

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**

**FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS**

**ESCUELA DE SOCIOLOGÍA**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE SOCIOLOGÍA  
CON MENCIÓN EN CIENCIAS SOCIALES APLICADAS A LAS RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**“EL ROL DE INTERMEDIACIÓN DE LA TECNOCRACIA: EL CASO DE LA  
CONFORMACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN EL GRUPO  
NEGOCIADOR DE LA INICIATIVA YASUNÍ ITT”**

**NOMBRE: ANA HIDROVO**

**DIRECTOR: WERNER VÁSQUEZ**

**CIUDAD: QUITO AÑO: 2013**

## Índice

Abstract .....	1
Introducción .....	2
Capítulo 1 .....	4
Marco Teórico .....	4
1.1) Tecnocracia .....	4
1.2) Toma de Decisiones .....	18
1.2.1) Graham Allison: Modelo III o Política Burocrática .....	18
1.2.2) Margaret Hermann: Unidad de Decisión – Líder Predominante .....	22
1.3) Política Exterior. Enfoque Constructivista.....	25
Capítulo 2 .....	39
La presencia tecnocrática en América Latina.....	39
2.1) Chile.....	40
2.2) México.....	50
2.3) Ecuador .....	56
Capítulo III .....	70
Análisis Grupo Negociador Iniciativa Yasuní ITT. ....	70
3.1) Descripción y contexto Parque Nacional Yasuní ITT. ....	70
3.2) Iniciativa Yasuní ITT. Grupo Negociador .....	74
Conclusiones .....	87
Bibliografía .....	94

## **Abstract**

La presente investigación intenta hacer un estudio sobre la creciente influencia de la tecnocracia en la toma de decisiones, principalmente porque es un fenómeno poco estudiado en nuestro país. Además, se busca analizar el proceso de toma de decisiones como eje transversal de la investigación, ya que este proceso implica una alta complejidad por contar con un conjunto de factores, posiciones e intereses diversos debido a la trascendencia del proyecto, tanto a nivel nacional como internacional.

En este caso particular, se analizará la naturaleza e influencia del Grupo Negociador de la Iniciativa Yasuní ITT, el cual está dividido en tres comisiones especializadas: técnica, política y negociadora. Estas comisiones están conformadas por representantes de varias instituciones gubernamentales, así como de asesores especializados privados que trabajan conjuntamente pero que están claramente liderados por el Presidente de la República.

## **Introducción**

El conflicto por el creciente predominio del tecnócrata se plasma en el funcionamiento de nuestra sociedad, ya que las diferencias en el acceso al conocimiento especializado y el carácter inherentemente elitista y no democrático de los círculos en los que se mueven, ha conducido a procesos de toma de decisiones en que la participación ciudadana se ha venido reduciendo progresivamente. Sin embargo, a pesar de que el tecnócrata en calidad de planificador reivindica su función técnica, los que están más próximos a los individuos que toman decisiones, cumplen también en ocasiones una función política.

A partir de la década de 1980, la mayoría de los países de América Latina ya contaban con regímenes democráticos aunque todavía persistía la duda de si las nuevas democracias serían capaces de enfrentar los problemas políticos, económicos y sociales heredados de la dictadura. Por lo tanto, el mantenimiento de un nivel adecuado de gobernabilidad democrática se convirtió en el objetivo primordial para la mayoría de los gobiernos de la región.

De esta manera, los nuevos gobiernos democráticos al tener la presión de demostrar ante la opinión pública que eran más eficientes que los regímenes militares, empezaron a aplicar políticas neoliberales y por ende a fortalecer los equipos económicos encargados de diseñar e implementar dichas políticas. Estos equipos económicos eran en gran mayoría tecnócratas con una alta influencia al interior del poder ejecutivo, lo que les permitió subordinar las políticas públicas ante los objetivos macroeconómicos y presupuestales, ya que su objetivo era reducir el rol del Estado en lo económico para expandir el mercado y el sector privado.

A finales de 1990 empiezan a surgir opiniones sobre los impactos positivos de la tecnocratización de la política, al descubrir las deficiencias de las políticas democráticas latinoamericanas como producto de la política tradicional y corrupta. No obstante, de todos los países latinoamericanos el caso más paradigmático por su historia y desarrollo es el chileno, mientras que con el caso mexicano se puede apreciar como la tecnocracia también puede ir de la mano con gobiernos clientelistas.

Esto nos deja en claro que la tecnocracia puede desempeñar roles muy diversos bajo los distintos contextos socio-histórico-políticos, convirtiéndose en un actor clave tanto para la preservación de regímenes autoritarios como para el funcionamiento de la democracia, si tomamos en cuenta que la tecnocracia es un fenómeno que ha logrado una presencia universal en todos los gobiernos y regímenes políticos.

Por otro lado, la tecnocracia que hemos conocido a lo largo de la historia del Ecuador ha sido esencialmente económica, sobre todo de un tipo de especialista de corte empresarial con pretensiones de prestigio social que buscó estar cerca de la clase política. Las élites burocráticas que surgieron a partir del proyecto del nacionalismo revolucionario de los años setenta han funcionado de acuerdo a una lógica patrimonialista y tradicional buscando fortalecer posiciones estamentales, mientras que durante la década de los ochenta empezó a surgir una pequeña tecnocracia económica ligada al neoliberalismo y a la ortodoxia económica pro empresarial que ha logrado una importante influencia en las decisiones públicas durante los últimos veinte años aproximadamente.

Actualmente, durante los dos periodos del presidente Correa el fenómeno tecnocrático de tendencia posneoliberal ha cobrado fuerza en otras áreas del Estado aparte de la económica, de ahí que el objetivo principal de esta investigación es analizar el papel de la tecnocracia en el diseño de la política exterior ecuatoriana. El diseño de la metodología cualitativa se fue estructurando a partir de los hallazgos durante el transcurso de la investigación, utilizando principalmente la hermenéutica. No obstante, para que las interpretaciones adquieran aceptabilidad deben cumplir con las siguientes condiciones: 1) Explicar toda la información disponible y relevante y 2) la interpretación planteada debe ser plausible para explicar los eventos o fenómenos interpretados.

Este análisis se desarrolló en cinco etapas: 1) rastreo e inventario de los documentos existentes y disponibles, 2) clasificación de documentos, 3) selección de los documentos más importantes, 4) revisión de los contenidos de los documentos seleccionados para lograr extraer elementos de análisis, patrones, tendencias, convergencias y contradicciones, y por último 5) lectura comparativa de los hallazgos previamente realizados, de modo que sea posible construir una síntesis comprensiva sobre la realidad analizada.

# Capítulo 1

## Marco Teórico

Para comprender la tecnocracia de una manera más amplia y completa es necesario explicar las características de la burocracia, ya que es precisamente a partir de esta estructura que la tecnocracia empieza a configurarse como un nuevo actor dentro de las relaciones estatales. Por lo tanto, es preciso también analizar la relación existente entre este nuevo actor y la política, para determinar de qué manera influye en el proceso de toma de decisiones y su implicación directa en América Latina. Como primer punto es importante brindar una adecuada conceptualización de la política y lo político, ya que se hará referencia a estos términos en diversos contextos.

### 1.1) Tecnocracia

El orden simbólico de lo político tiene dos elementos constitutivos, el campo y el trabajo. Por un lado, el campo es el lugar donde se entreteje la vida de los individuos, estableciendo un marco tanto para los discursos como para las acciones que permite que la totalidad (sociedad) que se va conformando este dotada de sentido ante los individuos. Y por otro lado, está el trabajo que es el proceso por el cual una población va tomando rasgos de comunidad mediante el desarrollo de reglas, implícitas o explícitas, que dan forma a la polis y al hecho mismo de su institución más allá de la competencia por el ejercicio del poder o de la acción gubernamental.

Lo político, explica Bolívar Echeverría<sup>1</sup>, está presente en el tiempo cotidiano de la vida social de dos maneras diferentes. La primera, se muestra en el plano real porque se presenta como actividad política per se y provoca que el tiempo extraordinario<sup>2</sup> se

---

<sup>1</sup> Echeverría, Bolívar, *Ensayos Políticos*, Ministerio Coordinador de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, Quito, 2011.

<sup>2</sup> Tiempo de existencia innovadora de nuevas formas para sí misma que sustituyen a las tradicionales. Aquí la identidad o la existencia de una comunidad es cuestionable, ya que en este tiempo existe tanto la posibilidad del aniquilamiento y destrucción de la identidad o existencia de una comunidad, como la posibilidad de la plenitud y realización de las metas e ideales de la comunidad. Entonces en el tiempo extraordinario el código general de lo humano y la subcodificación específica de una identidad cultural, que dan sentido y permiten el funcionamiento efectivo de una sociedad, son fundados o re-fundados. Ídem. Pág. 169

prolongue y se ubique de forma paralela al tiempo cotidiano<sup>3</sup>. En cambio la segunda se presenta en el plano imaginario manifestándose bajo una ruptura radical<sup>4</sup>, que puede ser difusa o intermitente del tipo de realidad que prevalece en la rutina básica de la cotidianidad.

Entonces si tomamos en cuenta todo lo anteriormente señalado, se puede definir a lo político como “*una modalidad de existencia de la vida comunitaria y una forma de acción colectiva que se diferencia implícitamente del ejercicio de la política*”<sup>5</sup>, es decir, es la capacidad de decidir sobre los asuntos de la vida en sociedad. Por el contrario, la política vendría a ser “*la influencia sobre la dirección de una asociación política*”<sup>6</sup>, convirtiéndose en una pretensión de poder o en su defecto la intención de influir en la distribución del mismo, tomando en cuenta que los intereses que giran en torno a esta distribución, conservación o transferencia del mismo determinan el campo de acción de lo político y por ende de la clase política haciendo determinante el hecho de que no hay política sin lo político.

Sin embargo, la política ya no tiene como misión comprender la realidad social, sino más bien la búsqueda del poder a través de conocimientos especializados que actúa en perjuicio y exclusión del ciudadano carente de dichos conocimientos. Ante esta realidad se puede decir que la política con el transcurso del tiempo ha originado las más variadas formas de burocracia tomando en cuenta que el papel político de esta administración, así como su conducta y el modo de trabajar de sus empleados dependen de la estructura política y económica del Estado y del carácter nacional de su población.

---

<sup>3</sup>Existencia conservadora, práctica rutinaria que toma por natural la existencia de la comunidad y su identidad. Aquí el proceso de reproducción de una sociedad tiene lugar en torno al predominio de una ejecución no cuestionante del sentido del mundo establecido en el código general de lo humano y su subcodificación particular. Ídem. Pág. 170

<sup>4</sup>Esta ruptura se refleja en la construcción de experiencias que pretenden trascender las leyes de la naturaleza social, como por ejemplo, las experiencias lúdicas, festivas o estéticas que se llevan a cabo en medio de las labores y el disfrute de todos los días.

<sup>5</sup>Rosanvallon, Pierre, *Por una historia conceptual de lo político*, Argentina, Fondo de Cultura Económica, 2003. Pág. 19

<sup>6</sup>Weber, Max, *La ciencia como profesión. La política como profesión*, Madrid, Editorial Espasa Calpe, 3ª edición, 2007. Pág. 87

Es así que “*la historia de las grandes civilizaciones humanas comenzó con la burocracia, que formaba y moldeaba la existencia*”<sup>7</sup>, ya que este fenómeno ha existido siempre donde han habido tareas que solucionar de manera centralizada, incluso en civilizaciones tales como el Egipto faraónico, el Imperio Romano, el Imperio Inca o la China de Shi-Hoang-Ti<sup>8</sup> aunque bajo características netamente patrimoniales<sup>9</sup> y pre capitalistas

En la época feudal la monarquía era débil, ya que para mantener o aumentar su poder debía expandirse constantemente a otros territorios y conquistar nuevos feudos. Pero con el desarrollo de la economía mercantil, la independencia política del poder feudal llegó a su fin debido a que el autoabastecimiento agrícola dejó de ser suficiente y las luchas y alianzas entre feudos dieron paso al surgimiento de una nueva fuerza, la monarquía absoluta.

En este contexto, la burocracia moderna surgió como instrumento de la monarquía con el fin de reducir y concentrar el poder de los distintos feudos en un solo territorio dando paso a la conformación del Estado Moderno, el cual se caracterizó por poseer identidad, organización y estructura. De esta manera, el Estado fue el resultado de un proceso de concentración de diferentes especies de capital (coerción, económico, cultural y simbólico) que condujeron a la formación de un capital propiamente estatal: el poder político<sup>10</sup>.

