»), constituido por ministros y asesores elegidos directamente por el presidente entre economistas formados en universidades americanas, varios de ellos ligados a las agencias monetarias internacionales, como el FMI y el Banco Mundial. e incluso a la comunidad de negocios de sus respectivos países. También en el gobierno elegido por voto popular de Alan García, las políticas macroeconómicas estuvieron centralizadas en torno al presidente de la república y en las manos de un pequeño grupo de sus asesores personales. Ese equipo heterodoxo detentaba amplias prerrogativas para promulgar leyes por decreto y un poder discrecional que le permitía cambios abruptos en las políticas económicas, como fue el caso de la decisión repentina de nacionalizar los bancos (Pastor Jr. y Wise). Por esto, junto a un cuadro de declinación creciente de la capacidad político-administrativa del Estado peruano para controlar la sociedad e, inclusive, su propio territorio por efecto de la crisis económica y del fracaso en resolverla, el autoritarismo neoliberal de Alberto Fujimori no significó una ruptura abrupta con el modelo de gestión macroeconómica anterior. El carácter autoritario de ese gobierno ya era evidente antes incluso del golpe que cerró el Congreso.

Con excepción de México y Chile, el distanciamiento de los partidos de las decisiones en políticas económicas, ya señalado para Brasil, es también un rasgo presente en Argentina y Perú. Con respecto a México, cabe señalar no obstante que, aunque la vida política está centralizada de forma predominante por el PRI, la nueva elite que hoy domina los principales cargos del gobierno está constituida por individuos que no hicieron sus carreras exclusivamente dentro del partido, sino que se reclutaron principalmente a través de una red

internacional de relaciones que se basa en el entrenamiento especializado, en general, en los cursos de economía de las universidades americanas y en el paso por instituciones como el FMI y el Banco Mundial (Centeno). Para reforzar esto vale citar aquí las palabras de un analista que pretende sintetizar los atributos de la nueva elite tecnocrática que emerge en México a partir de los gobiernos de De la Madrid y Salinas:

Tres años en Harvard valen hoy más que tres años en el Congreso; cualquier doctorado tiene más valor que una elección municipal (Rafael Segovia, en Centeno, p. 123),

En Chile, por su parte, uno de los rasgos que han marcado su proceso de redemocratización es justamente la tecnocratización de la vida política y partidaria. El propio gobierno electo de Patricio Aylwin asumió decididamente esa orientación (Silva; Montecinos). Allí también un grupo de tecnócratas, los llamados «Cieplan monks» surgió como el referente más poderoso dentro del nuevo gobierno. Ese grupo se había constituido en el seno de los numerosos centros privados de estudio e investigación que surgieron en Chile durante la dictadura militar, como alternativa de trabajo para los intelectuales que no podían permanecer en las universidades o en otros organismos del Estado y como espacio en el que la oposición política al régimen se profesionalizó. Tal como se señaló, seis de los principales puestos del Ministerio de Hacienda, incluyendo el ministro, jefe de gabinete, director de presupuesto, etc., estaban ocupados por economistas que realizaron cursos de posgrado en Estados Unidos y fueron miembros de Cieplan. Además, cinco de los principales ocupantes del Ministerio de Asuntos Económicos, incluyendo el ministro, también se diplomaron en el exterior. Lo mismo ocurrió con puestos de importancia de otras agencias estatales como directores y asesores del Banco Central, del Banco del Estado, de Odeplan, órgano central de planeamiento del gobierno chileno (Silva, p.407). En suma, el primer gobierno electo, luego del proceso de redemocratización en Chile, además de dar continuidad a las políticas macroeconómicas de los gobiernos militares, mantuvo, como en otros países de América Latina, amplios espacios de poder para los llamados tecnócratas (Montecinos. p.40).

Consideraciones finales

Si la tradición autoritaria generó históricamente poderes ejecutivos hipertrofiados y sistemas partidarios frágiles en los diferentes países latinoamericanos, variables más recientes, relacionadas con la gran crisis económica de los años 80 y 90 –tal vez la más grave de las historias nacionales de esos países– y las tentativas de resolverlas, también contribuyeron a explicar las características allí asumidas por la gestión económica.

Por ello, la redemocratización de las últimas décadas no alteró la naturaleza tecnocrática del proceso de decisión de políticas económicas. Los gobernantes electos también centralizan la gestión de la economía en manos de un pequeño

número de especialistas –los equipos económicos, que formulan e intentan implementar las políticas económicas sin consulta al Congreso, a los partidos y a los grupos organizados en la sociedad. La gravedad de la crisis económica y la necesidad de medidas gubernamentales fuertes y rápidas son los argumentos usados con más frecuencia para justificar el estilo excluyente de toma de decisión. En otras palabras, tratando de aumentar las posibilidades de una implementación incierta de las políticas adoptadas, esos equipos actúan de forma aislada, procurando «protección» contra las presiones que vienen de la sociedad y del resto del sistema político, a través de una variedad de mecanismos: en México, a través de una estructura burocrática fuerte, en los demás países, donde eso no sucede, a través del apoyo personal de los presidentes o de un ministro fuerte. Igualmente crucial es el respaldo de instituciones económicas internacionales a las medidas adoptadas.

