

Alejandro Plaza Reveco

Licenciado en Sociología, Universidad de Chile

aplaza@fen.uchile.cl

Mesa 20: Estado, burocracia y políticas públicas: abordajes teóricos para la investigación social

Título de la Ponencia: El Estado Tecnocrático en América Latina: Hacia una agenda de investigación.

Introducción

La pretensión de dar fundamentos científicos al orden político tiene larga historia en la teoría social. Para Jürgen Habermas (1987, págs. 50-51) esta pretensión se consolida en la transición a la modernidad, donde la política deja de ser una continuación de la ética, en un sentido de doctrina buena y justa de la vida, y se convierte en un intento de dar fundamentos científicamente validados sobre las condiciones del orden social.

En la actualidad la creciente influencia que pueden tener los científicos del orden social, puede tener repercusiones directas sobre el funcionamiento del sistema social (Bell, 1986). De esta forma es posible que tenga consecuencias positivas, en tanto tendrían cierta influencia en aspectos como el crecimiento económico. Pero a su vez negativas como generar espacios de exclusión política, al crear un paradigma excluyente para operar en los asuntos públicos, donde la legitimidad de la acción política encuentra su base en el saber experto.

A estos científicos del orden social se les suele categorizar de tecnócratas. Y para efectos de la mayoría de los estudios sobre Tecnocracias (Centeno & Silva, 1998; Silva, 2010a, 2010b; Dávila, 2011) se tiende a utilizar la clásica definición de David Collier (1979), quien califica a los tecnócratas como

"personas con un alto nivel de especialización académica, lo que constituye el principal criterio sobre la base del cual son seleccionadas para desempeñar

roles claves de toma de decisiones o consultoría en organizaciones grandes y complejas tanto públicas como privadas" (Collier, 1979, pág. 403).

No obstante, si bien la anterior definición permite aproximarse al fenómeno de la tecnocracia, ésta lo permite solo en términos descriptivos, ya que en términos operacionales las investigaciones en esta línea (Dávila, 2011; Joignant, 2011) se centran en la cantidad de credenciales educativas -particularmente de posgrado en economía- de los políticos, que darían cuenta de gabinetes más o menos tecnocráticos. De esta forma, se tiende a pasar por alto los complejos mecanismos de racionalización que integran la política moderna y que es posible observarlos en distintas esferas de ésta.

Es por esto que la presente ponencia corresponde a un intento de definición teórica, que permita generar un marco de investigación comprensiva del fenómeno de las tecnocracias, y a su vez tenga potencialidad para la investigación empírica.

En función de ese objetivo, la ponencia se compone de dos partes. La primera constituye una breve descripción histórica del fenómeno de las tecnocracias en América Latina. La segunda corresponde a la construcción teórica de las tecnocracias a miras de generar una definición tipo ideal. Finalmente se termina con una conclusión generada sobre las posibilidades y limitaciones de la definición planteada.

Breve contextualización histórica.

El fenómeno tecnocrático puede ser rastreado en América Latina al menos desde la profunda influencia del pensamiento positivista francés dentro de la intelectualidad criolla (Silva, 2010a). Al respecto, el diseño positivista de la política tendría como ejemplos clásicos en este periodo el gobierno de "los científicos" de Porfirio Díaz en México, y se replicaría en la experiencia Chilena con los planteamientos de Valentín Letelier y José Victorino Lastarria. La principal conclusión sobre este periodo según Silva (2010a; 2010b) es que hay una íntima relación entre el fenómeno de la política tecnocrática con la emergencia y ascenso de la clase media. Esto se debe a la defensa de ideales tales como el establecimiento de gobiernos basados en el mérito, romper con los patrones culturales tradicionales, hacer de la ciencia la principal guía de los asuntos del Estado en vez de la religión, expandir la educación y fortalecer la ciudadanía.

Con la creciente diferenciación y especialización que adquiere la burocracia pública, la demanda por personal capacitado y técnico fue aumentando como consecuencia natural de la complejidad creciente de las sociedades (Offe, 1974). Este fenómeno adquiere otro carácter con los gobiernos desarrollistas, puesto que bajo este periodo el Estado reclutará un alto contingente de técnicos capacitados para llevar a cabo las reformas de transformación productiva del nuevo modelo de desarrollo "hacia dentro", bajo un esquema de industrialización por sustitución de importaciones, ya no reclutando exclusivamente a técnicos para áreas tradicionales del Estado Oligárquico, como es, por ejemplo, la seguridad. Así estos nuevos técnicos asumirán roles estratégicos dentro de las oficinas de planificación, de industria, entre otras.

El carácter del fenómeno tecnocrático vuelve a cambiar bajo es el esquema político de los Estados Burocráticos Autoritarios. Al respecto O'Donnell (1975), Cardoso y Faletto (1976) describen la emergencia de actores altamente calificados -tecnócratas- que establecen alianzas con los militares encargándose llevar a cabo las reformas de normalización económica. Estudios como los de Hunneus (1998) resaltan la gravitación política de estos tecnócratas para el caso chileno, sindicándolos como los principales impulsores de las reformas de corte neoliberal impulsadas en este país.