La concentración del capital de fuerza física o coerción estipula que solamente una agrupación especializada está facultada para este fin ya sea interno o externo. Así, la única forma que el Estado tuvo para asegurarse el monopolio de la violencia fue desposeer a sus rivales interiores de los instrumentos y del derecho de ejercerla.

El capital económico gira en torno a la institucionalización de los impuestos debido al incremento de los gastos de guerra por la defensa del territorio. Debido a esto, la lógica económica se fundó en base a la recaudación y redistribución de ingresos que permiten que el capital económico se transforme en un capital simbólico legítimo dando paso a que

---

<sup>7</sup>Jacoby, Henry, *La burocratización del mundo*, México, Siglo XXI, 1972. Pág. 12

<sup>8</sup> Rey que unificó a China y la convirtió en imperio.

<sup>9</sup> Es decir que los burócratas no tenían garantías estatutarias ni de remuneración, además que el criterio de selección no se realizaba en base a la competencia sino por la confianza del soberano.

<sup>10</sup> Bourdieu, Pierre, *Espíritus de Estado: génesis y estructura del campo burocrático*, En: Revista Sociedad, Buenos Aires, 1996, pág. 4

emerja una forma de nacionalismo, ya que el Estado va inscribiéndose progresivamente en un espacio que no es todavía nacional pero que se presenta como una jurisdicción de soberanía.

En el caso del capital simbólico puede ser cualquier especie de capital siempre que sea percibido y reconocido por la sociedad a través de las categorías de percepción (modeladas por el Estado) dándoles valor. El capital jurídico es la forma objetivada y codificada del capital simbólico que tiene como fin la creación de un aparato jurídico. La concentración de este capital es central en el largo proceso de concentración de capital simbólico, ya que es el fundamento de la autoridad específica de quien detenta el poder estatal.

Mientras que el capital cultural es una dimensión del capital informacional que unifica todos los códigos (jurídico y lingüístico) y homogeniza las formas de comunicación, principalmente la burocrática. De esta manera, *“se pasa de un capital simbólico difuso fundado únicamente en el reconocimiento colectivo a un capital simbólico objetivado, codificado, delegado y garantizado por el Estado, dicho brevemente burocratizado<sup>11</sup>”*. Por lo tanto, el rey concentra cada vez más capital simbólico y por ende, su poder de distribuir este capital bajo la forma de cargos y de honores solamente mediante el anuncio de lo que una persona está autorizada a ser, profesar o ejercer<sup>12</sup>.

La jurisdicción de agrupaciones, territorios e intereses paso a manos de un nuevo poder central superior que domina todas las esferas de la vida. La creación de este nuevo poder, el del Estado moderno, significó que las decisiones que se apoyaban en tradiciones y costumbres que eran guiadas por intereses locales desaparecieran. Con esto se pone énfasis en que el Estado tiene un poder creador que es determinante para la producción y representación de los instrumentos de construcción de la realidad social, en tanto estructura organizacional e instancia reguladora de las prácticas, sin que exista la necesidad de ejercer violencia para producir una sociedad ordenada.

Entonces para comprender la dimensión simbólica del Estado, es preciso introducir al campo burocrático, ya que es precisamente en este espacio donde se monopoliza el capital

---

<sup>11</sup> Ídem, Pág. 9

<sup>12</sup> Ídem. Pág. 11

estatal o en otras palabras donde se ubica el monopolio de lo universal que se opone a la diversidad de costumbres, tradiciones e intereses y los somete a una autoridad superior que encarna la razón.

Así, las sociedades modernas entran en un “*círculo diabólico... un polo de este círculo diabólico lo componen la centralización de las funciones y la acumulación de poder; el otro el aislamiento y la impotencia del individuo*<sup>13</sup>”. No obstante, el punto clave aquí es que en este Estado surge la separación entre el cuadro administrativo y los medios materiales<sup>14</sup> de funcionamiento; proceso que va a la par con el desarrollo de la empresa capitalista y la separación entre el trabajador y los medios de producción.

La razón para proceder a dicha separación es que de esta manera todos los medios políticos se acumulan en una sola persona, y así el detentador del poder (por usurpación o elección) dirige a una administración que ya no es propietaria de los recursos, medios o máquinas que dispone para su trabajo. Es decir, quita a los funcionarios el derecho<sup>15</sup> de poseer los medios de la institución, acaparando los bienes materiales para poder conservar la autoridad frente a la aristocracia, lo que ocasionó una expropiación del poder político a la aristocracia que tuvo como consecuencia el surgimiento del político profesional.

Esta expropiación del poder político se agudizó una vez que la burguesía tomó la dirección del Estado, dejando la existencia económica del individuo a su suerte (individualismo) y ocasionando que su principal preocupación sea cuidar de sí mismo; generando un individuo apolítico y apático que “*necesitaba del poder protector del Estado y por ello perdía su capacidad de enfrentársele y vivir sin su ayuda*<sup>16</sup>”. Causa muy importante de la ampliación del poder del aparato estatal.

En este contexto y una vez explicados los antecedentes del Estado moderno y de la burocracia, se puede dar paso a la caracterización de esta organización mediante cinco factores: 1) especialización de tareas, 2) jerarquía de autoridad, 3) sistema rígido de reglas de funcionamiento, 4) abstracción de las consideraciones personales en la gestión de los

---

<sup>13</sup>Jacoby, Óp. Cit. Pág. 2

<sup>14</sup> Bienes financieros, de guerra o de todo tipo utilizables políticamente.

<sup>15</sup> Los funcionarios estamentales disponían de los medios materiales de la administración por derecho propio.

<sup>16</sup>Jacoby, Óp. Cit. Pág. 91

asuntos y, 5) apego al expediente y organización en torno a la oficina. En otras palabras, el objetivo central de este aparato es la persecución de la eficacia mediante actos individuales sujetos a normas preestablecidas<sup>17</sup>.

Para Weber, la figura del burócrata es el prototipo de funcionario afín a la dominación legal a través del Estado, de acuerdo con el proceso de racionalización que conllevó el desarrollo capitalista. Entonces desde esta perspectiva se pueden diferenciar dos funciones dentro del Estado, por un lado, los políticos quienes son los que toman las decisiones y por otro, los burócratas cuya función sería la administración de las decisiones de los políticos.

Sin embargo, la burocracia no solo contiene elementos para administrar el sistema político, ya que también acumula ciertos poderes que pueden ser utilizados de muchas maneras como por ejemplo: desviar la intencionalidad del contenido de la decisión política, sabotear una decisión aplicando muy rigurosamente las reglas del formalismo jurídico-burocrático que la haga irrealizable, o simplemente tratar de ignorarla por

...considerarla inadecuada a la continuidad o estabilidad de la administración o a los verdaderos intereses del Estado, de los que el burócrata de carrera se siente más genuino depositario que los que transitoria o permanentemente estén a la cabeza de las instancias políticas y a quienes frecuentemente considera como amateurs, ignorantes o ideólogos, a los que hay que acatar, pero a los que no hay que tomar muy en serio<sup>18</sup>.

Es por esta razón, que aparte del sistema de normas que solamente permite prestar servicios a aquellas personas que según estas reglas generales están calificadas para ello, el acceso a un cargo es considerado como la aceptación de un deber particular de fidelidad a la administración<sup>19</sup>, socavando lo político por lo administrativo.

La burocracia desde siempre se ha distinguido por legitimar su dominación (manifestación concreta del poder) entorno al “saber” (específicamente por el hecho de brindar este saber en forma de servicio a la sociedad) por lo que el funcionario necesariamente debía convertirse en un trabajador altamente cualificado y especializado. El Estado al estar fundado en una razón lógica y lingüística tiene el poder de producir e imponer categorías

---

<sup>17</sup> Meynaud, Jean, *La Tecnocracia ¿Mito o Realidad?*, Madrid, Tecnos, 1968, pág. 79

<sup>18</sup> García Pelayo, Manuel, *Burocracia y Tecnocracia y otros escritos*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, pág. 22

<sup>19</sup> Weber, Max, *Que es la Burocracia?*, <http://www.bibliotecabasica.com.ar>

de pensamiento, principalmente por medio de la escuela. Por esta razón es que en Europa occidental existen institutos de educación superior especializados para que los funcionarios y futuros funcionarios se formen y estén en la capacidad de responder a cualquier tipo de demandas.

Es así que en este proceso de especialización, la racionalización de la conducta burocrática fue evolucionando a la par con la innovación tecnológica de finales del siglo XX, lo cual sitúa a esta conducta en una encrucijada entre la racionalidad técnica y jurídica; entre el trabajo técnico y rutinario; y entre la rigidez de las normas y la flexibilización paulatina de las mismas.

Esta encrucijada se da principalmente porque el sistema burocrático al ser jerárquico tiende a reducir su racionalidad a lo jurídico y a normas consuetudinarias creadas por la misma burocracia, provocando que la división de tareas se configure en círculos delimitados por ámbitos de actuación, deberes y atribuciones que solo pueden ser aplicadas dentro de los ámbitos permitidos por el derecho. No obstante, ambas estructuras (jurídico-institucional y tecno-económica) forman parte de un mismo sistema socio-cultural que permite que la estructura institucional acoja, en mayor o menor medida, los aportes de la técnica.

Por lo tanto, como la racionalidad técnica está orientada por la obtención de un resultado en concreto que requiere de ciertas “prácticas adecuadas” para alcanzar funcionalidad y eficacia, la jerarquía y sistema de reglas se van ajustando a los objetivos o fines de un momento en concreto, creando de esta manera una estructura con autoridad pluricéntrica y variable que puede estar determinada por la especificidad del problema, razón por la que la designación de los integrantes depende exclusivamente de esta misma especificidad.

A mayor organización, menor democracia y mayor poder de la burocracia... Aparece una burocracia estrictamente demarcada. Mientras los trabajos de su ocupación y los problemas de vida cotidiana separan a la masa del conocimiento exacto de la cosa política, la dirección se ve obligada a ocuparse de la técnica política en todos sus detalles. El conocimiento específico se acumula y lo corrobora la rutina. La división del trabajo crea especialistas. Pero especialidad significa autoridad<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup>Jacoby, Óp. Cit. Pág. 147

Es así que, paulatinamente dentro de la burocracia se van incorporando espacios multidisciplinares, en donde cada problema tiene una solución óptima, hasta llegar a instaurar la razón técnica dentro de la estructura político-institucional. Estos nuevos funcionarios van ganado terreno en las funciones desempeñadas por los funcionarios tradicionales, y su posición dentro de la estructura de poder depende de las atribuciones desarrolladas por los individuos de acuerdo a la función que tengan que cumplir dentro del sistema.

Por ende, se puede observar que la tecnocracia va configurando una estructura de poder en la cual los técnicos influyen e incluso pueden llegar a determinar la toma de decisiones, tendiendo a restarle importancia al político en la fijación de las políticas y a sustituir a los burocratas tradicionales en la operacionalización de las decisiones o en su participación en la decisión misma.

Así, se puede concebir a la tecnocracia como una forma de organización social que puede ser explicada como fruto del desarrollo científico-técnico centrado en los requerimientos del crecimiento económico asentado en la eficiencia y eficacia. Esta nueva clase emergente de tecnócratas desplazó a la burguesía en el capitalismo no solamente por su habilidad para las técnicas productivas sino también por su habilidad para la organización.

Por esta razón para algunos teóricos existe tensión entre democracia y tecnocracia, ya que la primera busca un proceso de inclusión, participación y equidad social; mientras que la tecnocracia es un sistema cerrado, elitista y enfocado en la productividad. Así, la idea de Roszak ejemplifica bastante bien esta incompatibilidad

la sociedad donde los que gobiernan se justifican a sí mismos, apelando a los expertos técnicos, implica que estos se justifican a sí mismos por la apelación a las formas científicas de conocimiento. De modo que contra la autoridad de la ciencia no hay apelación alguna<sup>21</sup>

Uno de los puntos más importantes en este tema gira en torno al debate sobre si la política ha cedido lugar a la tecnocracia y, por lo tanto, ha dejado de funcionar como rectora de la

---

<sup>21</sup>Roszak, Theodore, *The making of a counter culture*, citado por Guerrero, Omar, *La Tecnocracia Inc.*, En: Ochoa, Haydée; Estevez, Alejandro. *El poder de los expertos: Para comprender la tecnocracia*, Maracaibo, Universidad del Zulia, 2006. Pág.25

sociedad, sobre todo porque la política está considerada como subjetiva e impredecible, por lo que todo lo ligado a esta debe ser reducido sustancialmente. Sin embargo, por la creciente complejidad del mundo la necesidad de expertos crece conjuntamente.