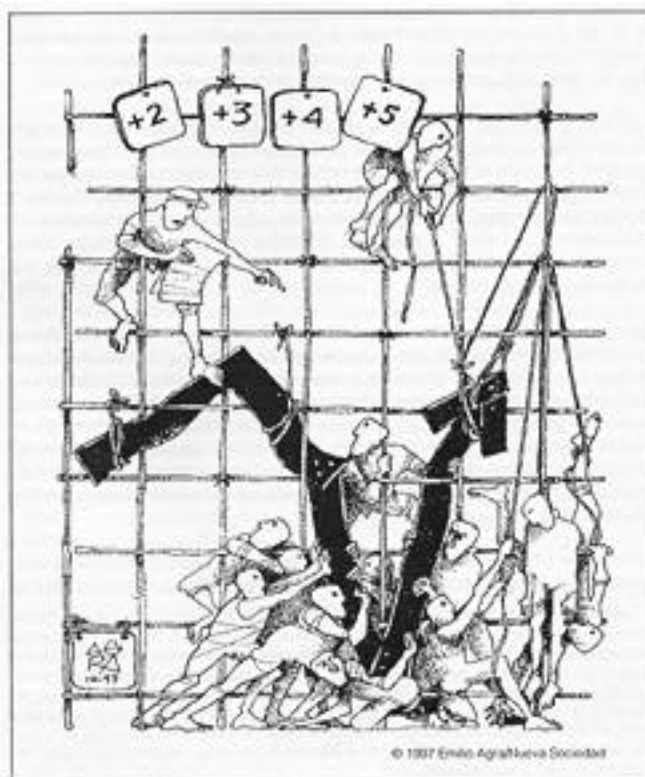
Desde el punto de vista normativo, cabe rechazar la idea de exclusión de segmentos importantes de las fuerzas políticas en la gestión económica de un país, como pretendía Schumpeter. Ello expresa la supervivencia del autoritarismo tecnocrático que impone la superioridad de la razón técnica sobre la política y justifica la hipertrofia del Ejecutivo como condición de eficiencia de la acción estatal. Además, los análisis señalan la necesidad de un mayor control sobre quienes toman decisiones económicas y la institucionalización de mecanismos que garanticen la *accountability* de los tecnócratas que gobiernan la economía. Recordando que fuera de la política no hay salvación para la vocación autoritaria del Estado, como indicó Weber, habría que afirmar que la convivencia entre políticos y técnicos, aunque siempre tensa, es inevitable y también deseable. Por tanto, la institucionalización de nuevas reglas para el dominio de la economía es un desafío que debe enfrentarse en la construcción del orden democrático, especialmente hoy, cuando las cuestiones económicas –desempleo, recesión, hiperinflación, reestructuración industrial y muchas otras– tienen enorme centralidad política en todos los países.

Referencias

- Aberbach, J., R. Putnam y B. Rockman: *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, 1981.
- Aron, R.: *Main currents in sociological thought*, Pelican Book, Londres, 1965.
- Bobbio, N.: *O Futuro da Democracia, Uma Defesa das Regras do Jogo*, Paz e Terra, Río de Janeiro, 5a ed., 1992.
- Camargo, A.: «As Direções da Crise» en A. Camargo y E. Diniz: Continuidade e *Mudança no Brasil da Nova República*, IUPERJ/Vértice, Río de Janeiro, 1989.
- Camp, R.: «The Political Technocrat in Mexico and the Survival of the Political System», en *Latin American Research Review* vol. 20 N° 1, 1985.
- Centeno, M.A.: *Democracy within Reason (Technocratic Revolution in Mexico)*, Penn State Press, University Park, 1994.
- Centeno, M.A. y S. Maxfield: «The Marriage of Finance and Order: Changes in the Mexican Political Elite» en *Journal of Latin American Studies* vol. 24 N° 1, 1992.
- Conaghan, C.: «Capitalists, Technocrats and Politicians: Economic Policy-making and Democracy in the Central Andes», Working paper, Kellogg Institute, University of Notre Dame, 1988.
- Diniz, E. (org.): *O desafio da Democracia na América Latina*, IUPERJ, Río de Janeiro, 1996.

- Hall, P.: «Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain» en *Comparative Politics* vol. 25 N° 3, 1993.
- Kaufman, R.: «Stabilization and Adjustment in Argentina, Brasil and México» en J. Nelson (ed.): *Economic Crisis and Policy Choice. The Politics and Adjustment in the Third World*, Princeton University Press, 1990.
- Lindblom C. y E. Woodhouse: *The Policy-making Process*, Prentice Hall/Englewood Cliffs, New Jersey, 3era. ed., 1993.
- Loureiro, M. R.: *Os Economistas no Governo*, Editora da Fundação Getulio Vargas, Río de Janeiro, 1997.
- Mann, M.: «O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados» en J. Hall (org.): *Os Estado no Historia*, Ed. Imago, San Pablo, 1992.
- Mauceri, P.: «State Reform, Coalitions, and the Neoliberal Autogolpe in Peru» en *Latin American Research Studies* vol. 30 N° 1, 1995.
- Meynaud, P.: *Tecnocracia ¿mito o realidad?* Editorial Tecnos, Madrid, 1968.
- Montecinos, V.: «Economic Policy Elites and Democratization» en *Studies in Comparative International Development* vol. 28 N° 1, 1993.
- Melo, M. A.: «Governance e Reforma do Estado; o paradigma agente x principiopl» en *Revista do Serviço Público* 47/120, 1-4/1996.
- Nelson, J. (ed.): *Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press, Princeton/Nueva Jersey, 1990.
- O'Donnell, G.: «¿Democracia Delegativa?» en *Novos Estudos Cebrap*, 10/1991, San Pablo.
- Pastor Jr., M. y C. Wise: «Peruvian Economic Policy in the 1980s: From Orthodoxy to Heterodoxy and Back» en *Latin American Research Review* vol. 2 N° 27, 1992.
- Pereira, L.C.B.: «A Economia e a Política do Plano Real», en *Revista de Economia Política* vol. 14 N° 4, 10-12/1994.
- Poulantzas, N. (org.): *O Estado em Crise*, Graal, Río de Janeiro 1977.
- Przeworski, A.: *Estado e Economia no Capitalismo*, Relume Dumará, Río de Janeiro, 1995.
- Przeworski, A.: «A Falácia Neoliberal» en *Lua Nova* N° 28/29, 1993.
- Schumpeter, J.: *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Fundo de Cultura, Río de Janeiro, 1961.
- Sallum, By E. Kugelmas: «O Leviatã Acorrentado: A Crise Brasileira dos Anos 80» en L. Sola (org.): *Estado, Mercado e Democracia*, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1993.
- Sardenberg, C.A.: *Aventura e agonia: nos bastidores do Cruzado*, Companhia da Letras, San Pablo, 1987.
- Shneider, B.R.: «The Career Connection: A Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation» en *Comparative Politics* vol. 25 N° 3, 1993.
- Schwartzman, S.: *Bases do Autoritarismo Brasileiro*, Campus, Río de Janeiro, 1988.
- Skidelsky, R.: «The Political meaning of the Keynesian revolution» en R. Skidelsky (ed.): *The end of the Keynesian era*, Macmillan, Londres, 1997.
- Skocpol, T.: «Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research» en P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.): *Bringing the State Back in*, Cambridge University Press, Nueva York, 1985.
- Silva, P.: «Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the Cieplan Monks» en *Journal of Latin American Studies* vol. 23/2, 5/1991.
- Smith, W.C.: «Estado, Mercado e Neoliberalismo na Argentina Pós-transição: A Experiência Menem» en L. Sola (org.): *Estado, Mercado e Democracia*, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1993.
- Sola, L.: «Choque Heterodoxo e Transição Democrática sem Ruptura: Uma Abordagem Transdisciplinar» en L. Sola (org.): *O Estado da Transição: Política e Economia na Nova República*, Vértice, San Pablo, 1988.
- Sola, L. y E. Kugelmas: «Statecraft, instabilidade económica e incerteza política: o Brasil em perspectiva comparada» en E. Diniz (org.): *O desafio da Democracia na América Latina*, Luperj, Río de Janeiro, 1996.
- Souza, M.C.C.: *Estado e Partidos Políticos no Brasil*, Alta Omega, San Pablo, 1976.
- Stallings, B.: «Politics and Economic Crisis: A Comparative Study of Chile, Peru and Colombia» en J. Nelson (ed.): *Economic Crisis and Policy Choice. The politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press, 1990.

- Stepan, A.: «State Power and the Strength of Civil Society in the Southern Cone of Latin America» en P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.): *Bringing the State Back in*, Cambridge University Press, Nueva York, 1985.
- Topik, S.: *The Political Economy of the Brazilian State, 1989-1930*, University of Texas Press, Austin, 1987.
- Weber, M.: *Ensaio de Sociologia*, Zahar, Río de Janeiro, 1964.



La ilustración acompañó al presente artículo en la edición impresa de la revista