La década de los ochenta supondrá profundos cambios para América Latina. En primer lugar por los procesos de transición hacia la democracia, donde la elite política plantea la misión de lograr y mantener un adecuado nivel de gobernabilidad democrática y de estabilidad económica. Se piensa que la legitimidad de las nuevas democracias se construirá en base a la capacidad de llevar a cabo dichos objetivos. Y dentro de este esquema serán justamente los actores tecnocráticos lo que asumirán un rol clave dentro de este proceso.

En segundo lugar es posible observar que en la década de los ochenta supone profundos realineamientos en la política internacional y en la creciente influencia de las instituciones financieras internacionales en las estrategias económicas adoptadas por los países periféricos (Acuña & Smith, 1996). Es así que las políticas de ajuste estructural promovidas por el Consenso de Washington generarán cambios sustantivos en el sistema económico, lo que supondrá transformaciones en los proyectos de desarrollo, que hasta el momento

llevaban muchos países en la región. Es posible resumir a grandes rasgos estas transformaciones como: reforma al Estado, la cual consiste principalmente en privatización de empresas públicas, reforma fiscal, severa contención del gasto público y eliminación de los subsidios al consumo; no intervención en los precios, dando prioridad al equilibrio macroeconómico; reformas orientadas hacia el mercado como desregulación y desmonopolización del sector privado, flexibilización del mercado laboral; y la reinserción competitiva en la economía mundial liberalizado el comercio y promocionando las intervenciones extranjeras (Acuña & Smith, 1996).

Estas reformas tienen como objetivo determinar con precisión el alcance de las funciones y actividades que el Estado asume, y transferir el resto a la coordinación del mercado. De la misma forma se pretende incrementar la participación del sector privado en las actividades que hasta ese momento estaban reservadas al sector público con el argumento de la ineficiencia del Estado para llevar a cabo temas de infraestructura, servicios sociales y otros bienes. En este sentido las capacidades regulatorias del Estado deben dirigirse fundamentalmente a promover la actividad de los mercados, para lo cual es necesario establecer reglas claras de funcionamiento y regulación específicas -ad hoc, no de corte keynesiano-. De modo complementario se pretende fortalecer la transparencia de la institucionalidad estatal -luchando contra la corrupción- exponiendo a organismos estatales una mayor competencia con el mercado para incrementar su eficacia y su eficiencia, substituyendo el modelo jerárquico-burocrático por un modelo de "nueva administración pública" (Zurbriggen, 2007).

Como se planteó, la adopción de estos programas de reforma fue acompañada en la mayoría de los casos con la designación de economistas de orientación tecnocrática para los cargos gubernamentales estratégicos como los ministerios de economía, hacienda, bancos centrales y organismos de planificación (Silva, 1997). Los tecnócratas latinoamericanos desempeñaron un papel estratégico en la conducción de negociaciones tendientes a reestructurar la deuda externa, obtener nuevos créditos y ayuda financiera desde el exterior. Es así que estos actores comenzaron a expandir su influencia al interior del poder ejecutivo, donde se observa la progresiva subordinación de la política pública a parámetros presupuestarios y a objetivos macroeconómicos.

En consecuencia, no será extraño ver que los tecnócratas alcancen tal presencia pública y un grado de legitimidad entre la clase política y la opinión pública, que incluso algunos de ellos sean imaginados como candidatos presidenciales. En este sentido Silva (1997) y Camou (1997) describen la alta legitimación política de los ministros de hacienda Alejandro Foxley y Domingo Cavallo, en los casos de Chile y Argentina respectivamente.

Hacia un marco conceptual para el análisis de la tecnocracia.

Hasta aquí se han presentado algunos antecedentes generales sobre la tecnocracia, pero ¿a qué responde propiamente el fenómeno de la tecnocracia?

Al igual que el concepto de populismo (Frei & Rovira; 2008) la tecnocracia pareciera ser un concepto profundamente polisémico dentro de las ciencias sociales, pudiendo dar cuenta de aspectos distintos a partir de cómo se defina y operacionalice.

De esta manera, algunos teóricos han conceptualizado a la tecnocracia o el discurso de ésta como el aumento de la racionalización instrumental que *coloniza* los espacios de entendimiento comunicativo (Habermas, 1979, 1984; Mayol, 2003; García de la Huerta, 1990). Desde otra perspectiva Daniel Bell (1986) describe cómo el conocimiento paulatinamente se vuelve un bien profundamente decisivo para resolver la complejidad organizada que supone la sociedad post-industrial. Otros investigadores analizan a la tecnocracia como una categoría social que respondería a la Elite. A partir de esto se analizan las distintas formas de socialización y formación profesional, formas de reclutamiento y redes dónde se desenvuelven tanto a nivel público como privado (Dávila, 2011; Joignant, 2011).

No obstante desde estas formulaciones, pareciera no ser posible desarrollar un programa de investigación comprensivo sobre las tecnocracias, que permitan abordar no solo las causas que pueden provocar la tecnocratización de los regímenes políticos, sino que también sus posibles efectos.

A continuación se presentan distintos enfoques con los cuales se ha estudiado la tecnocracia estableciendo tres perspectivas: en primer lugar, como constitución de una nueva elite que penetra dentro de lo más alto de la administración estatal; en segundo lugar, como la

conformación y alianzas entre instituciones que responden a un modelo técnico de la política y que devienen en predominantes en las áreas del *policy making* del régimen; y, en tercer lugar, a nivel ideológico, en relación al grado de preferencias sobre métodos, herramientas y técnicas que penetran en la realización de las políticas públicas.

Tecnocracia como grupo o elite social

Siguiendo los clásicos planteamientos de Max Weber (1993) es posible comprender la existencia de dos grupos sociales que habitan dentro de la conducción del Estado: por un lado la elite política y, por el otro, una funcionaria. La diferenciación de cada una está condicionada por el carácter electo o no de las posiciones que ocupan sus miembros. Weber si bien presta atención al rol que cumplen los expertos en la burocracia pública, sostuvo que los estos habrían de estar generalmente subordinados a aquellos cuyo rol era la representación de intereses, quienes dentro de esta definición -la elite política- son los responsables dentro de la vida pública condicionada por el juego mutuo de grupos de interés y de presión.

Así, mientras los políticos deciden hacia dónde conducir la nave del Estado, los funcionarios expertos deberán evaluar la probabilidad de que determinadas estrategias de navegación conduzcan a la nave realmente hacia ciertas direcciones. No obstante, esta dicotomía tiende a complejizarse con las transformaciones en la dominación estatal producto de los propios y diferentes derroteros que pueden experimentar las sociedades capitalistas. De este modo, como señalan Markoff y Montecinos (1994) estos dos roles - dentro del esquema clásico de Weber- fueron ocupados por personas distintas y localizadas diferentemente, hoy en día es posible observar cómo estas diferencias se van difuminando con la emergencias de técnicos políticos que no solo poseen credenciales que sugieren roles cognitivos o de *expertise*, sino que además ocupan posiciones que entendemos asociados con el rol de expresar voluntad política.

En otras palabras la distinción entre los funcionarios políticos, cuyo honor reside en servir a un conjunto de grupos de interés sopesando responsablemente imperativos éticos rivales, y el funcionario administrativo o burócrata, cuyo honor está en aplicar responsablemente el conocimiento experto en la ejecución de las políticas, no se corresponde hoy con las

situaciones de límites imprecisos en los que se encuentran muchos expertos técnicos en los gobiernos.

De la misma forma, y siguiendo planteamientos como los de Centeno (1992, 1997) Mayol (2003) y Dávila (2011) los funcionarios expertos o técnicos son parte del aparato administrativo que está subordinado a otras elites, mientras que los tecnócratas son actores que gozan de acceso y autonomía en la toma de decisiones en sus respectivas áreas de conocimiento y pueden tomar decisiones no necesariamente técnicas. De esta forma para que un tecnócrata pueda decidir en el Estado moderno, no puede ser un mero funcionario, pues estos tienen claras delimitaciones a nivel jurídico, muy rígidas e imperativas, con explícitas jerarquías y roles permanentes además de estar supeditado a las decisiones del político.

Markoff y Montecinos (1994), en su estudio sobre el ascenso de los economistas en posiciones de poder, resaltan que si bien existe una creencia general de que las personas mayormente calificadas (en este caso, en economía) que estén en posiciones de poder brindarán las soluciones "más racionales, técnicas y competentes" a los problemas de la sociedad. Sin embargo, al consultar a los economistas en los más altos niveles de gobierno, los autores constatan que los complejos dispositivos y aparatos teóricos que puedan poseer, pueden llegar a tener muy poco que ver con los problemas concretos a enfrentar. Es decir, su ámbito de decisiones no necesariamente se circunscribe a la esfera de su *expertise*, sino que a aspectos propiamente no técnicos.

A miras de generar un marco analítico que permita distinción entre las distintas posiciones a nivel de la dominación estatal, es posible establecer un paralelismo entre los tecnócratas y los altos directores de las corporaciones privadas de tipo empresarial, utilizando el marco conceptual weberiano de clases (Gerth & Mills, 1946).

Los directores nacen con las sociedades de acciones y se posicionan en la estructura social como personas a cargo de administrar los medios de producción, no teniendo la propiedad sobre estos como sí la posee el burgués. Es decir, este agente se sitúa en una posición intermedia entre el dueño de los medios de producción y quien vende su fuerza de trabajo, por lo que en cierto sentido tiene ambas posiciones, pero en rigor ninguna. De manera

similar, en el aparato del Estado se establecen actores que a su vez no tienen la legitimidad para poseer los *medios de dominación*, ya que no son representantes, y a su vez no tienen orientado su trabajo por las ordenes de los dominadores, porque no son funcionarios.

Desde un enfoque basado en la teoría de capitales, Joignant (2011) establece que la diferencia entre estas posiciones, la del político y la del burócrata o técnico, está dada por la experiencia en elecciones políticas competitivas y como dirigente político que tienen los primeros, a diferencia de los segundos que están dominados por estrictas jerarquías y delimitaciones de la acción burocrática.

Sintetizando ambos enfoques, es posible establecer que los políticos dueños de los *medios de dominación*, son aquellos que tienen legitimidad producto de su experiencia dirigencial y electoral, mientras que el técnico y el burócrata basan sus condiciones de acción en la legitimidad en base a los criterios y jerarquías racionales legales otorgados por la institucionalidad del Estado.

No obstante, dentro del propio ámbito de decisiones en el Estado, se establecen políticos que no necesariamente tienen la legitimidad sobre los *medios de dominación* que en condición de calificación y/o de discrecionalidad política se establecen en ámbitos de tomas de decisiones de la institucionalidad pública.

Siguiendo la conceptualización de la profesión del político que realiza Alcántara (2012) (Tabla N° 1) es posible establecer 5 trayectorias de carreras políticas, siendo las últimas dos zonas grises de la actividad política donde los tecnócratas tendrán mayores condiciones de posibilidad para emerger.

Es en los dos últimos perfiles descritos por Alcántara, donde se generaría un espacio de ambigüedad política, puesto que en estos lugares del quehacer político implica ciertos niveles de discrecionalidad frente al político electo y a su vez los actores a condición de su saber experto pueden establecerse con autonomía de otras instancias. Estos dos perfiles se constituirían como una zona gris de la profesión política en cuanto al control soberano de la ciudadanía. Ejemplos de estos espacios podrían ser el tribunal constitucional, la corte suprema, la autoridad electoral, el banco de emisión, las instancias reguladoras de mercado eléctrico, entre otros.

Tabla N° 1. Trayectorias del político

Perfil	Descripción
Políticos Profesionales	Son electos a través de comicios competitivos y cuya evidencia pública es completa
Políticos Asesores	Se insertan en las organizaciones, cuyas funciones consisten en la (niveles medios del poder) formación de futuros cuadros, elaboración de documentos e informes de trabajo, realización de campañas, etc.
Políticos de prestigio	Participan en la arena pública en condición de su prestigio, no estando necesariamente en posiciones de responsabilidad (por ejemplo, ex-presidentes)
Políticos designados	Ejercen cargos de confianza y discrecionalidad en el aparato estatal (p.e. diplomáticos)
Políticos en condición de mérito	Se insertan en la institucionalidad bajo requisitos de titulación, de mérito y competencia (por ejemplo, tribunales constitucionales, autoridad electoral, banco de emisión, regulador de mercado eléctrico, etc.)

Fuente: Alcántara, M. (2012). *El Oficio del Político*. Madrid: Editorial Tecnos.

Si bien las investigaciones sobre los tecnócratas se han mantenido en esta línea (Davila, 2011; Joignant, 2010; Silva, 1997, 2010a, 2010b; Hunneus, 1997), pareciera ser todavía problemático establecer apropiados niveles de distinción entre tecnócratas, políticos profesionales, políticos técnicos (o *Technopols* bajo la conceptualización de Domínguez (1997)). Por ejemplo, si bien es esperable que la calificación sea una condición necesaria para determinados puestos, como ministro de finanzas, no es una condición suficiente puesto que estos puestos se enfrentan permanentemente con la presión de otros actores sociales y políticos, por lo que tendrían que desplegar profesión política, en términos de negociar, generar objetivos y agendas. O, por otro lado, un economista del Banco Central solo podrá devenir en tecnócrata en la medida que controle la política monetaria y éste no sea una mera imprenta de billetes subordinada al mandato del ejecutivo.

También se podría dudar del criterio educacional como fuente de distinción entre los tecnócratas y los políticos; y, particularmente, de la exclusividad de la economía como condición *sine qua non* de la tecnocracia. En primera instancia porque perfectamente

pueden existir políticos con altos niveles de estudios, que de igual forma tienen una extensa trayectoria política tanto a nivel de experiencia dirigenal, como de experiencia electoral. Y, en segundo lugar, porque diversas áreas del conocimiento pueden ser aplicadas en función de modelar la gobernabilidad de los países.

Desde este punto de vista, el agente tecnocrático goza de autonomía por sobre los espacios de la política en virtud de su saber experto. Y es en condición de esto que es necesario integrar los marcos institucionales en los cuales se desenvuelven.

Tecnocracia como instituciones

Las estructuras institucionales juegan un rol clave en cuanto en ellas se juega la relación existente de poder entre distintos actores. Offe (1974), observando la crisis de los Estados de Bienestar en los años 70, señala que una de las necesidades del capitalismo tardío es legitimarse a través de mecanismos económicos que garanticen optimización y eficiencia. El ascenso del fenómeno tecnocrático, y en particular de economistas, viene a dar respuesta a la necesidad de una gestión efectiva ante el aumento creciente de la complejidad de la sociedad (Markoff & Montecinos, 1994).

La elite tecnocrática se posiciona con fuerza en ciertas instituciones de manera que pueden influir de manera determinante en las medidas públicas y en los objetivos sociales generales, instalándose en el circuito íntimo del poder donde emanan las orientaciones de la acción estatal.

Como señala Centeno (1997), el ascenso de los tecnócratas es inseparable del prestigio y la gravitación de sus organizaciones, y esto es posible verlo dentro de regímenes nacionales populares o autoritarios, como ministerios de industrias, bancos y empresas estatales.

Las instituciones tecnocráticas pueden diferenciarse de sus equivalentes políticas porque no implican directa o nominalmente la representación de intereses. En este caso el apoyo popular carece de importancia, ya que la carrera futura de sus agentes no está en sus manos.

De esta forma, las instituciones que tendrían un carácter tecnocrático logran de disfrutar de mayor autonomía y capacidad decisoria por sobre la esfera política y la arena democrática. Su ámbito funcional, si bien parecería técnicamente restringido, y el lugar central que

ocupan en la organización estatal les permite eludir las limitaciones de la obediencia burocrática (Centeno, 1997). La legitimidad de estas instituciones se mueve por otros criterios, a diferencia de las instituciones propiamente políticas. De esta manera, lo que importaría dentro de estas instituciones sería la sustracción de presiones políticas y la independencia frente al ejecutivo, la cualidad de imparcialidad, la capacidad de llevar a cabo políticas de largo plazo sin ser sometidas a las azarosas circunstancias electorales, y la adopción de medidas coherentes y racionales (Rosanvallon, 2010).

De esta forma a mayor nivel autonomía política y operacional que adquieren las instituciones es posible prefigurar un aumento en la tecnocratización de éstas instituciones. Un ejemplo de esto a nivel empírico se aprecia nítidamente en el caso de las reformas a los Bancos Centrales a fines de los años noventa y principios de la década de los 2000 . Como se presenta en las siguientes tablas en los años noventa en América Latina, el Poder Ejecutivo tenía un rol preponderante en nombramiento del directorio de los Bancos Centrales, con excepción de Argentina y Colombia en casi todos los casos

Tabla N° 2. Gobierno y Crédito de los Bancos Centrales de América Latina antes de la reforma de los noventa.

	Mandato Principal		Nombramiento Conformación de Directorio			Remoción de Directores		Formulación de política monetaria		Crédito		Rendición de Cuentas ^a	
	Estabil. Precios	Crece. Econ	Poder Ejecut	Poder Legisl	Sector Priv	Poder Ejec	Otras Instanc	Banco Central	Gob BC	Gob	Bancos	Si	No
Argentina	✓	✓	7	2	2	✓			✓	✓	✓		✓
Bolivia		✓	7			✓			✓	✓	✓		✓
Chile		✓	5			✓			✓	✓	✓		✓
Colombia		✓	3		7	✓			✓	✓	✓		✓
Costa Rica	✓	✓	7			✓		✓		✓	✓		✓
Guatemala		✓	4	1	3	✓		✓			✓		✓
Honduras		✓	3		2		✓	✓		✓	✓		✓
México	✓	✓	10		1	✓			✓	✓	✓		✓
Nicaragua		✓	5			✓			✓	✓	✓		✓
Paraguay	✓	✓	5			✓			✓	✓	✓		✓
Perú	✓	✓	3	4			✓		✓	✓	✓		✓
Rep. Domin.		✓	10				✓	✓		✓	✓		✓
Uruguay		✓	3				✓		✓	✓	✓		✓
Venezuela	✓	✓	4		3	✓			✓	✓	✓		✓

Fuente: Jácome, L. (2005). Instituciones y política monetaria en América Latina. *Revista FLAR*, (1), 15-39.

Tabla N° 3. Gobierno y Crédito de los Bancos Centrales de América Latina en 2003.

	Mandato Principal		Nombramiento Conformación de Directorio			Remoción de Directores		Formulación de Política Monetaria			Crédito		Rendición de Cuentas	
	Estabil. Precios	Crec Econ	Poder Ejec	Poder Legisl	Sector Priv	Años	Poder Eject	Legl o Judic	Banco Central	Gob BC	Gob	Bancos	Si	No
Argentina	✓			10		6		✓	✓		✓		✓	
Bolivia	✓		5			6/5	✓		✓		✓		✓	
Brasil	✓	✓		9		N/D	✓			✓	NP		✓	
Chile	✓			5		5/10		✓	✓		NP		✓	
Colombia	✓		7			4		✓	✓		✓		✓	
Costa Rica	✓		1	5		4/8.5	✓		✓		✓	✓		✓
Guatemala	✓	✓	4	1	3	4	✓		✓		NP		✓	
Honduras	✓		5			4		✓	✓		✓		✓	
México	✓		5			6/8		✓		✓	✓		✓	
Nicaragua	✓		3	2		4	✓		✓		✓			✓
Paraguay	✓			5		5	✓			✓	✓			✓
Perú	✓			7		5		✓	✓		NP		✓	
Rep. Dom.	✓		10			2		✓	✓		✓			✓
Uruguay	✓			3		4		✓	✓		✓			✓
Venezuela	✓	✓	5	2		7	✓			✓	NP		✓	

Fuente: Jácome, L. (2005). Instituciones y política monetaria en América Latina. *Revista FLAR*, (1), 15-39.

De igual forma se puede observar que al 2003, con excepción de Brasil, México y Paraguay, todos los Bancos Centrales tenían autonomía operacional en la formulación de la política monetaria.

Finalmente cabe señalar que la institucionalidad tecnocrática, como fenómeno creciente de racionalización instrumental de la política carga consigo premisas y opciones sobre el ámbito decisional que son empleadas en el aparato estatal y pueden imponer su modelo tanto de problemas como de respuestas admisibles. Es decir a partir de sus propios valores de eficiencia, estas instituciones logran *colonizar* desde sus paradigmas otros espacios donde se desarrolla política pública. Es por esto que la visión o el marco ideológico es necesario para entender de igual forma el fenómeno tecnocrático

Tecnocracia como ideología

La categoría particular de tecnócrata reside en la perspectiva particular que le imprimen estos agentes a la formulación de la acción estatal. Esto se vuelve un elemento crítico dentro de una investigación sobre las tecnocracias puesto que en primer lugar es cuestionable establecer la existencia de un corpus o sistemas de ideas con soluciones a priori para una variedad de problemas sociales, más aún, si es posible identificar un dogma o una doctrina común para todos estos agentes como un actor unitario, y en consecuencia si existen distintas perspectivas de acción bajo las mismas premisas de esos corpus.

El primer punto de demarcación ideológico de los tecnócratas, con respecto a sus pares políticos, es que estos comparten un conjunto de perspectivas generales en cuanto a la manera de formular e implementar las políticas públicas. Si estos agentes admitieran poseer una ideología, de lo cual reniegan (Markoff & Montecinos, 1994), ésta consistiría en el rechazo de las limitaciones ideológicas y políticas y centraría su atención a los objetivos del método y a recomendaciones con arreglo a logros y fines.

Respecto a lo anterior, Centeno (1992) establece que "los tecnócratas comparten una forma de analizar los medios instrumentales utilizados para lograr fines sociales y un conjunto de criterios implícitos para evaluar el éxito político"¹ (pág. 312). De esta manera, más que un sistema ideológico compartido para las opciones políticas, la mentalidad tecnocrática se concentraría en "la configuración de patrones de reconocimiento, generación de opciones, y posicionamiento de la agenda que determina en gran medida la elección final de los resultados"² (Centeno 1992, pág. 312).

La mentalidad tecnocrática que establece Centeno, ofrece a estos agentes una comprensión realista y eficiente de los dilemas de la sociedad, y de esta manera configuran los patrones por los cuales se desenvuelven estos actores. La potencia de este marco es tal, que les permite a los tecnócratas no solo determinar la validez de las respuestas a determinadas problemáticas, sino que también fijar las preguntas admisibles que la política y la sociedad debe hacerse.

De esta manera, la legitimidad tecnocrática se basa en la apelación al saber científico, acompañado de un rechazo, a veces implícito y otras veces explícito, a la política,

¹ Traducción propia.

² Traducción propia.

considerándola un factor ineficiente y, en algunos casos, proclive a la corrupción. Desde su perspectiva, las soluciones no serían el resultado del equilibrio de poderes entre los diferentes grupos sociales o clases, sino que están determinadas por la aplicación de los modelos pertinentes que su planificación sistemática suprimiría la luchas sociales dando la respuesta óptima a la distribución de los recursos.

Respecto a esto, conviene señalar que si bien la elección de medios puede ser justificada bajo bases racionales, la definición de valores, metas y necesidades se desenvuelven bajo criterios subjetivos que se ponen en juego dentro de la esfera política. Para tomar la determinación de los fines de la política, el experto debe aventurarse más allá del método científico y dar una muestra de valor que necesariamente refleja una preferencia ideológica (Habermas, 1994).

Discusión

A partir de los antecedentes históricos dados, y de las distintas dimensiones que pueden componer el fenómeno tecnocrático, es pertinente hablar de la tecnocracia como un tipo ideal que permita ser ocupado como marco para categorizar un conjunto variado de casos empíricos. En este sentido y siguiendo el planteamiento de otras investigaciones (Centeno, 1992, 1997), es posible comprender a la tecnocracia como una elite que a merced de su formación especializada y cuyos marcos cognitivos se basan en el reconocimientos de pautas y opciones admisibles dadas por el método científico, se posiciona en un grupo de instituciones estatales, que adhiriendo a un modelo técnico, las dota de autonomía por sobre la esfera política.

El diseño de un tipo ideal de tecnocracia nos permite evaluar una amplia variedad de casos empíricos en función con la definición arriba expuesta. De esta forma se considera más productivo para el caso de la investigación histórica y comparada, comprender el fenómeno de la tecnocracia como un continuo más que como un fenómeno que está o no presente. Así, a nivel de diferencias de países nos encontraríamos con distintas modalidades o perfiles de tecnocracias, y de igual forma sería posible rastrear su evolución en el tiempo.

Una vez establecido eso, sería posible averiguar cuáles son las causas de regímenes altamente tecnocratizados y a la inversa, cuáles serían las causas de regímenes con excesivo control de la política sobre ciertos ámbitos de las decisiones públicas³.

De esta forma nos podríamos preguntar ¿Cuál es la relación que tiene el fenómeno de la tecnocracia con los distintos regímenes políticos? ¿Cuál es su relación con la democracia y con el desarrollo económico? y ¿Qué consecuencias políticas conlleva la implementación de medidas tecnocráticas?⁴

En primera instancia pareciera que hay una relación entre neoliberalismo y tecnocracia, puesto que el neoliberalismo asume al Estado como una empresa de servicios más, y es ahí donde la tecnocracia tendría mayores márgenes de maniobra para desempeñar su accionar, en tanto se ajusta a parámetros técnicamente racionales que son alejados de los espacios de deliberación política y que son coherentes con los espacios de la empresa moderna. No obstante, a partir de lo planteado, esta afinidad con el neoliberalismo (e incluso con el autoritarismo) radicaría en que las estructuras institucionales que estos regímenes promueven. De ahí que es posible rastrear el fenómeno tecnocrático con o sin la presencia de estos tipos de regímenes, como lo demuestra la extensa investigación realizada por Patricio Silva (2010).

No obstante, sería posible hipotetizar que dada la presencia regímenes neoliberales o autoritarios que promueven instituciones sociales más excluyentes, el actor tecnocrático tendería a tener mayor empoderamiento frente a otros actores en la esfera política⁵. Empero, también sería necesario revisar la activación social y la capacidad de los grupos organizados para mantener sus cuotas de poder en los espacios del Estado.

De igual forma, pareciera ser todavía inconcluso el rol que puedan tener estos actores en cuanto al crecimiento económico, puesto que las experiencias en América Latina son

³ En este sentido sería tentador investigar si existe una relación de contradicción mutua entre la Tecnocracia y el Populismo.

⁴ Las siguientes respuestas corresponden a tesis tentativas a responder, en el marco de un programa de investigación sobre las tecnocracias.

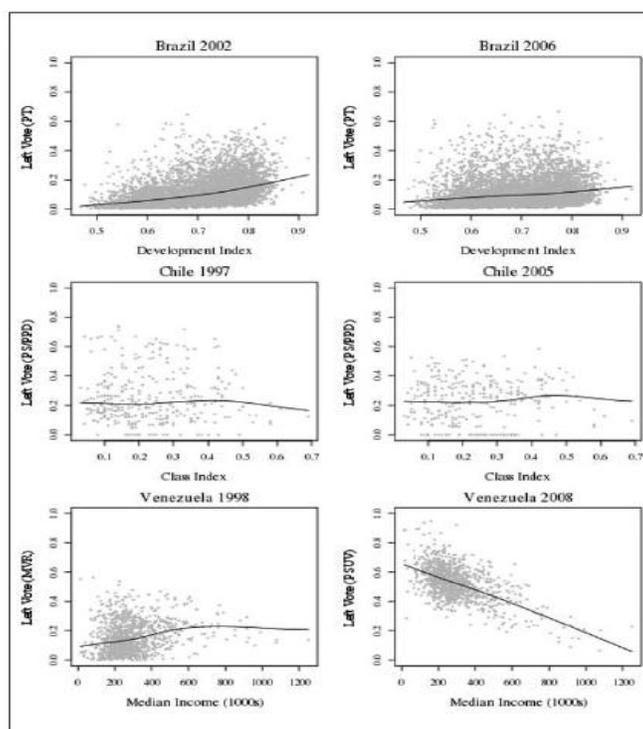
⁵ Esto se podría inferir en el caso de Chile, sería necesario realizar una investigación comparada para verificar concretamente el comportamiento de estos actores.

disimiles y pareciera ser difícil aislar el fenómeno de la tecnocracia, frente a otros factores más determinantes en el desarrollo económico⁶.

A nivel de las consecuencias políticas, pareciera que la implementación de políticas sociales de corte tecnocrático generarían menores niveles de politización del clivaje de clases sociales, al atomizar a los beneficiarios de las redes de la sociedad civil y de las organizaciones políticas, a diferencia de políticas *movilizacionales* que sí las generarían.

Respecto a este punto, Samuel Handlin (2012) al comparar medidas de corte tecnocrático como las políticas de transferencias condicionales de Chile y Brasil, Chile Solidario y Bolsa de Familia respectivamente con las políticas *movilizacionales* impulsadas en la Venezuela Chavista, Misión Barrio, observa un aumento del clivaje de clases como se puede apreciar el en Gráfico 1.

Gráfico 1: Expresión del clivaje de Clases en el Sistema de Partidos



⁶ Además, este punto toca una de las dificultades epistemológicas más grandes de la macrosociología comparada, respecto a la posibilidad de generar proposiciones causales de tipo determinista con Ns pequeños y una gran cantidad de variables a analizar. Una crítica es expuesta por Goldthorpe (2010).

Fuente: Handlin, S. (2012) Social protection and politicization of class cleavages during latin america's left turn. *Comparative Political Studies* , 46 (12), 1582-1609.

A través de la técnica de *genetic matching*, Handlin estima un efecto significativo de ser beneficiario de política *mobilizacional* (como Misión Barrio y Consejos Comunales en la Venezuela Chavista) en la simpatía de partido político oficialista, en otras palabras en encuentra un aumento del efecto del clivaje de clases como producto de este tipo de políticas

Asimismo quedaría pendiente la pregunta a nivel normativo sobre la deseabilidad social de las tecnocracias en cuanto a su rol con los sistemas democráticos. ¿Es admisible, y bajo qué condiciones, sería permitido dotar de autonomía política ciertos espacios del funcionamiento del Estado? dar respuesta a este pregunta involucraría ahondar en la filosofía política que suponen las tecnocracias.

Finalmente es menester dar cuentas de algunas limitaciones que puede tener esta definición para aprehender el fenómeno tecnocrático. En primera instancia, se piensa como un marco de análisis para las instituciones públicas, por esto parecería problemático ver este modelo en el funcionamiento de las redes y circuitos de poder donde podrían situarse los *Think Tanks* o las comisiones asesoras.

Bibliografía

- Acuña, C. y Smith, W. (1996): La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales. *Desarrollo Económico*, 36 (141), 355-389.
- Alcántara, M. (2012). *El Oficio del Político*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Bell, D. (1986). *El Advenimiento de la Sociedad Postindustrial*. Madrid: Alianza Editorial.
- Boccardo, G. (2012). Cambios recientes en la estructura social en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Chile (1980-2010). *Entramados y perspectiva*, 2 (2), 43-70.
- Camou, A. (1997). Los Consejeros del Príncipe. *Revista Nueva Sociedad*, (152), 54-67.
- Cardoso, F. & Faletto, E. (1976): Postscriptum a Dependencia y Desarrollo. *Desarrollo Económico*, 17 (66), 273-299.
- Centeno, M. A. (1992). The New Leviathan: The Dynamics and Limits of Technocracy. *Theory and Society*, 22 (3), 307-335.
- Centeno, M. A. (1997a). Redefiniendo la Tecnocracia. *Desarrollo económico*, 37 (156), 215-240.
- Centeno, M. A. (1997b). La Revolución Salinista. La crisis de la tecnocracia en México. *Revista Nueva Sociedad*, (152), 78-92.
- Collier, D. (Ed.). (1979). *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Dávila, M. (2011). Tecnocracia y Política en el Chile postautoritario (1990-2010). En P. Güell & A. Joignant (Eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de la sociología de las elites en Chile (1990-2010)* (págs. 23-47). Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.

- Domínguez, J. (1997). *Technopols. Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Frei, R. & Rovira, C. (2008). *El populismo como experimento político: historia y teoría política de una ambivalencia*. *Revista de Sociología*, (22), 117-140.
- García de la Huerta, M. (1990). *Crítica de la Razón Tecnocrática*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Gerth, H. H. & Mills, C. (1946). *From Max Weber, Essays in Sociology*. Oxford: Oxford University Press.
- Goldthorpe, J. (2010). Cuestiones actuales de la macrosociología comparada. En L. Goldthorpe, *De la Sociología: números, narrativas e integración de la investigación y la teoría* (págs. 71-93). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Jácome, L. (2005). Instituciones y política monetaria en América Latina. *Revista FLAR*, (1), 15-39.
- Joignant, A. (2010). Tecnócratas, Technopols y dirigentes de partidos: tipos de agentes y especies de capital en las elites gubernamentales de la Concertación (1990-2010). En P. Güell & A. Joignant (Eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de la sociología de las elites en Chile (1990-2010)* (págs. 49-75). Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Habermas, J. (1984). *Ciencia y técnica como ideología*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Habermas, J. (1987). *Teoría y praxis, estudios de filosofía social*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Habermas, J. (1970). *Toward a Rational Society*. Boston: Beacon Press.
- Handlin, S. (2012) Social protection and politicization of class cleavages during latin america's left turn. *Comparative Political Studies* , 46 (12), 1582-1609.
- Huneus, C. (1998). Tecnócratas y Políticos en un régimen autoritario. *Revista de Ciencia Política*, 19, 125-158.

- Markoff, J. & Montecinos, V (1994). El irresistible ascenso de los economistas. *Desarrollo Económico*, 34 (133), 3-29.
- Markoff, J. & Montecinos, V. (2012). Del poder de las ideas económicas al poder de los economistas. En T. Ariztia (Ed.), *Produciendo lo Social: Usos de las ciencias sociales en el Chile reciente* (págs. 25-72). Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Mayol, A. (2003). La Tecnocracia: el falso profeta de la modernidad. *Revista de Sociología*, 17, 95-123.
- Silva, P. (1997). Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, 152, 68-77.
- Silva, P. (2010a). *En el nombre de la razón, tecnócratas y política en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Silva, P. (2010b). *Tecnocracia y gobernabilidad democrática en América Latina*. Santiago: Flacso.
- Rosanvallón, P. (2010). *La legitimidad democrática: Imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Barcelona: Paidós.
- O'Donnell, G. (1973). Reflexiones sobre las tendencias de cambio en el Estado burocrático-autoritario. *Revista Mexicana de Sociología*, 39 (1), 9-59.
- Offe, C. (1974). Structural Problems of Capitalist State: Class Rule and the Political System. *German Political Studies*, 1, 31-54
- Weber, M. (1993). *El Político y el Científico*. Madrid: Alianza Editorial
- Zurbriggen, C. (2007). La “falacia tecnocrática” y la reforma del Estado, a 10 años del informe del Banco Mundial. *Revista Nueva Sociedad*, 210, 156-172.