De esta manera, la ideología tecnocrática se reprodujo rápidamente en los centros universitarios contribuyendo al debilitamiento político y a la defensa del neoliberalismo<sup>22</sup>. Así, los políticos y técnicos latinoamericanos fueron formados bajo ese perfil, con lo cual muchos de ellos fueron incorporados a organismos multilaterales donde adquirieron poder e influencia para participar en los proyectos de desarrollo.

De hecho como se mencionó anteriormente, la tecnocracia es un grupo elitista<sup>23</sup> al considerar que solo los hombres técnicamente formados son capaces de gobernar. Omar Guerrero considera que *“el gobierno de los procesos mecánicos y el gobierno de los seres humanos son dos campos harto distintos de actuación, que requieren dos tipos muy diferentes de inteligencia. Es decir, que la ingeniería social es más arte que una ciencia, y que sus técnicos, es decir, los hombres formados al efecto, son los políticos<sup>24</sup>”*.

En el siglo XXI el rápido desarrollo de la actividad industrial provocó que la máquina llegara a ocupar un lugar dominante en la vida cotidiana de los seres humanos, induciendo a que estos cambiaran sus hábitos y sus maneras de pensar. Esto principalmente porque el saber, considerado anteriormente como referente al ser y por lo tanto algo privado, pasó a convertirse en algo público al aplicarse sobre el hacer.<sup>25</sup> Así, ahora en la etapa posindustrial el saber está ligado a conocimientos sistemáticos, prácticas científicas y a la idea de progreso industrial; razón por la cual los grupos que llegaron a adquirir este saber controlan recursos de poder económicos e informativos que les proporciona prestigio social.

---

<sup>22</sup>Los tecnócratas particularmente en América Latina han sido asociados al neoliberalismo. Sin embargo, no creo que exista un vínculo inherente entre estos actores y un determinado sistema económico. Como ejemplo tenemos a la tecnocracia rusa que trabajó en la Nueva política económica propuesta por Lenin en 1921.

<sup>23</sup>Se considera como élite al pertenecer a un reducido grupo de personas que tienen acceso a un nivel de educación superior a la media, que ha recibido formación científica, técnica o gerencial, ya sea en instituciones nacionales como internacionales.

<sup>24</sup> Guerrero, Óp. Cit. Pág. 20

<sup>25</sup> Estévez, Alejandro, *Una genealogía de la tecnocracia*, En: Óp. Cit. Pág. 66

No obstante, para Giddens *“la tecnocracia no es meramente una aplicación de métodos técnicos a la solución de problemas definidos, sino un ethos penetrante, una visión del mundo que subsume la estética, la religión y el pensamiento tradicional bajo el modo racionalista”*<sup>26</sup>. Frank Fischer comparte la idea de Giddens de que la tecnocracia es un ethos intelectual, pero además considera que es un meta fenómeno movilizado por más de una forma de gobernanza que por un contenido específico. Por lo tanto, cree que es más acertado interpretarlo como un proyecto antes que como un movimiento político<sup>27</sup>.

De esta manera podemos observar que, mientras en las sociedades industriales el núcleo era la fábrica, en las sociedades postindustriales la universidad es la que se lleva el papel más importante. Consiguientemente como afirma Touraine *“el conflicto o la lucha se desplazan de la fábrica a los centros de decisión y control del poder en base al saber”*<sup>28</sup>.

Ante la situación planteada, lo esencial es demostrar que la tecnocracia como actor desempeña un papel significativo en la sociedad, ya que en América Latina sobre todo desde los procesos de democratización, las disputas entre las distintas fuerzas sociales han ido en aumento por obtener un papel más representativo en el Estado. Debido a esto, es primordial referirse a Jean Meynaud para esclarecer como el técnico llegó a ser tecnócrata.

El técnico es considerado por este autor como un especialista que por formación o experiencia conoce a fondo un asunto particular porque se limita exclusivamente al campo de su saber<sup>29</sup>, razón por la cual los procedimientos o métodos utilizados por los técnicos para resolver los problemas deben ser altamente eficaces. Por su parte, el tecnócrata es un técnico/experto con influencia política, la cual se manifiesta en el momento en que este sujeto adquiere la capacidad de decidir o determinar de manera preponderante las elecciones del responsable a cargo. Así, *“el político conserva la apariencia del poder, pero pierde, de manera más o menos acusada, la sustancia del mismo”*<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup>Giddens, Anthony, *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, citado por Estévez, Alejandro En: *Ibid.* Pág. 80

<sup>27</sup>Fischer, Frank, *Technocracy and the politics of expertise*, En: *Ibid.* Pág. 86

<sup>28</sup>Touraine, Alain, *La sociedad postindustrial*, En; *Ibid.* Pág. 85

<sup>29</sup>Meynaud, *Óp. Cit.*, pág. 32

<sup>30</sup>*Ídem*, Pág., 34

Por lo tanto, el poder tecnocrático es el resultado de una transferencia de hecho que en los regímenes de democracia representativa tiende a minar al poder proveniente del sufragio popular. Esto es esencial cuando hablamos de que el advenimiento de la tecnocracia en las sociedades modernas, no se trata de una sustitución formal de un régimen por otro, sino de la aparición de un nuevo poder<sup>31</sup>.

La tecnocracia significa así, la presencia de una nueva clase política que comprende no solo a los técnicos del proceso productivo, sino también a los especialistas en management, planificación, organización, etc. Pero dicha nueva clase política carece, en términos generales, de una institucionalización formal y su posición en la estructura de poder deriva, como se mencionó anteriormente, por la capacidad de cumplir una función necesaria para un sistema dado, con independencia de que ello tenga o no reconocimiento formal.

Con todo lo anteriormente señalado se puede notar que existe una clara tendencia por parte de los políticos a incorporar en el análisis y formulación de políticas públicas el conocimiento científico. Es precisamente por esto que el tecnócrata no es el funcionario típico de los cuerpos de la administración estatal, sino que más bien ocupa cargos de asesor, ministro, secretario técnico o cualquier otro puesto semejante pero que implica ejercer grandes responsabilidades y por tanto tienden a formar núcleos de poder decisorio ligado también al poder relativo de las instituciones que representen.

En este núcleo el saber científico constituye un apoyo importante pero en ocasiones puede ser utilizado de manera instrumental (politización de la tecnocracia) para justificar o promocionar una posición política, reforzando los poderes ejecutivos en detrimento de las instancias representativas<sup>32</sup>.

A pesar de esto, los tecnócratas obtienen mayor relevancia no porque suplanten y debiliten al político, sino porque surgen tras su decadencia al volverse incompetentes al momento de afrontar sus responsabilidades. Esto se da principalmente por el rápido aumento en la complejidad de los asuntos públicos, lo que obliga a los Estados a la previsión y planificación, cuyo cumplimiento exige otro tipo de formación.

---

<sup>31</sup>Meynaud, Jean, *Tecnocracia y Política*, En: Problemas Ideológicos del Siglo XX, Barcelona, Ediciones Ariel, 1960, pág. 271

<sup>32</sup>Machiavelli, Fabiana; Proulx, Denis, *Tecnocracia y decisión política*, En: Ochoa; Esteves Óp. Cit. Pág. 201.

Y en este caso el político se caracteriza por no tener como capital principal un saber especializado, sino más bien por tener acceso a los recursos estatales de la violencia física y simbólica a través de posiciones de poder. Aunque los tecnócratas también pueden llegar a politizarse, ya que lejos de ser un estamento unificado tienden a convertirse en grupos de interés e incluso enfrentarse entre sí por tener distintos intereses.

No obstante, la diferencia esencial entre una formulación técnica y política puede explicarse de la siguiente forma *“si el arte de gobernar un régimen político a menudo se reduce a la resolución o eliminación de los conflictos, la ciencia de gobernar una tecnocracia se resume en la resolución de los problemas. Si la política es el arte de lo posible, la tecnocracia se ocupa de una ciencia de lo óptimo<sup>33</sup>”*.

En los últimos tiempos ha surgido el término del “tecnopolítico”. Este término asocia a líderes políticos activos con conocimientos más completos y no solo especializados que pueden desenvolverse en cualquier realidad o coyuntura. Además, se diferencian de los tecnócratas en la concepción de lo racional, ya que las medidas altamente racionales no son necesariamente las más adecuadas políticamente y suelen dejar de lado ciertas variables importantes. Sin embargo, este término al ser reciente no está completamente desarrollado por lo que no será utilizado en el análisis.

Ante la realidad planteada, se puede afirmar con palabras de Miguel Ángel Centeno que ningún Estado ha sido ni puede ser denominado tecnocrático, ya que para lo cual deberían cumplirse todas las características siguientes<sup>34</sup>: 1) una élite cohesiva con formación especializada que afirma ser capaz de maximizar el bienestar colectivo mediante la aplicación de un conjunto de técnicas racionales instrumentales y de criterios de éxito, 2) un grupo de instituciones estatales que se adhieren a un cierto modelo técnico-analítico y que, merced al control de los recursos decisivos requeridos por el régimen, procuran imponer la primacía de su perspectiva organizativa a todo el aparato administrativo, y 3) la hegemonía de un solo y excluyente paradigma de políticas públicas, basado en el uso teóricamente óptimo de los recursos y en la preservación de la estabilidad del sistema.

---

<sup>33</sup> Centeno, Miguel Ángel, *“Redefiniendo la Tecnocracia”*, En: Desarrollo Económico-Revista de ciencias sociales, vol. 37, N- 146, Buenos Aires, 1997. Pág. 224

<sup>34</sup> Centeno, Óp. cit. Pág. 222

En consecuencia, Fischer plantea que existen dos disciplinas tecnocráticas por excelencia<sup>35</sup>: 1) policy science, la cual cree que se puede hacer una política sin conflictos y de una forma científica aplicando soluciones técnicas para los problemas sociales (ciencia sobre la decisión); y 2) el management, que soluciona los problemas sociales mediante administración científica de los asuntos públicos (ciencia sobre la administración).

En el caso de América Latina desde 1940 empieza a surgir una tecnocracia oligárquica pero que para 1960 en época de dictaduras militares se transformó en una tecnocracia autoritaria. Sin embargo, el verdadero “boom” tecnocrático fue en la década de 1980 cuando los sectores dirigentes y la opinión pública creyeron que la única manera de salir de la crisis era aplicar recetas técnicas provenientes de la economía ortodoxa.

Este grupo de tecnócratas reformistas profesaba una supuesta independencia y neutralidad política, pero en realidad apoyaba abiertamente a intereses corporativos. Así, los equipos económicos que emergieron en la era neoliberal se ubicaron como actores privilegiados y poderosos dentro de las estructuras de la administración estatal, que no solamente se situaron dentro del ámbito institucional sino también dentro del campo simbólico.

Al respecto conviene decir que la tecnocracia se distingue por desempeñar roles muy diversos e incluso opuestos bajo distintas coyunturas históricas y políticas. Si bien en ciertos períodos históricos los tecnócratas apoyaron soluciones autoritarias en otros se convirtieron directa o indirectamente en actores clave en la preservación y funcionamiento de regímenes democráticos, como en el caso chileno que será analizado en el siguiente capítulo.

A pesar de esto cabe señalar que las políticas económicas que se aplicaron en América Latina para hacer frente a la generalizada crisis de la deuda, fueron impulsadas e impuestas por los organismos internacionales de crédito como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) que tenían criterios netamente tecnocráticos, con carácter universal y por lo tanto aplicables a diversos contextos, estandarizando los mismos independientemente de las características institucionales o estructurales de los países.

---

<sup>35</sup> Fischer, Óp. Cit., Pág. 85

Por ejemplo, las políticas del Consenso de Washington que incluían austeridad fiscal, privatización, liberalización, descentralización, entre otras, fueron acogidas principalmente porque todos los planes que los distintos Estados llevaron a cabo a principios de 1980 fracasaron. Entre estos planes tenemos<sup>36</sup>: al Plan Austral en Argentina, Plan Cruzado en Brasil y el Plan de Ajuste en Perú que tenían como característica común ser estado-céntricos y autárquicos.

Ante esto, la necesidad de los organismos internacionales por “*rehabilitar al Estado*”<sup>37</sup> configuró modelos de Estados en el imaginario de las sociedades como los salvadores ante los problemas existentes. Esto resultó prácticamente imposible por las condiciones de estos modelos que tenían como base la administración tecnocrática-empresarial de las organizaciones internacionales. Por lo tanto, *las transferencias que no consideran las instituciones del país receptor o su ausencia de instituciones, además de transferir valores que los receptores no desean no comparten o no comprenden, quiebran los criterios básicos de una transferencia*<sup>38</sup>.

Al final del proceso no emergió un Estado reformado, sino que por el contrario la situación terminó siendo más complicada que antes de las reformas, debido a que se desorganizó aun más la ya precaria burocracia, principalmente porque las instituciones más importantes sufrieron la salida de funcionarios calificados por la politización de esas posiciones. Y por ende, la estabilidad de los funcionarios públicos se vio reemplazada por la flexibilización en la contratación del personal, ajustado a coyunturas políticas que le restaba autonomía en la toma de decisiones al estar siempre presente la amenaza de un despido o al responder a lealtades o intereses particulares quitándole al funcionario legitimidad y convirtiendo a la administración estatal en un espacio clientelista.

En conclusión, la modernización del Estado se fundamentó entonces en una crítica al modelo burocrático weberiano, por ser el responsable de la ineficiencia administrativa al no poder adaptarse a los desafíos del mundo contemporáneo. De esta manera, la degradación no solo del funcionamiento sino también del concepto de lo público por un

---

<sup>36</sup>Villoria, Manuel, *Las políticas sin política: tecnocracia e instituciones*, Madrid, Colección en la red de cuadernos de trabajo, Universidad Autónoma de Madrid, 2003. Pág. 6

<sup>37</sup>Banco Mundial, *The State in a changing world*, Washington, 1997

<sup>38</sup>Rose, R, *Lessons Drawing in Public Policy*, citado por Villoria, Manuel En: Op. cit. Pág. 5

crecimiento de lo privado se construye en este periodo neoliberal, produciendo una profunda desarticulación de la sociedad, desplazando hacia el mercado la mayoría de las decisiones debido a la incursión de las economías nacionales en un mercado cada vez más globalizado.

## **1.2) Toma de Decisiones**

### **1.2.1) Graham Allison: Modelo III o Política Burocrática**

El modelo I o también llamado “actor racional” considera al Estado como una instancia unitaria y racional de toma de decisiones, donde el que tiene la capacidad de elección frente a cualquier problema es el líder, el cual busca el nivel más alto de beneficios y la maximización de valores. Por su parte, el Modelo II o proceso organizacional toma en cuenta que el Estado es un “*conglomerado semi-feudal de organizaciones articuladas de manera difusa, poseyendo cada una de ellas vida propia y sustantiva*”<sup>39</sup>

Si bien en este modelo la postura del Estado es unitaria, el procesamiento de los problemas por parte de cada miembro o institución hace que la toma de decisiones no corresponda al líder o actor único racional sino a la suma de análisis e intereses de cada una de las partes del gobierno. Es así, que la acción gubernamental es vista como un output organizacional<sup>40</sup> que nace bajo patrones estandarizados de conducta coordinado por un grupo de líderes.

El modelo III denominado política gubernamental o burocrática entiende a la acción gubernamental ya no como outputs organizacionales sino como el resultado de los pactos obtenidos en el juego de la política. El aparato de los gobiernos en general está compuesto por la interacción de diferentes actores: los líderes políticos en la cúpula del aparato y los individuos de las organizaciones del Estado, los cuales comparten poder y pueden diferir en lo que debe hacerse, convirtiendo las decisiones y acciones gubernamentales en procesos políticos.

---

<sup>39</sup> Allison, Graham, *La esencia de la decisión*, Buenos Aires, Grupo editor Latinoamericano, 1988. Pág. 115.

<sup>40</sup> Conducta de las organizaciones en un asunto y/o instancia particular que será determinada por las rutinas establecidas, es decir, por los programas y procedimientos operativos. Estos comportamientos pueden tener desde pequeñas desviaciones hasta cambios dramáticos en crisis. Ídem. Pág. 116.

Por lo cual, es necesario identificar tanto a los jugadores como los juegos que se gestan dentro de cada organización debido a que todos los actores involucrados tienen distintos y diversos fines, intereses, metas, posturas y estrategias. Todos estos elementos están expuestos al proceso de negociación política, del cual se derivan alianzas, pactos y compromisos. Así, las decisiones y acciones gubernamentales terminan siendo el resultado del juego político interno, en el cual pesa mucho los intereses individuales que pueden ser tanto políticos como organizacionales a la hora de buscar un consenso.

Si bien los participantes tienen bases independientes, el poder es compartido y la influencia de cada jugador estará determinada por el poder que maneje y por la capacidad de obtener ventajas sin importar las percepciones de los otros jugadores. El propósito de que el poder sea compartido entre los líderes, actores organizacionales y jugadores con posición independiente es que

el espectro de problemas relacionados con política exterior es tan amplio que las decisiones deben descentralizarse, dando a cada jugador considerable independencia. Pero la naturaleza misma de dichos problemas da lugar a desacuerdos fundamentales sobre el modo de resolverlos<sup>41</sup>.

Esto muestra que los jugadores tienen intereses competitivos, que las prioridades y las percepciones están conformadas por las posiciones, que los problemas son mucho más variados que las cuestiones estratégicas básicas, que el control sobre alguna etapa de la decisión es más importante que las elecciones llevadas con calma, y que el asegurar que el gobierno haga lo que se ha decidido es más difícil que seleccionar la mejor solución<sup>42</sup>.

La unidad básica de análisis establecida por Allison para este modelo es la acción gubernamental como resultante de políticas intranacionales obtenidas por compromisos, pactos y conflictos entre los jugadores del gobierno con distintos intereses e influencia asimétrica, a través de canales regulares que estructuran el juego<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> ídem. Pág. 214.

<sup>42</sup> ídem. Pág. 216.

<sup>43</sup> ídem. Pág. 237

Sin embargo, debido a que la conducta nacional en cuestiones internacionales puede emerger de juegos intrincados, simultáneos y superpuestos es conviene distinguir entre<sup>44</sup>: 1) Acción gubernamental como resultado de la combinación de decisiones y acciones relativamente independientes de jugadores individuales y grupales; 2) Decisiones o Acciones Gubernamentales formales que representan una combinación de preferencias e influencias relativas de los jugadores centrales; y 3) Decisiones y Acciones Gubernamentales formales que representan una combinación de preferencias e influencias relativas de un subconjunto específico de jugadores. Así, los conceptos organizadores de este modelo se componen de cuatro elementos:

1) Jugadores: individuos que ocupan una posición influyente en los canales de acción.

2) Posición de cada jugador: Las posiciones definen lo que pueden hacer y como lo deben hacer, además de determinar las ventajas, desventajas y obligaciones que cada jugador puede hacer valer en los diversos juegos.<sup>45</sup> Cada jugador percibe el entorno de manera diferente por lo que cuenta con prioridades específicas que se ajustan a sus intereses y fines tanto particulares como de la organización.

3) Poder o influencia relativa: El poder que según Graham Allison es “*la influencia efectiva sobre las decisiones y acciones gubernamentales*”<sup>46</sup> que contiene tres elementos:

- Ventajas para la concertación de pactos<sup>47</sup>
- Destreza y voluntad de usar esa ventaja
- Percepción de los otros jugadores sobre las dos primeras.

4) Relación entre jugadores: Para alcanzar los fines establecidos son necesarios los pactos y acuerdos negociados a través de los siguientes instrumentos:

---

<sup>44</sup> Ídem. Pág. 239

<sup>45</sup> Ídem. Pág. 240

<sup>46</sup> Ídem. Pág. 244

<sup>47</sup> Autoridad y responsabilidad formales; control efectivo sobre los recursos e información; identificar y estimar factibilidades/opciones; capacidad de persuasión, acceso e influencia sobre los jugadores que posean ventaja para concertar en esferas más altas y afectar sus objetivos.

- Canales de acción: medio regularizado de toma de decisiones en un tema específico que distribuyen las ventajas y desventajas, por lo tanto determina quien acometerá la acción<sup>48</sup>.
- Reglas del juego: se sustentan en la constitución, estatutos, órdenes ejecutivos, convenciones, cultura, etc. Las reglas pueden ser implícitas o explícitas y establecen las posiciones, el poder de cada posición y los canales de acción.
- Acción como resultante política:

La toma de decisiones y acciones presidenciales no se desenvuelve a partir de la simple elección de un grupo unificado o a partir de un resumen de las preferencias que tienen los líderes. Cada jugador presiona con el poder a su disposición para la obtención de resultados ligados a su concepción de los intereses nacionales, organizacionales, grupales y personales<sup>49</sup>.

Debido a esto hay que tomar en cuenta los siguientes elementos:

- Contexto donde se desenvuelve el juego
- Ritmo del juego
- Estructura del juego
- Ley del juego
- La recompensa

La alta complejidad de la política burocrática demostrada en este modelo toma en cuenta que para resolver los distintos y diversos problemas que se le presentan a un Estado, no se lo hace solo mediante el líder o una organización estatal, sino por jugadores políticamente escogidos por el gobierno que alcanzan un alto grado de influencia en la toma de decisiones.

En consecuencia, se puede observar a *la política como cristalización de la elección presidencial, la acción como la consecuencia de la autorización presidencial, y las actividades de otros jugadores como medios de desplegar – o de fracasar en su intento de hacerlo- las opciones presidenciales.*<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup>Ídem.Pág. 245

<sup>49</sup>Ídem.Pág. 246

<sup>50</sup>Neustadt, *Presidential Power*, En: Ídem. Pág. 220

### 1.2.2) Margaret Hermann: Unidad de Decisión – Líder Predominante

Al existir un sin número de factores tanto nacionales como internacionales (inputs) que influyen y limitan el comportamiento de los actores que toman decisiones, dichos inputs deben ser canalizados a través del aparato gubernamental que cuenta con individuos organizados de distintas formas (unidad de decisión) dependiendo de la naturaleza del problema y de la estructura del gobierno. Por lo que las metas y objetivos que un gobierno desee alcanzar durante su administración son la base en torno a la cual se construye la agenda de política exterior.

Sin embargo, existe la posibilidad de que al suscitarse cualquier tipo de problema definido este como “*perceived discrepancy between present conditions and what is desired*”<sup>51</sup>, la agenda pueda sufrir modificaciones por lo que lo fundamental de esta unidad de decisión es el momento en que toma un curso de acción particular, es decir una decisión, a través de la cual se pueda observar las definiciones, intenciones y estrategias que hacen que la situación se traduzca en acción.

Although we know that considerable interest exists in understanding how societies and governments decide what problems to address and what priority to give them on their collective agenda, such is not the focus of attention of the decision units approach. We are studying who deals with problems once identified and how the process they use affects the nature of the decision. When policymakers have recognized a foreign policy problem, we want to determine who will be able to commit the resources of the government and how that individual or those entities go about making a decision<sup>52</sup>.

Es por esta razón, que Margaret Hermann en *How Decision Units Shape Foreign Policy* plantea que para analizar el funcionamiento de la “caja negra” del Estado, se debe tener en cuenta dos preguntas: 1) Qué tipo de actores son los que toman decisiones en política exterior? y 2)Cuál es el efecto producido por estos actores en la política exterior?

Estas preguntas son fundamentales debido a que la autoridad en política exterior puede ser ejercida por una amplia gama de actores tales como presidente, ministros, burócratas,

---

<sup>51</sup>Hermann, Margaret, *How decision units shape foreign policy: A theoretical framework*, En: Leaders, Groups and Coalitions: Understanding the People and Processes in Foreign Policymaking, International Studies Review, vol. 3, Nº 2, Syracuse University, 2001. Pág. 53

<sup>52</sup>Idem. Pág. 54

grupos interinstitucionales, comisiones permanentes, etc. Debido a esto la autora hace una clasificación de tres unidades de decisión con el fin de entender de mejor manera el comportamiento de los gobiernos, ya que dentro de cada unidad de decisión el proceso de toma de decisiones puede conducir a diferentes tipos de resultado indicando la necesidad de ir más allá de una simple caracterización de los “outputs” como resultantes políticas.

Así, las unidades de decisión son las siguientes<sup>53</sup>:

- 1) Líder predominante: Un solo individuo que tiene la capacidad de contener la oposición, así como el poder de tomar una decisión por si solo si es necesario.
- 2) Grupo unitario (single group): conjunto de individuos que son miembros de un solo cuerpo y que en consenso seleccionan un curso de acción.
- 3) Coalición de actores autónomos: los actores son individuos, grupos o representantes de instituciones que pueden actuar para el gobierno, pero que ninguno por si mismo tiene la capacidad de decidir. Y no existe organismo con autoridad general en el que todos estos actores son miembros.

Estas unidades de decisión pueden variar según la naturaleza del problema pero cualquiera de ellas tiene la capacidad de comprometer o de negar los recursos del Estado en materia de política exterior, sobre todo cuando en los gobiernos actuales la política implica la participación de múltiples agencias burocráticas. Entonces lo que se pretende es entender el proceso que afecta la asignación de recursos de un gobierno y su elección política, ya que para los asuntos de vital importancia las autoridades políticas con mayor rango son las que constituyen la unidad de decisión. Mientras que para situaciones menos dramáticas y más técnicas, la unidad de decisión por lo general varía en función del tipo de problema que el gobierno enfrente ya sea esta ambiental, militar, económico, diplomático, etc.

En el caso de que una unidad de decisión inferior en la jerarquía del gobierno sea la que tome la decisión, existe la posibilidad de que unidades con jerarquía más alta puedan revertir dicha decisión, ya que una unidad inferior se convierte en la unidad de decisión

---

<sup>53</sup>Idem.Pág. 56-57

final a través de un proceso de delegación que por lo general, aunque no siempre, debe ser ratificado y legitimado en un nivel superior.

Es así que cada unidad de decisión determina no solo el efecto directo que esta tenga en el resultado final de la política, sino también la comprensión y manejo de los factores externos en dicho proceso. Estos factores externos o “variables de control” determinan como otros elementos llegan a formar parte de los cálculos de la decisión. M. Hermann y C. Hermann construyeron una clasificación en la cual la variable de tipo A indica que la política exterior reside en la naturaleza de la unidad de decisión y su dinámica interna; y la variable de tipo B indica las circunstancias en que la unidad es influenciada o susceptible a las presiones externas que pueden producir procesos diferentes a la hora de tomar una decisión afectando la conducta del Estado<sup>54</sup>.

Ahora, debemos considerar que en los regímenes presidenciales, el presidente es el individuo constitucionalmente investido de autoridad para manejar y decidir sobre los asuntos de política exterior. Por esta razón nos limitaremos a tratar específicamente la unidad de decisión del líder predominante, donde por un lado están los líderes que prefieren tratar directamente con sus asesores o equipos de trabajo para poder estar involucrados completamente antes de tomar una decisión. Por otro lado, existen líderes que prefieren recibir información previamente clasificada por su equipo de trabajo, tratando directamente solo las decisiones más importantes y dejando el resto a la unidad de decisión autorizada<sup>55</sup>.

En este tipo de unidad de decisión es importante tener en cuentas las características personales del líder y su orientación, ya que definen la concepción que tiene el líder sobre el rol de su nación en el mundo dejando entrever el estilo político para tratar con los problemas. Entonces si el líder es “sensible” y abierto a opiniones es necesario saber el contexto en el cual el líder se desempeña, principalmente porque *“such leaders perceive themselves as flexible and adaptable, shrewdly and pragmatically able to tailor their behavior to fit the demands of the situation”*<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup>Hermann, Margaret; Hermann, Charles, *Who makes foreign policy decisions and how: an empirical inquiry*, International Studies Quarterly, vol. 33, Nº 4, Ohio State University, 1989. Pág. 364

<sup>55</sup> Hermann, Óp. Cit. Pág. 59

<sup>56</sup> Hermann, M, Hermann, C. Óp. Cit. Pág. 366

Contrariamente, si los líderes son poco sensibles a la influencia del contexto político se los considera una unidad de decisión autónoma (selfcontained).

The less sensitive the leader, the more important his or her leadership style and beliefs become in determining what will happen; such leaders are usually more interested in persuading others and in carrying out their own agendas and programs than in seeking advice or listening to others' points of view. These leaders want people around them who will implement their decisions and who will provide them with confirming rather than disconfirming information. Contextual cues are highly relevant to the more sensitive predominant leader who does not take action until the positions of important constituencies and pressures from the domestic and international environments are taken into account. The situation, not the person, becomes the focus of attention<sup>57</sup>.

### **1.3) Política Exterior. Enfoque Constructivista.**

El enfoque constructivista se consolidó en el estudio de las relaciones internacionales a partir de la década de 1990 debido a la incapacidad y al carácter ahistórico de las teorías dominantes (neorrealismo y neoliberalismo) particularmente en el tratamiento de los factores socio-cognitivos para explicar los cambios sucedidos en la política mundial después de la guerra fría y el fin de la era bipolar.

El constructivismo no es una teoría característica de las relaciones internacionales, se trata más bien de un marco analítico, de una agenda de investigación para estudiar la política mundial abandonando las pretensiones totalizadoras que han prevalecido en la disciplina, por medio del replanteamiento de algunos conceptos sin que se pretenda formular una teoría general de las Relaciones Internacionales.

Este enfoque al tener una gama de intereses tan amplios ha generado diversas clasificaciones de la corriente en su interior que difieren en aspectos significativos, pues enfatizan diferentes aspectos teóricos y metateóricos<sup>58</sup>. Sin embargo, la más amplia, representativa y en la que existe una mayor convergencia es la corriente moderada que se

---

<sup>57</sup>Hermann. Óp. Cit. Pág. 64

<sup>58</sup> Situada al otro extremo de la empiria es un tipo de conocimiento especulativo situado más allá de las teorías; sería una teoría de las teorías. Esta visión implica una concepción acerca de la realidad y acerca de la historia, donde la filosofía y la sociología/antropología son indisolubles. Del Acebo Ibañez, Enrique; Brie, Roberto, *Diccionario de Sociología*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 2001. Pág. 290-291.

fundamenta en el estructuralismo e interaccionismo simbólico, la cual va a ser utilizada en este apartado y cuyo planteamiento teórico se basa en cinco principios: el realismo filosófico, la ontología, la epistemología, la hermenéutica y las normas.

Como primer punto tenemos que la posición filosófica que subyace tras la mayoría de los argumentos constructivistas es el realismo científico, según el cual la separación entre la explicación causal y el entendimiento interpretativo debe ser rechazada, ya que los principios del conocimiento científico sobre fenómenos naturales y sociales son los mismos aunque los enunciados utilizados en la explicación de ambos fenómenos sean diferentes. Esto se debe a que los objetos sociales no son reductibles a objetos naturales, por lo tanto su estudio científico no puede ser llevado a cabo de la misma manera<sup>59</sup>.

El realismo científico postula la existencia de mecanismos causales, pero la causalidad es entendida en términos de mecanismos que vinculan relaciones regulares de fenómenos sociales, no de premisa y conclusión o causa y efecto, como en la visión positivista prevaleciente de la ciencia. No se trata pues de predecir u obtener generalizaciones con carácter de ley<sup>60</sup>.

Weber sostenía que las leyes generales son importantes en las ciencias naturales más no en las ciencias sociales, principalmente porque las normas y las prácticas vigentes en un momento determinado son las que causan el accionar humano. Esto se debe a que los fenómenos sociales son dependientes de conceptos, de lo que significan para los actores sociales. Por ende, *las relaciones sociales no son objetivas pero tampoco meramente subjetivas, su significado no es simplemente descriptivo sino constitutivo, pues el proceso mismo de interpretación las constituye como referentes sociales. A este proceso se lo conoce como doble hermenéutica*<sup>61</sup>.

El segundo elemento metateórico se refiere a la ontología, la cual bajo los preceptos del realismo científico no implica una esencia invariable, ya que la producción social de la realidad y del conocimiento que postula el constructivismo implica actores reflexivos que no permite que la práctica social sea postulada deductivamente sino de manera inductiva,

---

<sup>59</sup> Santa Cruz, Arturo, *El Constructivismo y las relaciones Internacionales*, CIDE, México DF, 2009. Pág. 12

<sup>60</sup> Ídem. Pág. 13

<sup>61</sup> Sayer, Andrew, *Method in the Social Science*, Hutchinson, London, 1984. En: Ídem. Pág. 13

privilegiando la elaboración de narrativas históricas en contextos específicos y de planteamientos analíticos de medio alcance<sup>62</sup>.

Este planteamiento se aleja de la ontología materialista, dándole más importancia a las ideas, a los significados intersubjetivos en la definición de la realidad social. Así, la “*distribución de las ideas*”<sup>63</sup> en el sistema se convierte en el factor fundamental, ya que los actores proceden sobre el conocimiento que tienen sobre el entorno y sobre los otros actores.

“Knowledge can be either private or shared. Private knowledge consists of beliefs that individual actors hold that others do not. In the case of states this kind of knowledge will often stem from domestic or ideological considerations. It can be a key determinant of how states frame international situations and define their national interests, and so is a major concern in the study of foreign policy. Its relevance goes beyond explaining the foreign policy behavior of individual states, however, because when states start interacting with each other their privately held beliefs immediately become a “distribution” of knowledge that may have emergent effects.”<sup>64</sup>

No obstante, esto no significa que las ideas sean más importantes que el poder o los intereses, sino que los efectos de estas dos variables surgen en virtud de las ideas que las crearon. En este contexto, la distribución de poder puede afectar los cálculos de los Estados pero la forma en que lo hace depende de los entendimientos y expectativas intersubjetivas de la distribución del conocimiento.

Ante esto el realismo filosófico sostiene que no debe existir un método único o preestablecido para el estudio de los fenómenos sociales, puesto que los conceptos utilizados para referirse a la ontología social no son simples descripciones objetivas de la realidad externa. Por lo tanto, *para el realismo científico las teorías tienen poder explicativo siempre y cuando demuestren que los fenómenos sociales son producto de una ontología subyacente que, aunque no sea observable, tenga efectos que si lo sean*<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup>Ídem. Pág. 14

<sup>63</sup>Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999. Pág. 96

<sup>64</sup>Ídem. Pág. 141

<sup>65</sup> Santa Cruz, Óp. Cit. Pág. 14

De esta manera, una epistemología acorde a la ontología planteada deberá privilegiar una metodología interpretativa como la doble hermenéutica mencionada anteriormente, ya que *“el hecho de que la acción social sea susceptible de ser tratada como texto se deriva de la naturaleza misma del objeto de estudio, pues la acción social, en su calidad de acción intersubjetiva imbuida de significado, ha de ser interpretada”*<sup>66</sup>.

“(…) el constructivismo sostiene la idea de que el mundo social, o más concretamente el sistema internacional, es una construcción humana basada en ideas compartidas. (...)En este sentido los hechos sociales existen porque atribuimos intersubjetivamente significados o funciones a determinados objetos y acciones. Una vez que las representemos colectivamente, confiriéndoles una existencia, se convierten en realidad social, con consecuencias reales. Estos significados intersubjetivos presentan propiedades estructurales en la medida en que definen los contornos relativos de la realidad social, convirtiendo ciertas acciones en aceptables o inaceptables factibles o no factibles, concebibles o no concebibles”<sup>67</sup>

A partir de esto, Alexander Wendt planteó como tema central de la problemática constructivista, la construcción social de las estructuras y la relación dinámica y dialéctica existente entre estas y los agentes. Este autor presenta a los agentes como entidades racionales, capaces de aprehender y transformar el entorno social. Por lo que es importante no observarlos como pre-existentes y co-determinados como si fueran solo causales, sino que por el contrario, son entidades en formación que aprehenden las identidades e intereses como resultado de la interacción con los otros agentes. Y es este vínculo de formación de identidad en los niveles individual y colectivo, lo que constituye el circuito macro de constitución mutua.

Estos procesos de interacción son importantes debido a que producen y reproducen estructuras sociales tanto cooperativas como conflictivas que influyen directamente en las múltiples identidades y diferentes intereses de los Estados. Por lo tanto, para entender a los agentes, en este caso los Estados, son necesarios dos elementos.

---

<sup>66</sup> Ídem. Pág. 16

<sup>67</sup> Sodupe, Kepa, *La Teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*, Editorial de la Universidad del País Vasco, País Vasco, 2003. En: Luna Ramírez, Carlos, *El Constructivismo Social ¿Una Teoría para el estudio de la Política Internacional o un esquema para el análisis de la Política Exterior de los Estados?*, Ponencia en Relaciones Internacionales: Una disciplina en constante movimientos, FLACSO-Argentina, 2009. Pág. 13

Primero, los Estados deben contar con los recursos que constituyen las capacidades materiales<sup>68</sup> que abarca tres elementos: condiciones materiales, intereses e ideas, los cuales siempre van a estar articulados al momento de explicar los resultados sociales (outcomes). *“Without ideas there are no interests, without interest there are no meaningful material conditions, without material conditions there is no reality at all”*<sup>69</sup>

Y, segundo, las normas y reglas por medio de las cuales los agentes se comunican entre sí y coordinan sus acciones teniendo en cuenta el contexto en el que la acción toma lugar al ser *precisamente las normas, en tanto estructura social, las que en buena medida posibilitan y hacen inteligible el significado de la acción al tener efectos constitutivos sobre los actores (identidad e intereses) y de manera recursiva, sobre la estructura misma*<sup>70</sup>.

Las normas son guías para la conducta generalmente respetadas por los miembros de la sociedad pero que al no ser directamente observables tienen que ser necesariamente inferidas de la acción. Así pues, las normas *“no son el comportamiento en sí mismo, sino lo que la gente cree que este debería ser”*<sup>71</sup> distinguiéndose dos tipos: regulativas y constitutivas.

Las primeras simplemente *“prescriben o proscriben el comportamiento en circunstancias dadas”*<sup>72</sup>, son una especie de vínculo entre el discurso y la práctica haciendo visible lo que se considera válido dentro de un periodo histórico dado manteniendo el juego social de una determinada forma. Por otro lado, el segundo tipo de normas *constituyen a los actores, es decir establecen que características han de satisfacer para ser reconocidos como tales, lo que significa que establece quienes son los participantes legítimos del sistema creando formas de comportamiento así como las identidades.*<sup>73</sup>

---

<sup>68</sup> Su uso y funcionamiento en la sociedad dependen del significado que se les asigne, la importancia de estos depende de las ideas.

<sup>69</sup>Wendt, Óp. Cit. Pág. 139

<sup>70</sup> Santa Cruz, Óp. Cit. Pág. 16

<sup>71</sup> Ídem. Pág. 17

<sup>72</sup> Ídem. Pág. 18

<sup>73</sup>Kratochwil, Friedrich, *The embarrassment of changes: Neo-realism as the science of realpolitik without politics*, Review of International Studies, 1993. En: ídem. Pág. 17

Este concepto de identidad funciona como un puente entre las estructuras normativas y los intereses de los actores formados a lo largo del tiempo, por lo que la identidad es inherentemente relacional al participar en los significados colectivos<sup>74</sup> que existen siempre dentro de un contexto específico de un mundo socialmente construido. De esta manera, la identidad les permite a los actores tener representaciones propias sobre los demás generando las condiciones para distinguir a un aliado de un enemigo, por ejemplo.

Sin embargo, es importante señalar el hecho de que un actor adquiera cierta identidad en un momento dado, no significa que esta pase a formar parte de su esencia, ya que se puede tener múltiples identidades construidas en múltiples contextos que también pueden ser abandonadas. La identidad contribuye a la generación de los intereses de los agentes, por lo que un cambio de identidad tiene un efecto sobre los intereses de los actores.

Lo que un actor considera como interés propio es determinado, al menos parcialmente, por cuestiones normativas. El cambio de identidad de un actor determinado en el sistema puede, a su vez, tener efectos importantes sobre la estructura misma. No hay pues una vía causal unidireccional estructura-agente, sino que los dos niveles se retroalimentan (o se constituyen, para ponerlo en términos de la teoría de la estructuración).<sup>75</sup>

La incidencia cultural (conocimiento compartido) en la reproducción de la identidad social del Estado se matiza con la redefinición de la identidad e intereses que los actores realizan individualmente. Y es en este momento donde las asimetrías de poder juegan su parte, ya que cada actor estatal pretenderá que su modo de definir los objetos prevalezcan, haciendo que la interacción se torne más compleja.

Por consiguiente, el contexto cultural le atribuye a las expectativas colectivas un efecto causal fuerte que afecta a las identidades de tres maneras. La primera, afecta las expectativas de supervivencia de los Estados en tanto tales; la segunda, incide en las características mismas de lo que implica ser Estado (efecto constitutivo); y tercero, generan diferencias en los Estados de una misma coyuntura temporal. Debido a esto los estados no poseen una agenda de intereses fija, ya que esta está sujeta a las identidades y percepciones

---

<sup>74</sup> Constituyen las estructuras que organizan las acciones. Wendt, Alexander, *La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política del poder*. En: Ídem. Pág. 132

<sup>75</sup> Ídem. Pág. 19

que pueden cambiar continuamente de acuerdo a las circunstancias de la sociedad internacional y de su condición de anarquía.

*“Anarchy as such is an empty vessel and has no intrinsic logic; anarchies only acquire logics as a function of the structure of what we put inside them”*<sup>76</sup>, pues lo que le da sentido a la anarquía es la estructura de sus relaciones donde son más importantes las ideas que la fuerza material, dado que son las que determinan el significado, contenido y estrategias del poder mediante las cuales los Estados persiguen sus intereses<sup>77</sup>.

De modo que la propuesta de Wendt es que la anarquía puede tener tres tipos de cultura: Hobbesiana, Lockeana y Kantiana, cuya diferencia radica en las relaciones de roles que pueden ser de: enemigos, rivales o amigos y que este autor las aborda como tipos ideales. Entonces la posibilidad de cambio en la lógica de la anarquía depende del grado de internalización de la cultura por parte del Estado y de la vía a través de la cual se pueden reproducir las formas culturales que son: coacción (neorrealismo), interés (neoliberalismo) o legitimidad (constructivismo).

Por lo tanto, lo importante es reconocer cuál de las tres formas culturales es la dominante y así observar el papel que juega el poder y los intereses detrás de ella, sin dejar de lado que solo mediante el tercer grado de internalización los actores son construidos por la cultura dejando que esta afecte su comportamiento y creencias sobre el entorno, mas no quienes son o lo que quieren. Así pues a continuación, se explicará a breves rasgos en qué consiste cada una de estas culturas suponiendo que los Estados han llegado al tercer grado de internalización.

Entonces en el caso de la anarquía hobbesiana el tipo de violencia es el de un estado de naturaleza, donde la limitación de la misma se alcanzaría únicamente debido a la insuficiencia de capacidades o la presencia de una restricción externa. Es importante destacar que no todas las veces los enemigos son reales y por ende una potencial amenaza, sin embargo las implicaciones que tiene el rol de enemigo en el comportamiento en política exterior genera una lógica particular en la interacción.

---

<sup>76</sup>Wendt, Óp. Cit. Pág. 249

<sup>77</sup>Wendt, Óp. Cit. Pág. 308

En primer lugar, existe la tendencia de que los estados respondan al enemigo tratando de destruirlo o conquistarlo, esto no significa necesariamente que sus intereses sean revisionistas<sup>78</sup>, sino que también podrían estar interesados en mantener el status quo, pero la amenaza de las fuerzas enemigas hace que los estados actúen bajo el principio de matar o ser asesinados.

En segundo lugar, la toma de decisiones tiende a orientarse hacia el peor de los escenarios, donde dominan las posibilidades en lugar de las probabilidades. En tercer lugar, las capacidades militares son cruciales, ya que se deduce que las intenciones del enemigo son revisionistas y se supone que atacara lo más pronto posible para poder ganar.

Y por último, si se trata de una guerra real, no existe límites en la violencia, dado que crearía una situación de desventaja competitiva, a menos que sea claro que la auto-limitación es segura. En el caso de que la guerra aún no haya comenzado los estados deben estar preparados para adelantarse en el ataque.

El rol de enemigo, a diferencia de la mayoría de los roles en la vida social que están constituidos por roles funcionalmente opuestos, es simétrico porque los actores están en la misma posición al mismo tiempo originando que ambos participen en la realpolitik, llegando a ser tanto causa como efecto. Por lo que la enemistad es percibida como una propiedad del sistema y no sólo de los actores individuales, lo que permite predecir el comportamiento de cada uno sin necesariamente conocer la mente del otro. Por lo tanto, aquí lo que los Estados comparten son las normas de la realpolitik donde el poder político y la autoayuda no son solamente comportamientos regulares sino también los que dictan cómo hacer las cosas.

Ahora en el caso de la estructura de roles de la cultura de Locke basada en la rivalidad se originan unas representaciones menos amenazantes. *“Rivals expect each other to act as if they recognize their sovereignty, their “life and liberty”, as a right, and therefore not to try to conquer or dominate them. Since state sovereignty is territorial, in turn, this implies*

---

<sup>78</sup> La revisión al derecho a la soberanía, la vida y la libertad del Estado enemigo. En consecuencia, la violencia del Estado contra el Estado enemigo no tendrá límites, esta solo se verá limitada por capacidades inadecuadas o por fuerzas externas.

*recognition of a right to some "property" as well. Unlike friends, however, the recognition among rivals does not extend to the right to be free from violence in disputes*"<sup>79</sup>

Por esta razón de que la rivalidad podría incluir un cierto revisionismo territorial, el rol del Estado es el de institucionalizar la autocoacción con el objetivo de que los actores sean vistos como un fin en sí mismos y no solamente como objetos a ser eliminados. Entonces a partir de este punto es cuando los estados empiezan a reconocer la soberanía no solamente como un derecho o propiedad de los estados individuales, sino como una institución compartida. Este reconocimiento mutuo de la soberanía tiene el fin de atenuar los efectos de la anarquía, teniendo en cuenta que esta es intrínseca al Estado y no contingente, por lo que el núcleo de esta institución es la expectativa compartida de que los estados no traten de quitar la vida y la libertad del otro. Todo esto se formalizó en el derecho internacional y el tratado de Westfalia como parte clave de la estructura de la política internacional.

La rivalidad, al igual que la enemistad, tiene cuatro implicaciones en política exterior. El más importante es que sin importar el conflicto, los Estados deben comportarse bajo la lógica del status quo. La segunda se refiere a la conducta racional debido a que la soberanía hace que los riesgos sean menores y las ganancias absolutas pueden anular las pérdidas relativas. En tercer lugar, el poder militar relativo sigue siendo importante porque los rivales saben que los otros pueden usar la fuerza para resolver las diferencias, pero la soberanía cambia el significado de la amenaza. Aquí las amenazas dejan de ser existenciales y se puede confiar más fácilmente en los aliados cuando el poder propio es insuficiente. Y por último, si los conflictos desembocan en una guerra, los rivales limitarán su violencia porque en el sistema westfaliano<sup>80</sup> estos límites se expresan en la teoría de la guerra justa/limitada que establece las condiciones bajo las cuales los Estados pueden recurrir a la violencia.

Enemigos y rivales pueden ser igualmente propensos a la violencia, pero la diferencia en los roles hace la diferencia en el grado de esta. Esto indica un mundo en el que los débiles estarían protegidos por los fuertes, la supervivencia del más apto quedaría descartada y el equilibrio de poder se convertiría en la base para mantener el orden. Además de que la

---

<sup>79</sup> Wendt, Óp. Cit. Pág. 279

<sup>80</sup> En el sistema westfaliano se desarrolla la noción de soberanía nacional, impulsando la construcción de los Estados Nación independientes a través de la institucionalización de la diplomacia y de los ejércitos. rde

neutralidad o la no alineación se convierten en un status reconocido, ya que para que las diferencias sean resueltas no hay necesidad de competir militarmente.

Por último, tenemos a la cultura kantiana fundamentada en el rol de amistad, cuya estructura tiene dos reglas. La primera es la regla de la no violencia, esto quiere decir que las disputas se resolverán sin guerra o amenaza de guerra; y la segunda es la regla de la ayuda mutua, la cual nos indica que si la seguridad de cualquiera se ve amenazada por un tercero se debe actuar en equipo.

Estas dos reglas están relacionadas con la seguridad colectiva y las “pluralistic security communities”. Esta última Karl Deutsch la define como un sistema de estados en el que hay una garantía real de que los miembros de esa comunidad no se pelearan entre sí, sino que resolverán sus controversias por otros medios<sup>81</sup>. A pesar de esto la guerra siempre será una posibilidad, aunque ya no sea una forma legítima de resolver disputas o conflictos, ya que estos pueden ser prevenidos por medio de la disuasión y/o sanciones por parte de los estados del status quo en contra de los revisionistas. Sin embargo, hay que tener presente que en la actualidad las sanciones o bloqueos económicos y la proliferación de armas nucleares pueden hacer que incluso la guerra limitada sea irracional.

Una diferencia entre “pluralistic security communities” y un sistema de seguridad colectiva es que en el primero las controversias se refieren a los actores dentro de un grupo, mientras que en el segundo las controversias se refieren a los actores por fuera de dicho grupo. La seguridad colectiva se basa en el principio de ayuda mutua, es decir cuando la seguridad de cualquier miembro del sistema se ve amenazado se supone que se debe acudir en su defensa, incluso si la seguridad individual de los otros no está en riesgo. Aquí la norma es la reciprocidad generalizada que genera el multilateralismo, por lo que aparece yuxtapuesto al equilibrio de poder, que se basa en el principio alternativo de la autoayuda.

What the shared knowledge that constitutes a security community does, in other words, is change the meaning of military power from its meaning in rivalry. In disputes among rivals relative military capabilities matter to outcomes because the parties know they might be used. In disputes among friends this is not the case, and other kinds of power (discursive, institutional, economic) are more salient<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Wendt, Óp. Cit. Pág. 299

<sup>82</sup> Wendt. Óp. Cit. Pág. 298

En este contexto diferenciar el rol de aliado y amigo es fundamental. En las alianzas si bien se emprende una acción colectiva al sentirse amenazados por la misma causa, no se espera que esta relación continúe indefinidamente, puesto que terminará cuando la amenaza común desaparezca al estar basada en el interés propio. Por lo que siempre existe la posibilidad de que las capacidades de los aliados puedan ser usadas una vez que la alianza termine.

Mientras que la amistad a pesar de los altercados que puedan existir, la expectativa es que la relación continúe, ya que en la seguridad colectiva las capacidades de los estados tienen un significado diferente debido a que la amenaza latente no existe y las capacidades serán utilizadas en nombre del colectivo.

Así pues asumiendo que nos encontramos en una cultura Kantiana y teniendo claro que el comportamiento de los estados en política exterior está determinado por la política interna, a pesar de la importancia de otros agentes estatales y no estatales, los Estados siguen siendo el principal medio a través del cual los efectos de otros actores se canalizan hacia el sistema mundial. No obstante,

Often one of the most difficult tasks facing foreign policy decision-makers is figuring out what their interests are. This process does not typically consist of weighing competing interests on a “grocer's scale” of intensity, or even of aggregating the exogenously given preferences of different individuals. It typically consists in a complex and highly contested process of discussion, persuasion, and framing of issues. In short, what goes on is collective deliberation about what their interests in a given situation should be. These deliberations do not take place in a vacuum, either domestic or international, but neither are they strictly determined by domestic or systemic structures. There are relatively few “hotel fires” in international politics. And sometimes deliberation can generate dramatic “preference reversals” even while structural conditions remain constant.<sup>83</sup>

Entonces si los intereses nacionales no necesariamente se equiparan con los intereses internacionales, la idea de Ole Waever de indagar en los patrones de pensamiento de un país es útil para hacer más inteligible la acción externa de los estados. Esta propuesta teórica trata de hacer un esquema conceptual para ofrecer las líneas generales de la política exterior principalmente porque las políticas no se crean ni se mantienen por sí mismas,

---

<sup>83</sup> Wendt, Óp. Cit. Pág. 122.

sino que es necesario que hayan discursos que les den sentido y legitimidad en un momento dado.

Weaver entiende al discurso como aquello que “*organiza el conocimiento de manera sistemática y por lo tanto delimita lo que se puede decir y lo que no se puede decir. El discurso es la dimensión de la sociedad en donde se estructura el sentido... es un conjunto estratificado de conceptos clave y constelaciones de conceptos.*”<sup>84</sup> Y es precisamente este concepto de una estructura estratificada la que nos permite trabajar con cambios dentro de continuidades que hace posible explicar que un discurso de política exterior pueda ser rearticulado, conservando algunos elementos y agregando otros nuevos.

Esto hace que las estructuras discursivas condicionen las alternativas o rangos posibles de acción, ya que incide en el contenido, diseño, implementación y evaluación no solo de la política exterior sino de la política pública en general. Por lo tanto, para que un discurso tenga efecto en la realidad no basta la solidez lógica y claridad argumentativa, sino que debe estar acompañado de elementos persuasivos y de poder que lo sostenga frente a discursos alternativos si observamos que a fin de cuentas es un juego para alcanzar y ejercer poder.

Sin embargo, al momento de articular discurso y política exterior resulta esencial comprender la identidad del Estado sin suponer que el antagonismo (enemigo) sea la principal fuente de sentido y construcción de una identidad, ya que puede darse el caso de que el Otro sea temporal o axiológico sobre todo si asumimos, como se dijo anteriormente, que estamos en una cultura kantiana. “*Para esto, resulta crucial indagar en la construcción de un Nosotros a partir de una constelación central o núcleo de constelaciones desde donde se genera gran parte del discurso nacional*”<sup>85</sup>, cuyas características concretas son las que definen la forma en que el problema es concebido y la definición del problema determina las soluciones posibles. Por lo que es importante entender como el problema fue escogido desde un principio y no solo enfocarse en el análisis del discurso sino también el proceso de construcción del mismo.

---

<sup>84</sup>Waever, Ole, *The and fall of the Inter-Paradigm Debate*, citado por Merke, Federico, *Identidad y Política Exterior en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Flacso Argentina, 2008, pág. 28

<sup>85</sup>Merke, Óp. Cit. Pág. 29

Se argumenta esto a partir de que la identidad estatal es construida principalmente a través del discurso político-hegemónico, esto significa que las identidades no poseen una existencia pre-discursiva, por lo que hay que entenderlas como productos históricos e institucionales específicos que a su vez pueden silenciar representaciones alternativas.

De esta manera, se observa que la élite política monopoliza las configuraciones identitarias a través de los discursos provocando que la identidad estatal se convierta en algo maleable al responder a las dinámicas políticas internas de los estados. De ahí que el discurso hace posible la institucionalización de la acción colectiva mediante los procesos de centralización e internalización. Esta internalización deja entrever que la cooperación de los individuos dentro de la estructura se da por un sentido de lealtad e identificación con las normas, lo que le da a la estructura la unidad que necesita.

No obstante, estas estructuras narrativas son dependientes de los recursos de poder, al no nacer instrumentalmente como algo predeterminado sino que más bien surgen como respuestas a situaciones emergentes que se delinean a partir de los recursos disponibles en los distintos contextos políticos. Por lo que se debe tener en cuenta que no todos los actores estatales poseen los mismos recursos discursivos para influir en la estructura de conocimiento.

De esta manera, en términos metodológicos, la mejor manera para estudiar el nexo y estabilidad entre identidad-discurso y acción-política es concentrarse en debates o asuntos específicos, ya que es problemático afirmar que toda la política exterior de un país descansa en una representación específica de identidad. Como afirma Nelson Fonseca:

Por su propia naturaleza la política exterior se sustenta, tal vez más que otras políticas de estado en procedimientos explicativos, ya que vive también de actitudes simbólicas que buscan expresar ideológicamente la globalidad de los intereses nacionales. La fragilidad propia de los mecanismos de legitimidad y legalidad en el plano internacional obliga a los estados a justificar sistemáticamente las elecciones<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup>Lechini, Gladys, *Argentina y África en el espejo de Brasil*, citado por Merke, Óp. Cit. pág. 54.

Esto se expresa en que la política exterior en gran medida se emite a través del lenguaje de la diplomacia, cuya principal función es ser performativo, ya que como lo dice Waever frecuentemente el discurso es acción y la acción es el discurso.

## Capítulo 2

### La presencia tecnocrática en América Latina

Durante el siglo XX, las experiencias de la Alemania nazi, de la Unión Soviética, del movimiento de corte fascista que surgió en EEUU durante los años 1920 y 1930, y el régimen de Franco en España a finales de los 1950 reforzó el imaginario existente de la relación entre tecnocracia y autoritarismo. Es así como en América Latina durante las décadas de los 1960 y 1970 se establecieron una serie de regímenes burocrático-autoritarios<sup>87</sup> en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

A partir de la década de 1980, la mayoría de los países de América Latina ya contaban con regímenes democráticos aunque todavía persistía la duda de si las nuevas democracias serían capaces de enfrentar los problemas políticos, económicos y sociales heredados de la dictadura. Por lo tanto, el mantenimiento de un nivel adecuado de gobernabilidad democrática se convirtió en el objetivo primordial para la mayoría de los gobiernos de la región.

De esta manera, los nuevos gobiernos democráticos al querer demostrar ante la opinión pública que eran más eficientes que los regímenes militares, empezaron a aplicar políticas neoliberales y por ende a fortalecer los equipos económicos encargados de diseñar e implementar dichas políticas económicas. Estos equipos económicos eran en gran mayoría tecnócratas con una alta influencia al interior del poder ejecutivo, lo que les permitió subordinar las políticas públicas ante los objetivos macroeconómicos y presupuestales, ya que su objetivo era reducir el rol del Estado en lo económico para expandir el mercado y el sector privado.

Debido a estas razones, pero sobre todo porque los gobernantes les mantuvieron a los tecnócratas al margen de las presiones y críticas, las producciones académicas de las últimas décadas han tratado al ascenso tecnocrático como una amenaza para la gobernabilidad democrática de la región, ya que la forma en que se aplicaron las políticas

---

<sup>87</sup> Término acuñado por Guillermo O'Donnell que identificó a la tecnocracia civil como una de las principales aliadas de los militares.

en la mayoría de casos carecieron de transparencia, no existió rendición de cuentas y mucho menos un sistema de representación política.

A finales de 1990 empiezan a surgir opiniones sobre los impactos positivos de la tecnocratización de la política, al descubrir las deficiencias de las políticas democráticas latinoamericanas como producto de la política tradicional y corrupta. No obstante, de todos estos países mencionados el caso más paradigmático por su historia y evolución es el chileno, mientras que en los casos de México y Ecuador se puede apreciar como la tecnocracia también puede ir de la mano con gobiernos clientelistas y populistas, respectivamente.

Estos casos escogidos son importantes porque muestra como la tecnocracia puede desempeñar roles muy diversos bajo los distintos contextos socio-histórico-políticos, convirtiéndose en un actor clave tanto para la preservación de regímenes autoritarios como para el funcionamiento de la democracia, si tomamos en cuenta que la tecnocracia es un fenómeno que ha logrado una presencia universal en todos los gobiernos y regímenes políticos.

## **2.1) Chile**

El siguiente análisis se va a dividir en tres partes. La primera va desde la emergencia de la tecnocracia que data aproximadamente desde 1920 y su evolución hasta el derrocamiento de Salvador Allende en 1973, la segunda parte se enfoca en los 17 años de la dictadura de Augusto Pinochet, y por último en la tercera parte se tratará el retorno a la democracia que incluye a los periodos denominados de transición y concertación.

Entonces siguiendo el orden mencionado tenemos que a comienzos del siglo XX la tecnocracia chilena comienza a emerger en las clases medias que rechazaban los privilegios de nobleza y descendencia familiar para apuntar hacia la meritocracia y el esfuerzo personal, ideales que se desprenden del orden mesocrático que surge en la colonia cuando la clase media lucha en contra de los realistas. Una vez obtenida la independencia este grupo asume el poder y establece los primeros fundamentos de un Estado republicano liberal.

Con la finalización de la Primera Guerra Mundial, Chile tuvo que enfrentar una crisis que repercutió estructuralmente no solo en lo económico sino también en lo social y político, que desencadenó múltiples huelgas y manifestaciones a lo largo del país con el fin de que los gobiernos dieran soluciones concretas a las demandas laborales, de salud, habitacionales, productivas, etc. y que al final impulsó el quiebre del Estado oligárquico liberal que venía desarrollándose.

Es en esta coyuntura cuando los sectores medios vuelven a irrumpir en la escena política con una propuesta que planteaba la intervención del Estado en muchas más dimensiones que las que tradicionalmente abarcaba la política en este país. Entonces a partir de 1924, tras la renuncia de Arturo Alessandri de la coalición Alianza Liberal<sup>88</sup> al cargo de presidente y con la posterior toma de poder de los militares, se inició un amplio proceso de transformación estatal que consistió en: 1) reordenamiento político y administrativo, 2) intervención social en lo laboral, salud, educación, régimen previsional<sup>89</sup>, etc. y, 3) regulación e intervención del proceso económico.

Esta transformación del rol estatal y de sus funciones exigió la expansión e innovación de la maquinaria administrativa, ya que esta debía orientarse hacia la solución de problemas de manera eficiente dejando de lado las prácticas políticas tradicionales. Aquí es cuando intervienen José Victorino y Valentín Letelier, dos intelectuales claramente influenciados por Comte y Spencer que fueron fundamentales en la gestación del contingente tecnocrático de corte positivista y mesoclasista al interior de grupos masónicos, así como del Partido Radical.

De esta manera es como la tecnocracia empieza a jugar un papel de gran importancia para llevar a cabo el proceso de modernización e industrialización, los cuales tuvieron como pieza clave a la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) que permitió que la clase media tecnócrata se afiance en el poder y se convierta en el mediador de fuerzas entre

---

<sup>88</sup> Alianza formada por el Partido Radical, Demócrata y Liberal.

<sup>89</sup> Seguros sociales segmentados profesionalmente basados en el modelo alemán diseñado por Bismarck.

la oligarquía debilitada y los sectores populares que emergieron en el periodo de los gobiernos radicales<sup>90</sup>.

En este polarizado ambiente político se constituyó el Estado de Compromiso<sup>91</sup> en el que los tecnócratas operaron como una fuerza moderadora y estabilizadora dándole continuidad a las políticas de Estado entre las distintas administraciones, ya que la marcada división ideológica del sistema político chileno entre derecha e izquierda provocó que cada uno de los sectores controle casi una tercera parte del electorado, haciendo imposible que alguna fuerza política por sí sola pudiera imponerse sobre el resto desde 1938 hasta 1964. De ahí que durante todo este periodo las coaliciones entre varias tendencias fueron imprescindibles para lograr alcanzar una mayoría en las elecciones presidenciales y superar el denominado patrón de los tres tercios.

A finales de la década de 1950, las políticas económicas y sociales formuladas por los tecnócratas comenzaron a enfocarse en los sectores campesinos y urbano marginales con el fin de conseguir su apoyo en las votaciones. El discurso técnico y despolitizado con el cual se difundieron dichas políticas logró que estas sean percibidas por la población como instrumentos eficientes, capaces de transformar a los sectores populares en los nuevos consumidores que irían fortaleciendo poco a poco la economía del país.

Sin embargo, a pesar de los avances logrados por los tecnócratas fue inevitable contener la inestabilidad política que finalizó con el Estado de Compromiso a causa del estancamiento económico y del desprestigio de los partidos políticos debido a la forma en que se llevaban a cabo las negociaciones y acuerdos entre las cúpulas políticas.

---

<sup>90</sup> Comprende el periodo de 1938 a 1952 con los gobiernos de Pedro Aguirre Cerda, Juan Antonio Ríos y Gabriel González Videla, todos pertenecientes al Partido Radical, cuya base ideológica se inspiró en la Revolución Francesa como respuesta a los gobiernos liberales y conservadores que se alternaban en el poder y como forma de representar a la clase media nacida en base al desarrollo económico y crecimiento del Estado. En esta etapa, Chile ya había restituido su régimen presidencialista con la Constitución de 1928.

<sup>91</sup> El Estado de Compromiso surge en 1938 con la elección del radical Pedro Aguirre, ya que por primera vez los partidos oligárquicos perdían una elección presidencial, y comenzaba la etapa de gobiernos basados en alianzas de distintas tendencias, lo que le dio el poder al partido radical por 14 años hasta que en 1956 el Partido Demócrata Cristiano se terminó de formar y en 1964 Frei fue electo presidente sin ninguna alianza, solo con el apoyo de su partido.

A mediados de 1960 y comienzo de 1970, exactamente durante el gobierno del demócrata cristiano<sup>92</sup> Eduardo Frei, se empezó a forjar una estrecha a alianza entre tecnócratas civiles y militares cuyo accionar se fue propagando hacia otros campos más allá de lo económico y financiero. Así, los Chicago Boys fueron expandiendo su influencia y autoridad a todas las esferas de la sociedad incluyendo educación, salud, sistema de pensiones, cultura, etc., lo que permite observar que el creciente proceso de la tecnocratización de toma de decisiones se mantuvo incluso en el gobierno de Allende, el cual desde un principio se caracterizó por mantener un discurso anti tecnócrata por la connotación negativa que adquirió, ya que el tener un título universitario reflejaba un origen burgués, visto como poco confiable para el proceso revolucionario.

En este periodo su influencia no fue tanto política sino más operativa a través de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) creada en el gobierno de Frei y la recién instituida Corporación de Reforma Agraria (CORA), a través de las cuales se llevó a cabo el plan de transición del capitalismo al “socialismo a la chilena”<sup>93</sup> que provocó una dura reacción de la oposición desencadenando varias protestas y el posterior golpe de Estado.

Una vez instaurado el régimen militar, este se caracterizó por ser un Estado dual<sup>94</sup>, en el cual coexistían dos racionalidades opuestas. Por un lado, la racionalidad económica que privilegia la eficiencia, el lucro empresarial y la libertad económica, y, por otro lado, una racionalidad que anuló la libertad política, subordinó los derechos humanos a los intereses políticos justificando el empleo de la coerción.

En este régimen hubo una revalorización del papel de los tecnócratas ya que se los presentaba como la única garantía de contar con políticas racionales y coherentes ante la aparente incapacidad de los políticos para resolver los problemas del país. Los Chicago Boys se hicieron cargo de la conducción económica con el único fin de consolidar el

---

<sup>92</sup>El partido Demócrata Cristiano es producto de la unión del partido Falange Nacional, partido Conservador Social Cristiano, partido Nacional Cristiano y los agrario-laboristas.

<sup>93</sup> Consistía en la estatización de las áreas claves de la economía, la nacionalización del cobre, la aceleración de la reforma agraria mediante la expropiación de tierras, el aumento de los salarios a través de la emisión de moneda, entre otras.

<sup>94</sup>Huneus, Carlos, *Tecnócratas y políticos en un régimen autoritario. Los ODEPLAN Boys y los Gremialistas en el Chile de Pinochet*, En: Revista Ciencia Política, Vol. XIX, 1998. Pág. 132.

modelo neoliberal, mientras que los gremialistas<sup>95</sup> establecieron la arquitectura jurídica de la democracia protegida<sup>96</sup>, tomaron control de ODEPLAN y por ende del diseño del Plan Nacional de Desarrollo.

La creciente influencia de los Chicago Boys dentro del gobierno, de las organizaciones políticas de derecha y de los círculos empresariales estuvo directamente relacionada con su capacidad para gestionar la crisis y generar crecimiento económico. Este grupo de tecnócratas se presentaba como el portador del conocimiento absoluto de la economía, desestimando la existencia de cualquier alternativa económica a la planteada por ellos. Este grupo

were more than simply the principal architects of economic policy: they were the intellectual brokers between their governments and international capital, and symbols of the government's determination to rationalize its rule primarily in terms of economic objectives ... Cooperation with international business, a fuller integration into the world economy, and a strictly secular willingness to adopt the prevailing tenets of international economic orthodoxy, all formed a...set of intellectual parameters within which the technocrats could then “pragmatically” pursue the requirements of stabilization and expansion<sup>97</sup>.

En 1981 ODEPLAN estableció un programa de becas en universidades extranjeras con el fin de tener un personal administrativo muy capacitado para alcanzar una eficiente gestión pública. Esto les permitía generar constantemente cuadros profesionales para profundizar y extender las reformas económicas. No obstante, este ascenso de los economistas ortodoxos fue promovido no solo en Chile sino en toda América Latina por parte los gobiernos

---

<sup>95</sup> El gremialismo surgió en la Universidad Católica como fuerza opositora al gobierno de la Unidad Popular con lo que poco a poco su planteamiento político fue adquiriendo relevancia y alcance nacional. Los gremialistas se adaptaron fácilmente al régimen de Pinochet porque su programa político y su estilo representaba en buena medida una continuidad con el gobierno de Alessandri que fue la figura emblemática del gremialismo.

<sup>96</sup> Se define como antimarxista, antisocialista, antitotalitaria y defensora de la libertad, básicamente de la libertad económica. Rechaza el principio de voluntad popular y de la mayoría, y los sustituye por el concepto de “voluntad nacional”, el cual reside sólo parcialmente en los ciudadanos y, básicamente, en las autoridades del Estado tanto elegidas como burocráticas. Es una democracia neoliberal, cuyo objetivo es el progreso económico que convierte a las fuerzas armadas en un actor político permanente (poder de seguridad) y al Presidente en un dictador legal, que reúne en sí las facultades propias del poder ejecutivo y gran medida el poder legislativo con el fin de poder conducir la política económica y social al margen del parlamento, ya que el gobernar es una función más técnica y compleja que exige coherencia solamente alcanzable en el seno de un Gobierno, mas no en la diversidad múltiple de una asamblea parlamentaria. En: Vergara, Jorge, *La democracia protegida en Chile*, Universidad de Talca, 2007.

<sup>97</sup> Kaufman, Robert, *Industrial change and authoritarian rule in Latin America*, En: Silva, Patricio, Technocrats and politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 23, N.2, 1991. Pág. 394.

norteamericanos a través de una campaña de profesionalización de la enseñanza en economía mediante un convenio suscrito entre la Universidad de Chicago y la Universidad Católica de Chile que buscaban reducir la influencia de la CEPAL en la región.

Por lo tanto, la racionalidad económica proponía una transformación que acabara con el subdesarrollo que había caracterizado la historia de Chile. Esta transformación consistía en el fin del estado empresario y el establecimiento del mercado como el principal mecanismo para la asignación de recursos económicos. Esto se tradujo en diversas políticas que iban desde la eliminación de los controles de precios, la apertura comercial, fomento de las exportaciones hasta la privatización de las empresas públicas creadas por el estado desde 1940 y la devolución de las empresas intervenidas y estatizadas durante el gobierno de la Unidad Popular.

Como resultado de las políticas se produjo un despegue económico sostenido desde 1985 hasta varios años después de instaurada la democracia que por un lado consolidó a la clase empresarial pero por otro provocó la desmovilización política por la coerción implementada bajo el argumento de que solo un gobierno autoritario podía establecer la libertad económica como base y condición previa para la existencia de una libertad política genuina, ya que una vez consolidado el nuevo sistema económico el régimen autoritario sería innecesario.

Debido a esta coerción, se empezaron a establecer un conjunto de organismos de investigación de oposición que jugaron un papel clave en la lucha contra el régimen autoritario. Esta profesionalización de la oposición política fue el resultado de la persecución a los intelectuales, muchos de los cuales fueron encarcelados o asesinados y otros tantos fueron exiliados.

A pesar de que la democracia cristiana apoyo el golpe de Estado en su inicio con el tiempo fue trasladándose paulatinamente a la oposición y creó el CIEPLAN (Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina), el cual se dedicó a elaborar estudios

técnicos especializados en macroeconomía y finanzas que criticaba directamente la gestión de los Chicago Boys, convirtiéndose así en el Think Tank<sup>98</sup> de dicho partido.

No obstante, a pesar de la gran producción académica en oposición a esta tecnocracia neoliberal, esta fue la única dictadura de la región que pudo terminar con un buen desempeño económico.

De ahí que la cohesión que hubo en la política económica no se basó principalmente en una visión rígida de las medidas neoliberales, consideradas por ellos como una panacea milagrosa, sino porque ellas constituían el instrumental técnico para cumplir el objetivo político de transformar la economía chilena con el fin de establecer nuevas bases en las relaciones entre el Estado y la sociedad que sirvieran de base a la democracia protegida<sup>99</sup>.

Una vez terminada la dictadura, el presidente electo Patricio Aylwin mantuvo un gobierno altamente tecnocrático ante la necesidad de asegurar que la asignación de puestos dentro del gobierno no iba a ser por cuotas políticas sino por la experiencia técnico-académica. