

Nueva Sociedad Nro. 152 Noviembre-Diciembre 1997, pp. 54-67

# Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina

Antonio Camou

Antonio Camou: sociólogo argentino; profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Flacso, sede México).

Palabras clave: intelectuales, tecnocracia, experticia, política, América Latina.

Resumen:

Los estudios sobre la dinámica institucional de los saberes especializados han comenzado a poner de manifiesto que en el proceso de elaboración de políticas públicas en las sociedades complejas toda cuestión «técnica» importante conlleva cuestiones de «política»; y parejamente, cualquier cuestión «política» relevante implica la resolución de importantes cuestiones «técnicas». De este modo, cuestiones «técnicas» y cuestiones «políticas» son como dos puntas de un mismo ovillo. Contrariamente a ciertos enfoques reduccionistas, es muy difícil sostener una causalidad lineal que va de los «intereses» de los actores –empresarios u organismos multilaterales, por caso– a las decisiones de políticas públicas; lo que se encuentra es la mediación de circuitos de *expertise* que mientras contribuyen a configurar esos propios intereses, también inciden sobre las políticas estatales a fin de disciplinar a los agentes económicos y al propio Estado de acuerdo con patrones de análisis y evaluación derivados de modelos y teorías económicas. Estos analistas simbólicos, y sus organizaciones, están lejos de ser «intelectuales orgánicos» en ningún sentido reconocible de la palabra.

*... las ideas de los economistas y de los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree. En realidad, el mundo está gobernado por poco más que esto. Los hombres prácticos, aquellos que se consideran exentos de cualquier influencia intelectual, usualmente son esclavos del pensamiento de algún economista difunto*

John Maynard Keynes<sup>1</sup>

Hasta donde nos alcanza la vista y la memoria histórica, todos los Príncipes tuvieron sus escribas y sus consejeros. Cuando en las primeras décadas de este siglo Max Weber reseñó el papel que jugaba el estamento de los literatos en la China milenaria, no tuvo más remedio que reconocer que su origen «está

---

<sup>1</sup> Teoría general del empleo, el interés y la moneda, 1936, cap. 24, parág. V.

sumido para nosotros en la oscuridad»<sup>2</sup>. Del mismo modo, tan antiguo como su linaje son algunas de las típicas funciones que en todo tiempo y lugar han cumplido esos personaje encargados de «crear, distribuir y aplicar ideas» en la solución de problemas sociales y políticos. También hay que remontarse muy atrás para encontrar los primeros argumentos que favorecieron el saber de los expertos por oposición a la indocumentada voluntad popular expresada en el mero número, ese «abuso de la estadística» –al decir de Borges– que es toda democracia.

Desde los días de la Grecia clásica nos hemos acostumbrado a oír por boca de Sócrates, o del personaje platónico que fue Sócrates, la idea de oponer «continuamente la postura razonable de confiarse al conocimiento del experto frente a la costumbre irracional de seguir a la mayoría»<sup>3</sup>. Por aquello de que «el juicio correcto se basa en el conocimiento y no en el número»<sup>4</sup>, una cuestión crucial que desveló a los filósofos atenienses era la de determinar la mejor forma de gobierno de la república ideal, una república que sólo habría de ser rectamente gobernada por un «rey-filósofo».

Claro que tan añejas como las pretensiones de los hombres de ideas –sabios o filósofos, científicos o tecnócratas– por gobernar la pólis de acuerdo con lo que se supone es la recta razón de su tiempo –de la filosofía, la ética o la economía neoclásica–, son los estrepitosos fracasos de muchos de ellos para lidiar con los demonios tercos de la política. El mismo Platón se convenció en carne propia, después de sus descaminados intentos por instruir a un díscolo monarca de Siracusa, que no es tan fácil llevar a la práctica los ideales pergeñados por los filósofos. En principio porque la lógica y las urgencias que guían el quehacer del político raramente se compadecen con el devaneo meditativo y el cultivado jardín de las dudas en que vive todo hombre de pensamiento: «un príncipe –ha dicho el emperador Adriano imaginado por Marguerite Yourcenar– carece de la latitud que se ofrece al filósofo, no puede permitirse diferir en demasiadas cosas a la vez»; otro poco por la sinuosa desconfianza del político a los dictados de la lejana teoría: «temía no ver en mí–dice Platón de Dión de Siracusa– otra cosa que no fueran sino palabras, un hombre que nunca pondría voluntariamente sus manos en una tarea concreta»<sup>5</sup>; pero también hay razones más profundamente arraigadas en la matriz de constitución histórica que da origen a la crítica ilustrada de la política: si en buena medida la figura ideal-típica heredada del intelectual se configura como la de un «antagonista del poder» guiado por una inmaculada «ética de la convicción» la imagen especular que se construye desde la política es la del intelectual como alguien que «pretende hacer política contra la política», un estilo de intervención pública que acostumbra ampararse en la crítica para

<sup>2</sup> Cf. *Ensayos sobre Sociología de la Religión* (1920), Taurus, Madrid, 1984, parte III, cap. V, pp. 389 y ss.

<sup>3</sup> David J. Melling, *Introducción a Platón* (1987), Alianza, Madrid, 1991, p. 38.

<sup>4</sup> Cf. Platón: *Laques*, 184 d.

<sup>5</sup> *Carta VII*, 328 c.

eludir el compromiso con las siempre desagradables consecuencias de toda operación sobre el mundo real<sup>6</sup>.

En esta larga historia de encuentros y desencuentros entre el mundo del saber y la política, las sociedades modernas le fueron incorporando sus propias características, y también sus propias tensiones. Entre las más destacadas, como ha señalado Lewis A. Coser, hay que anotar el hecho de que el vasto proceso de burocratización de la vida social ha llevado a que la «productividad cultural –que alguna vez pudo haber sido asunto de artesanías– se racionaliza de manera que la *producción de ideas* se parece, en los aspectos principales, a la producción de otros bienes económicos». Paralelamente, el lugar que detentaba el literato y el intelectual de tipo «generalista» es paulatinamente ocupado por el «experto» dotado de un dominio técnico sobre un campo del saber, y capaz de orientarlo a la solución de problemas concretos de elaboración de políticas<sup>7</sup>. En el mismo sentido, la vinculación entre los especialistas y la política se opera cada vez más al interior de redes de asuntos (*issue networks*) que conectan agencias de gobierno, tanques de pensamiento, centros de investigación, fundaciones privadas, organismos multilaterales, empresas patrocinadoras de proyectos, y otras organizaciones complejas, que dejan poco espacio a la figura –tal parece que declinante del intelectual «independiente»<sup>8</sup>.

Así presentada, la discusión entre saberes y política no es nueva, aunque comienza a tomar su perfil contemporáneo en el período que arranca con la segunda posguerra, en el caso de los países centrales, y con el auge desarrollista y modernizador de finales de los años 50 y principios de los 60 en buena parte de América Latina. En ese continuo temporal, que corre parejo con la mayor complejización y diferenciación de las estructuras burocráticas gubernamentales, y con la creciente profesionalización y organización académica de las ciencias sociales en el subcontinente, parece claro que el proceso de elaboración y puesta en práctica de políticas económicas ha experimentado en los últimos años *un cambio significativo* en lo que respecta a la influencia de la dinámica institucional de las ideas y los saberes especializados, tanto sobre el «contenido» de las reformas como en lo que respecta a la «forma» de intervención de nuevos actores y organizaciones. En particular, un conjunto de personajes especializados en la creación, distribución y aplicación del saber a las cuestiones de políticas, «analistas simbólicos» o

<sup>6</sup> Cf. las posiciones de Reinhard Koselleck, Sheldon Wolin y Hannah Arendt a partir del análisis de Nora Rabotnikof: «Max Weber: el sentido de la ciencia y la tarea de los intelectuales» en Laura Baca Olamendi e Isidro H. Cisneros: *Los intelectuales y los dilemas políticos en el siglo XX*, Triana Editores / Flacso, México, 1997.

<sup>7</sup> Cf. Lewis A. Coser: *Hombres de Ideas. El punto de vista de un sociólogo* (1965), FCE, México, 1968, p.284 (énfasis mío).

<sup>8</sup> Un trabajo clásico sobre las «issue networks» es el de Hugh Hechlo, «Las redes de asuntos y el poder ejecutivo» (1978) en Luis F. Aguilar Villanueva: *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa, México, 1992, tomo 2 de la *Antología de Políticas Públicas*, pp. 257-284. Sobre la declinación del intelectual generalista puede consultarse Daniel Bell «Las guerras culturales en USA (1965-1990)» en *Claves de Razón Práctica* N° 32/33, 5-6/1993.

«tecnopolíticos» según diferentes denominaciones<sup>9</sup>, han comenzado a cumplir una función estratégica en la orientación política de las sociedades latinoamericanas<sup>10</sup>.

En términos generales, y desde un punto de vista disciplinar. cuando pensamos en la vinculación entre saber técnico y saber político se nos aparecen tres grandes líneas de trabajo, que si bien están estrechamente relacionadas guardan cierto grado de autarquía una respecto de la otra. En primer lugar, se nos presenta una línea de trabajo que podríamos llamar de corte epistemológico, centrada en el examen de los parecidos y las diferencias entre el saber del científico y el saber del político, en las direcciones de causalidad cruzada entre ambos mundos, e incluso en el tipo de formación de sus portadores –o agentes– Las dos conferencias del invierno revolucionario de 1919 pronunciadas por Max Weber, que han sido recogidas bajo el título de El Político y el Científico. ilustran claramente este tipo de reflexión. Una segunda línea, de raíz sociológica, analiza a los intelectuales como categoría social, sus diversas tipologías, su formas de socialización y formación profesional, y los espacios institucionales de su actuación, tanto en el sector privado como público. Los trabajos clásicos de Talcott Parsons, Robert K. Merton o del ya citado Coser, entre muchos otros, ejemplifican esta tendencia. Finalmente, una tercera corriente, cercana a la anterior pero de orientación más claramente politológica, estudia el papel de los intelectuales expertos y los saberes especializados en la dinámica política en general y en el proceso de elaboración de políticas públicas en particular. Aunque desde perspectivas dispares, los nombres de Alexis de Tocqueville y Antonio Gramsci merecen figurar entre los lejanos pioneros de esta vertiente.

En las breves notas que siguen quisiera presentar algunos rasgos sobresalientes de esta última estrategia de investigación. tal como ha emergido renovada en los últimos años, para presentar después, si no conclusiones, al menos algunas conjeturas para la discusión tomando unos pocos ejemplos del caso argentino.

---

<sup>9</sup> «Analistas simbólicos» es una expresión acuñada por Robert B. Reich, que hace referencia a las actividades de «negociación estratégica, identificación y resolución de problemas» y que abarca a todos aquellos que «identifican, resuelven y manejan problemas mediante la manipulación de símbolos» (economistas, técnicos, investigadores científicos, juristas, etc.); cf, R. Reich: *The Work of Nations*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1991 (esp. cap. 14). Más recientemente, Richard Feinberg y John Williamson han popularizado el término de «tecnopolíticos» –*technopols*– (que ha sido recogido también por Jorge Domínguez (ed.): *Technopols. Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, Penn State Press, 1997), para referirse al grupo de técnicos/políticos que llevaron adelante las tareas de la reforma económica. En buena medida, podría decirse que los tecnopolíticos son un subconjunto específico dentro del mundo más amplio formado por los «analistas simbólicos» o los intelectuales-expertos.

<sup>10</sup> Un tratamiento detallado de estos asuntos con referencia a un caso particular los he desarrollado en De cómo las ideas tienen consecuencias. *Analistas simbólicos y usinas de pensamiento en la elaboración de la política económica argentina (1983-1995)*, tesis de doctorado, Flacso-México, 1997.

## ¿El regreso de las ideas al primer plano?

No es una curiosidad menor el hecho de que buena parte de los científicos sociales –quienes se supone invierten una porción importante de su tiempo en producir y discutir ideas– le otorguen a las mismas un escaso papel explicativo en la dinámica de los hechos sociales y políticos. Más proclives a creer en la influencia de las estructuras económicas y/o de las elecciones estratégicas basadas en el cálculo de autointerés, el rol de las ideas en la explicación del cambio social ha ocupado un lugar marginal, cuando no sospechado de insana ingenuidad. La paradoja se hace más desconcertante aún si pensamos que los economistas –quienes fundamentan sus modelos analíticos en las motivaciones últimas de los individuos basadas en el propio interés– le dan a las ideas económicas una importancia mucho más significativa que otros profesionales de las ciencias sociales. La insistencia –de Keynes a Friedman, de Hayek a Krugman– en que las buenas ideas favorecen la conformación de «diagnósticos adecuados» y de «políticas correctas» es un núcleo duro constitutivo de la disciplina económica que los sociólogos y politólogos –salvo unas pocas excepciones dignas de mención– tienden a mirar con cierto recelo. Afortunadamente para nuestra mejor comprensión del cambio económico, político y social, esta situación ha empezado a cambiar en los últimos años. En tal sentido, un creciente cuerpo de investigaciones han destacado el papel explicativo de las ideas y los saberes especializados en el proceso de elaboración de políticas, proponiendo esquemas analíticos renovadores y estudios empíricos originales<sup>11</sup>.

La especial atención que hoy se le ha comenzado a asignar a la dinámica institucional de las ideas contrasta agudamente con el lugar secundario que la sociología y la ciencia política le venían otorgando durante las últimas décadas. Tradicionalmente los estudios de elites se concentraban en aquellos grupos que visiblemente eran responsables «directos» de la toma de decisiones, por tal razón era usual que los trabajos iniciales que abrieron camino a esta

---

<sup>11</sup> Sin la pretensión de ser exhaustivo, podríamos hablar de cinco vertientes de investigación dentro de este remozado regreso de las ideas. En primer lugar, desde una perspectiva «Estadocéntrica», se destacan trabajos como los de Margaret Weir y Theda Skocpol: «Las estructuras del Estado: una respuesta 'keynesiana' a la Gran Depresión» (1985) en *Zona Abierta* 63/64, 1993. En segundo término, desde el extremo opuesto de las versiones «socio-céntricas», nos encontramos con los análisis de Peter Gourevitch: *Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales* (1986), FCE, México, 1993. Una tercera variante la ofrecen las distintas contribuciones de los autores que podemos llamar «neoinstitucionalistas», tales como Kathryn Sikkink, Judith Goldstein, Robert O. Keohane o Jeff Checkel, entre los que destacaría el sugerente libro de Peter A. Hall (ed.): *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1989. En cuarto lugar, podemos incluir a los animadores del «giro argumentativo» en el estudio de las políticas públicas, tal el caso de John W. Kingdon en su artículo «Agendas, Ideas, and Policy Changes» en Lawrence Dodd y Calvin Jillson (eds.): *New Perspectives on American Politics*, Congressional Quarterly, Washington, 1994. Finalmente, una variación de lo anterior se encontrará en los estudiosos de las llamadas «comunidades epistémicas» como Peter M. Haas (ed.): «Knowledge, Power, and International Policy Coordination» en *International Organization*, 46/1, invierno 1992.

perspectiva se concentraran en el estudio del «triángulo de poder» formado por las elites militares, económicas y políticas, y que dejaran en un segundo plano a todos aquellos que encargados de producir y aplicar conocimientos.

Otra de las razones que explica ese desplazamiento a un cono de sombras de quienes la literatura bautizaría después como «analistas simbólicos» se refiere a la persistente dificultad para apresar mediante categorías operacionales el elusivo mundo conformado por los intelectuales. A diferencia de los tomadores de decisiones que ocupan posiciones institucionalizadas en organizaciones específicas, los intelectuales han sido definidos como «todos aquellos que crean, distribuyen y aplican cultura, es decir, el mundo simbólico del hombre, incluyendo el arte, la ciencia y la religión»<sup>12</sup>, y en este universo no es tarea fácil –nunca lo ha sido– ofrecer una imagen consistente. Pero de manera más fundamental, los fenómenos de producción, distribución y aplicación de saberes y destrezas intelectuales aparecían como subordinados a los «núcleos duros» de la dinámica de toda sociedad, conformada básicamente por las cuestiones centradas en la economía y la política. En este punto es sintomático que los sociólogos que se ocuparon de examinar el papel de los intelectuales y técnicos en la sociedad y el Estado, coincidieran en asignarles un papel claramente subalterno con respecto al tomador de decisiones; un papel que en muchos casos partía de la propia autopercepción de los especialistas acerca de las funciones que podían cumplir dentro del aparato de gobierno. Como señalara Robert K. Merton en torno al rol de los intelectuales en la burocracia pública norteamericana de la segunda posguerra: «el político señala las metas –los fines, los objetivos–, y los técnicos, a base de conocimiento especializados, indican diferentes medios para llegar a esos fines»<sup>13</sup>. Esta «fórmula», preanunciada por el análisis clásico de Weber, ha sido en buena medida la imagen dominante de la relación entre conocimiento y política, al menos hasta estos últimos tiempos, cuando han empezado a emerger como figuras relevantes los «tecnócratas» y «tecnopolíticos» en el renovado escenario social y político de nuestra época.

En efecto, en los últimos años hemos asistido tanto a una importante transformación de la dinámica de los procesos de producción, circulación y aplicación de conocimientos, y con ello a una redefinición del papel del intelectual-experto, como de una revisión del proceso de elaboración de políticas. Como lo resumieran José Joaquín Brunner y otros autores, en las contemporáneas *sociedades del saber* «parece haber llegado el momento en

---

<sup>12</sup> Tal es la definición clásica de Seymour Martin Lipset en *El Hombre Político. Las bases sociales de la política* (1960), Eudeba, Buenos Aires, 1977, cap. X, p. 298. Lipset realiza una distinción funcional que tuvo larga heredad; es la que distingue entre los intelectuales «creadores» de bienes simbólicos –en general, artistas, filósofos, escritores, etc.–, aquellos que son «distribuidores» de esos bienes –como los maestros, críticos de arte, periodistas, etc.–; y los que «aplican la cultura como parte de sus tareas profesionales» –médicos, abogados, ingenieros, etc.

<sup>13</sup> Cf. «El papel del intelectual en la burocracia pública», publicado como capítulo IX de su *Teoría y estructura sociales* (1949, 1957, 1968), FCE, México, 1987, p.293.



que el conocimiento deja de ser el dominio exclusivo de los intelectuales y sus herederos más especializados –investigadores y tecnócratas– para convertirse en un medio común a través del cual las sociedades se organizan, se adaptan y cambian»<sup>14</sup>. Esta nueva realidad ha venido induciendo, a su vez, «una verdadera revolución dentro del ámbito de las ciencias sociales, cuya conexión con los procesos de decisión y de interacción que tienen lugar en la sociedad aumenta exponencialmente»<sup>15</sup>. De este modo,

... en un mundo cuyas estructuras y apariencias están representadas por estrictos mapas de conocimientos: la pobreza es cuantificada rigurosamente, los movimientos de la opinión pública son medidos por las encuestas, a cada momento empleamos estadísticas sociales y los propios problemas de la sociedad existen una vez que son identificados por la investigación... se desconfía de las soluciones puramente ideológicas y se insiste en la necesidad de otorgarles un fundamento técnico. *Cada vez más, la política se apoya en el saber experto*, y algo similar ocurre con los ministerios, el Parlamento, los partidos, los sindicatos y los medios de comunicación.<sup>16</sup>

Ciertamente, ninguno de los autores incluidos dentro de este «regreso» de las creencias y los saberes al primer plano argumenta que las ideas son factores «determinantes» en el proceso político; más bien, asumen desde un principio que las explicaciones fundadas en la dinámica institucional de las ideas y los saberes expertos «complementa» otro tipo de explicaciones basadas en el cálculo de autointerés de los actores y/o en condicionamientos estructurales (económicos, políticos, culturales, etc.) que operan como restricciones y oportunidades a las decisiones de los agentes. Como hace ya casi ochenta años señalara Weber en un pasaje de la *Sociología de la religión*, es claro que son los intereses materiales los que dominan inmediatamente la acción de las personas y las sociedades, pero esos intereses discurren por los «rieles» que le trazan las ideas, y es precisamente este problema, el de la constitución e influencia de los «rieles», el que se ha vuelto a poner en el primer plano en los últimos años.

Hasta donde puede verse, este revitalizado interés por la influencia social y política de las ideas ha surgido de dos rechazos y de un reconocimiento. Por un lado, es fruto de la recusación hacia los variados determinismos estructurales, que condenaban a las ideas a habitar en el devaluado mundo de las superestructuras y los reflejos; por otro, es también hijo del rechazo a las pretensiones «imperialistas», hoy en retroceso, del paradigma económico de la elección racional aplicado a estudiar la sociedad o la política, que suele dar por

<sup>14</sup> La cita de Brunner es de J.J. Brunner y Guillermo Sunkel: *Conocimiento, sociedad y política*, Flacso, Santiago, 1993, p. 15. Este libro forma parte de una serie de trabajos que recogen los resultados del «Programa sobre utilización del conocimiento producido por la investigación social», llevado a cabo en Flacso-Chile entre 1989-1991.

<sup>15</sup> Cf. J.J. Brunner et al.: *Paradigmas de conocimiento y práctica social en Chile*, Flacso, Santiago, 1993, p.12.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, p. 9 (énfasis mío).

supuesto que tenemos una especie de acceso inmediato a los intereses de los actores. El reconocimiento es algo más indirecto pero no menos importante: fue gracias a la forma en que alcanzaron el poder Ronald Reagan y Margaret Thatcher, montados sobre una oleada intelectual de derecha impulsada por un puñado de estratégicos «tanques de pensamiento» que las ideas regresaron como objeto de investigación, haciéndose evidente la pertinencia de un viejo adagio según el cual «las ideas tienen consecuencias»<sup>17</sup>. En tal sentido, no es casual que muchos de los principales autores que pueden ser englobados en este nuevo enfoque de *la dinámica institucional de las ideas* –o la dinámica ideacional de las instituciones– sean ingleses o norteamericanos, y hayan sido influidos, o impactados, por la incidencia de la «guerra de las ideas» que comenzó a darse en los países centrales desde mediados de los años 70.

Entre los rasgos distintivos de este movimiento hay dos o tres que merecen ser destacados. En primer lugar, los autores antes citados no estudian las «ideas políticas», sino más bien analizan las «ideas en las políticas», esto es. en los cursos de acción concretos encarados por los gobiernos –en las *policies* para decirlo a la norteamericana–, prestando especial atención al análisis de la estructura, naturaleza y dinámica estatal. De este modo, las elaboraciones conceptuales de esta corriente se ubican en un registro de «alcance medio», como hubiera dicho Robert Merton. entre los sistemas generales de creencias y las creencias personales de los actores individuales, formando racimos o conjuntos más acotados de creencias que toman la forma de saberes institucionalmente producidos y objetivamente materializados en libros o en informes técnicos. en discursos políticos o en documentos partidarios, y que orientan las acciones políticas concretas de los tomadores de decisiones. Como ha señalado Miles Kahler, «ideas» o «conocimientos» económicos pueden resultar nociones vagas a la hora de definir los sujetos a que se aplican, por tal razón cuando hablemos de dichas ideas habrá que referirlas más específicamente a «modelos de realidad económica (cómo trabaja el mundo) y a las recomendaciones que fluyen de esos modelos (qué deben hacer los diseñadores de políticas)»<sup>18</sup>. En segundo lugar, estos autores comparten una aguda sensibilidad hacia las normas y reglas sociales que operan en contextos específicos de acción; en un sentido amplio pero defendible de la palabra, son partidarios del revival «neoinstitucionalista», al otorgarle un papel explicativo central al hecho de que las ideas se corporizan –utilizan profusamente la metáfora de la «embeddedness» de las ideas en las instituciones.

---

<sup>17</sup> Este punto es especialmente señalado por James A. Smith: «Think tanks and the politics of ideas» en David C. Colander y A. W. Coats: *The Spread of Economic Ideas*, Cambridge University Press, 1989, cap. 15, pp. 175-194.

<sup>18</sup> Cf. su excelente trabajo «La ortodoxia y sus alternativas: explicación de las aproximaciones a la estabilización y el ajuste» en Joan M. Nelson (ed.): *Crisis económica y políticas de ajuste* (1990), Norma, Bogotá, 1994.



Finalmente, otro rasgo característico se refiere al papel de las ideas como guías o puntos focales en la estructuración de la acción. Lejos de adscribir a vagas determinaciones «estructurales», como el viejo marxismo o el estructural funcionalismo parsoniano, pero saturados también de centrar reductivamente el análisis sociopolítico en las acciones de actores individuales guiados por el afán de maximizar su autointerés, los estudios mencionados ubican a ideas y saberes en un rol de mediación entre intereses –no siempre claros– en conflicto. Puesto que «existe una considerable ambigüedad acerca de la realidad económica –ha dicho Peter Gourevitch– la ambigüedad permite hacer diversas interpretaciones»; y en tal sentido la «ideología económica también puede decidir los cálculos políticos, al influir sobre las interpretaciones de quiénes son los actores, de qué desean y de lo que harán: hasta el punto en que es incierta la realidad económica –lo que en la vida real ocurre casi siempre– los elementos cognoscitivos afectan la toma de decisiones»<sup>19</sup>.

### La reforma económica en América Latina y más allá

Hacia mediados de 1989, el director gerente del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, solía recordar que «allí donde mi predecesor, Jacques de Larosière, empleaba todo su tiempo en persuadir a los ministros (de Economía latinoamericanos) acerca de lo que había que hacer, yo he encontrado que ahora son ellos mismos quienes *quieren* hacer lo que hay que hacer»<sup>20</sup>.

Al margen de resaltar un asunto básico en toda decisión política compleja –hay que saber lo que hay que hacer, hay que querer hacerlo, y naturalmente, hay que poder llevarlo adelante–, las declaraciones de Camdessus también testimonian un hecho insoslayable: entre mediados y finales de la década de los 80, en el marco de severas restricciones internacionales y a la vuelta de reiterados e insatisfactorios rendimientos económicos, las elites gobernantes de América Latina fueron alcanzando un creciente *consenso acerca* de la necesidad de llevar adelante un conjunto más o menos homogéneo de políticas económicas.

Cierto es que ese consenso no fue nunca un bloque monolítico de opiniones unificadas, y que estuvo lejos de ser *solamente* un versallesco intercambio de argumentos y de demostraciones técnicas, abstraídas de situaciones concretas de poder y de reacomodos en función de intereses materiales contantes y sonantes; pero vale la pena destacar que ese consenso fue *también* el resultado de un intenso proceso de intercambio de ideas y de visiones sobre los problemas a enfrentar y los posibles cursos de acción para resolverlos.

Asimismo, es claro que ni el FMI, el Banco Mundial, los acreedores externos, la Reserva Federal de EEUU u otros actores del drama de las reformas tuvieron

<sup>19</sup> Cf. ob. cit., p.72.

<sup>20</sup> Michel Camdessus, Washington DC, 6/1989 (cit. en John Williamson: «The Progress of Policy Reform in Latin America», Institute for international Economics N° 28, 1/1990, Washington DC, p. 1 (paréntesis mío).

claro desde un principio «lo que había que hacer», y que posteriormente, en el lento y sinuoso proceso de persuasión de los tercios *policy makers* vernáculos, los organismos multilaterales de crédito tuvieron un destacado papel al condicionar financieramente el «convencimiento» de los encargados de tomar las decisiones políticas en favor del llamado ajuste estructural. Pero en cualquier caso, la emergencia de un diagnóstico autónomo, conformado al interior de los gobiernos, y que fuera especialmente promovido por *grupos de especialistas y técnicos* incorporados a la función pública, tuvo un papel altamente significativo como factor motorizador de las reformas.

En la conformación de ese diagnóstico endógeno se ha resaltado el papel estratégico que tuvieron un conjunto de intelectuales-expertos agrupados en organizaciones orientadas a la investigación y a la producción de saberes especializados, y vinculados mediante un denso entramado de relaciones personales, profesionales y políticas con diversas fuentes de poder, tanto locales como transnacionales. Este grupo de técnicos y especialistas fueron, a la vez, *promotores* de nuevas ideas para tratar con la dura realidad económica que les tocó en suerte enfrentar a sus gobiernos –pensemos en los planes económicos «heterodoxos»–, e *intermediarios* –o mediadores– entre las visiones e intereses de complicadas redes de asuntos integradas por políticos, funcionarios de organismos multilaterales, empresarios, operadores financieros y otros actores –formales e informales– del proceso de reformas económicas encaradas desde los inicios de la década del 80.

En este marco general de transformaciones, tanto de los «contenidos» de las políticas económicas como de la «forma» de su elaboración, es posible presentar algunas hipótesis para la discusión a la luz de los enfoques de la dinámica institucional de las ideas.

**Saber técnico y política en los procesos de reforma económica.** La literatura comparativa sobre la reforma económica en América Latina –orientada a esclarecer los factores políticos que han condicionado dichos procesos de reforma– estuvo inicialmente centrada en el papel de macrovariables tales como el «tipo de régimen» (autoritarismo o democracia), para posteriormente evolucionar hacia una consideración más desagregada de los factores políticos e institucionales que mayor incidencia tuvieron en el proceso de ajuste y reestructuración económica –capacidades institucionales del Estado, liderazgo político autonomizado de grupos de poder, etc. En este esquema el papel de la dinámica institucional de las ideas y los saberes especializados apareció por largo tiempo desdibujado.

Este desplazamiento de las ideas a un lugar secundario ha dependido de dos premisas que estudios posteriores consideraron inadecuadas. En primer lugar, el grueso de la literatura mencionada da por sentado la conformación de un diagnóstico económico, y a partir de allí examina la dinámica y los condicionantes políticos de los programas de ajuste; de este modo, se le otorgó

un espacio reducido al examen de la elaboración –y de las reelaboraciones– del diagnóstico mismo y a la configuración simbólica de los alegatos políticos capaces de movilizar –u obstaculizar– los recursos de poder necesarios para llevar adelante las reformas. En segundo término, muchos de esos trabajos han reiterado un viejo lugar común, hoy desestimado por el análisis de políticas públicas, en el sentido de suponer una distinción «fuerte» entre el establecimiento de objetivos políticos y la elaboración técnica de los planes y programas económicos, quizá repitiendo sin querer la antigua distinción entre «política» y «administración».

Por el contrario, el examen detenido de la evolución de las políticas económicas en América Latina de la última década y media ha documentado la existencia de diferentes y cambiantes diagnósticos económicos, y con ello ha comenzado a impugnar cualquier trivialización de una «receta» económica predeterminada. Asimismo, hoy por hoy parece claro que no es posible establecer ninguna distinción tajante entre cuestiones «técnicas» y cuestiones «políticas» en el proceso de elaboración de políticas públicas. De este modo, un examen riguroso de los procesos de reforma económica debe esclarecer los diferentes cursos de políticas propuestos, algunos de los cuales se tomaron y otros no, sopesar los argumentos en pugna en el marco de cambiantes dinámicas de interés, y evaluar el papel de algunos actores o grupos que impulsaron diferentes soluciones «técnicas» a problemas económicos puntuales. En ese marco de preocupaciones, resulta poco auspicioso preguntarse por los intereses que «en última instancia» se movían «por debajo» de las alternativas «técnicas», y que en definitiva explicarían que se haya adoptado una medida económica y no otra.

Los estudios sobre la dinámica institucional de los saberes especializados han comenzado a poner de manifiesto que en el proceso de elaboración de políticas públicas en las sociedades complejas toda cuestión «técnica» importante conlleva –constitutivamente unida a ella– cuestiones de «política»; y parejamente, cualquier cuestión «política» relevante –o donde converjan intereses de alguna entidad– implica la resolución de importantes cuestiones «técnicas». De este modo, cuestiones «técnicas» y cuestiones «políticas» son como dos puntas de un mismo ovillo. Se puede entrar al ovillo por una punta o por la otra; se puede, también, estipular de manera más o menos pragmática una zona de «demarcación» –siempre arbitraria por cierto– entre ambos extremos del hilo, pero en todo caso, las dos puntas están indisolublemente unidas, y en el medio está siempre un complicado entramado de ideas e intereses, creencias técnicas y evaluaciones políticas, que el análisis tiene que tratar de desentrañar. Como lo señalara muchos años atrás Hayek, revisando una vez más la tan trasegada cuestión de fines supuestamente «políticos» y medios técnicos supuestamente «neutrales»<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Una discusión que desde otra perspectiva ha sido un *leit motiv* de la Teoría Crítica frankfurtiana.

... los fines de un plan económico, o de cualquiera de sus partes, no pueden definirse separados del plan particular. Pertenece a la esencia del problema que la confección de un plan económico envuelve la elección entre fines en conflicto o competitivos: las diferentes necesidades de las diferentes personas. Pero cuáles fines, de los que están en conflicto, deberán sacrificarse si deseamos obtener otros, o, en resumen, cuáles son las alternativas entre las que hemos de elegir, sólo pueden saberlo quienes conozcan todos los hechos; y sólo ellos, los técnicos, están en situación de decidir a cuáles de los diferentes fines ha de darse preferencia. Es inevitable que ellos impongan su escala de preferencias a la comunidad para la que planifican.<sup>22</sup>

**Las redes de *expertise*, antes y ahora.** En líneas generales, el patrón de reclutamiento de economistas profesionales a los gobiernos latinoamericanos –sobre todo al nivel de lo que hoy llamaríamos la «gerencia media– ha seguido cauces similares a los observados en los países centrales, tal como fuera constatado en los ya citados trabajos pioneros de Merton y Coser. De acuerdo con esto, a partir de la segunda posguerra se observa una sistemática incorporación de especialistas y técnicos salidos de las universidades a diferentes estratos de la burocracia pública; fenómeno vinculado tanto a la mayor complejización y diferenciación de las estructuras burocráticas, que demandaban nuevos y más capacitados profesionales, como a la mayor y mejor oferta académica y profesional de las universidades, en particular en lo que se refiere a las ciencias sociales. En este sentido, la incorporación de especialistas y técnicos al seno de la burocracia estatal constituye una tendencia de largo plazo. Pero cuando comparamos esas experiencias con las registradas a lo largo de la década de los 80, encontramos algunas diferencias dignas de mención.

En primer lugar, sobre un horizonte de creciente profesionalización de los cuadros económicos que se han venido incorporando a la función pública, se destaca una significativa «autonomía relativa» del entramado institucional formado por las fundaciones, centros de investigación, tanques de pensamiento y consultoras especializadas que elaboran sus diagnósticos y recomendaciones de políticas. Contrariamente a ciertos enfoques reduccionistas, es muy difícil sostener una causalidad lineal que va de los «intereses» de los actores –empresarios u organismos multilaterales, por caso– a las decisiones de políticas públicas, y lo que más bien encontramos es la mediación de estos *circuitos de expertise* que mientras contribuyen a configurar esos propios intereses, también inciden sobre las políticas estatales a fin de disciplinar a los agentes económicos y al propio Estado de acuerdo con patrones de análisis y evaluación derivados de modelos y teorías económicas. Dicho gráficamente, estos analistas simbólicos, y sus organizaciones, están lejos de ser «intelectuales orgánicos» en ningún sentido reconocible de la palabra.

---

<sup>22</sup> Cf. Friedrich A. von Hayek: *Camino de servidumbre* (1943), Libro Libre, San José de Costa Rica, 1989, p.79.

En segundo lugar, resalta también el carácter semipúblico –o semiprivado– de estas organizaciones, generalmente constituidas como entidades civiles sin fines de lucro, y sostenidas por una amplia gama de fuentes de financiamiento, que incluye a empresas con intereses económicos diferenciales, fundaciones internacionales, y hasta el propio Estado nacional, que les encarga trabajos de consultoría o asesoramiento. Este tipo de inserción social distingue a estas redes de expertos de otras configuraciones institucionales similares habidas en el pasado; así, se distinguen de los casos de asesoría externa que el gobierno norteamericano ejerciera en las décadas del 30 al 40 –tales como las «misiones» Niemeyer o Karnerer–; de los estudios y asesoramientos ofrecidos por organismos del sistema de Naciones Unidas, tales como las colaboraciones del personal técnico de Cepal, especialmente relevante entre mediados de los años 50 y mediados de los 60; y tampoco debe confundirse con los esquemas de «condicionalidad» ejercida por el Banco Mundial –o incluso del propio FMI–, ligados a los préstamos para reformas estructurales que comenzaron a tener especial relevancia desde mediados de la década de 1980. Asimismo, el carácter no gubernamental de buena parte de estas organizaciones las separa de los contingentes de técnicos y economistas profesionales que elaboran políticas desde el interior de las agencias estatales, tal como fue especialmente destacado durante el período «desarrollista»<sup>23</sup>.

En tercer lugar, y no por ello menos importante, se destaca el hecho de que –de manera creciente– la gestión directa de los asuntos económicos en América Latina ha sido encomendada a técnicos sin credenciales partidarias, pero con reconocidas antecedentes profesionales. Si en experiencias gubernamentales anteriores era usual que los economistas profesionales se incorporaran a funciones de asesoramiento, o en el mejor de los casos de gerencia «media» dentro del sector público, en los últimos años se observa un avance de los técnicos «apartidarios» a los más altos rangos de la toma de decisiones, e incluso se hace de esas credenciales un signo valorado políticamente como positivo. De hecho, este avance de los economistas apartidarios, vinculados en primera instancia a un conjunto reducido de redes de *expertise*, que acceden a los más altos niveles de decisión de la política económica se pone de manifiesto al examinar diversas experiencias latinoamericanas<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Un análisis que destaca la naturaleza no gubernamental, independiente, o de pertenencia al así llamado «tercer sector» de la sociedad, de estas organizaciones dedicadas a la investigación, y en casos más específicos, al análisis y elaboración de propuestas de políticas, se encontrará en Daniel C. Levy: *Building the Third Sector. Latin America's Private Research Centers and Nonprofit Development*, University of Pittsburgh Press, 1996.

<sup>24</sup> Este fenómeno ha sido destacado para el caso chileno en el sugerente trabajo de John Markoff y Verónica Montecinos: «El irresistible ascenso de los economistas» en *Desarrollo Económico* 34/133, Buenos Aires, 4-6/1994. Para el caso mexicano puede consultarse el trabajo de Martín Puchet Anyul: «La economía durante los '80: notas para un debate sobre sus cambios analíticos y profesionales» en *Desarrollo Económico* 33/129, 4-6/1993.

En el caso de la Argentina, por ejemplo. de los 13 ministros de Economía que hubo entre 1976 y 1996, solamente tres fueron economistas «partidarios», dos de los cuales estuvieron en funciones escaso tiempo, en el medio de turbulentos períodos de transición entre dos administraciones políticas<sup>25</sup>.

¿Los nuevos articuladores de hegemonía? En base a las consideraciones anteriores parece claro que estos «tecnopolíticos» vienen cumpliendo, dentro de las elites dirigentes, una importante función de amalgama, de producción de visiones y creencias congruentes, y más específicamente, de alegatos de políticas públicas que contribuyen a la formación de un conjunto de consensos básicos que aparece en el centro de todo paradigma de gobernabilidad hegemónico. De manera más concreta, la enredada trama institucional conformada por consultoras económicas especializadas, centros de investigación, «tanques de pensamiento» y fundaciones políticas han comenzado a constituir desde hace un tiempo a esta parte una dimensión fundamental e ineludible del proceso de elaboración de políticas públicas. En esos nuevos espacios institucionales se traman vinculaciones entre políticos, empresarios, académicos, consultores, funcionarios de organismos multilaterales e inversores externos, y se producen y hacen circular ideas e informaciones, indicadores de coyuntura y encuestas de opinión, análisis políticos y proyectos de ley, estudios de factibilidad y «tarjetas» ejecutivas en los que se trata de persuadir al Príncipe de turno de la necesidad de tomar un determinado rumbo de acción, se resume el sentido de una política, se argumenta en favor de urja resolución ministerial, o se alega por un cambio en un régimen impositivo. Los destinatarios de esas ideas son los tomadores de decisiones que conforman las elites gobernantes del país, pero quienes producen esas ideas y saberes expertos, los «analistas simbólicos» en el lenguaje computadorizado de Reich o la «elite letrada» en el reposado lenguaje decimonónico de Juan Bautista Alberdi, son ellos mismos y por derecho propio parte sustantiva y fundamental de una nueva elite dirigente que desde los albores de las recuperaciones democráticas se han venido abriendo paso en la pirámide del poder.

Por diversos mecanismos –desde la formación académica común en universidades de prestigio hasta la dependencia profesional y económica de redes institucionales (separadas de las filiaciones partidarias orgánicas)– este circuito del *expertise* tiende a generar una visión análoga de los problemas y las soluciones políticas disponibles; contribuye asimismo a relativizar el

---

<sup>25</sup> Los ministros sin adscripción partidaria definitiva para ocupar el cargo fueron: José Alfredo Martínez de Hoz, Lorenzo Sigaut, Roberto Alemann, José María Dagnino Pastore, Jorge Weribe, Juan Sourrouille, Miguel Roig, Néstor Rapanelli, Domingo Cavallo y Roque Fernández (actual). De los tres ministros de Economía radicales, Bernardo Grinspun duró un año en su cargo; los otros dos tuvieron un mandato efímero: Juan Carlos Pugliese, quien ya había ocupado la cartera en la gestión de Arturo Illia(1963-1966), estuvo 51 días a cargo en 1989; mientras que Jesús Rodríguez, el reemplazante, duró los últimos 40 días del gobierno de Alfonsín.



desacuerdo y a evitar las posiciones cerradas en virtud de polarizaciones ideológicas; y favorece –al apelar al expediente dogmático del saber especializado– la reducción de la complejidad de posibles soluciones políticas alternativas fincadas en el principio de la soberanía popular. En definitiva, la gran mayoría de los «analistas simbólicos» ligados al proceso de elaboración de políticas operan como catalizadores del consenso, o, si se prefiere usar otros términos, como formadores de hegemonía, y en última instancia como soportes sustantivos de la gobernabilidad democrática de una sociedad. Como una especie de «partido transversal» recorren diferentes formaciones políticas, y más allá de los cambios producidos por las elecciones, las orientaciones básicas de las políticas estratégicas se mantienen.

**¿Política de expertos o política democrática?** Nacida del contractualismo de los siglos XVII y XVIII, de la economía política y de la filosofía utilitarista, la democracia decimonónica creyó siempre que las unidades últimas de la sociedad política eran los individuos (formalmente) libres e iguales, y que entre éstos y el Estado ningún grupo, clase, etnia o corporación podía sobreponerse. No sin un dejo nostálgico, Bobbio ha llamado a esta lejana ilusión la incumplida promesa de la sociedad política de los individuos, o más precisamente, la promesa *del gobierno de los ciudadanos*. En tal sentido, la realidad de [as democracias existentes nos muestra que cada vez más los grupos, las asociaciones o las corporaciones organizadas tienen una presencia mayor que la de los ciudadanos. Como lo ha reconocido Bobbio al examinar con sano realismo la dinámica de las sociedades complejas, «no son los individuos sino los grupos los protagonistas de la vida política en una sociedad democrática».

Esta constatación ha dado lugar a dos tipos de preocupaciones bastantes distintas. Por un lado, nos encontramos con la crítica «,progresista» que señala la distorsión que los grupos «tecnocráticos» introducen en el proceso de deliberación democrática, tergiversando las preferencias populares con base en la calculabilidad técnica de las restricciones y las factibilidades. Por otro lado, nos enfrentamos a la preocupación más conservadora que pone de manifiesto la «brecha» abierta entre la sobresimplificación del debate político y ciudadano en torno a cuestiones de alta complejidad vis à vis la necesaria sobrecomplejización del debate al interior de las redes de expertise. Sea cual fuere la posición que se tome en definitiva, esta doble brecha, de ida y vuelta, entre los intereses ciudadanos y el tipo de intervención que se acostumbra a llamar «tecnocrática» es una realidad que llegó para quedarse. Como consuelo final, a quienes estén interesados en la dinámica política de las políticas públicas tal vez no nos quede más remedio que reconocer, con Giandomenico Majone, que

... todas las batallas de reforma social se han combatido entre los conservadores, que exageran los límites de lo posible en las políticas públicas, y los progresistas, que los desestiman. Ayudar a los decisores y a la opinión pública a que eviten tanto la exageración como la subestimación precipitada de los límites es una de las contribuciones más útiles del análisis (político) a la deliberación pública. Que así sea.



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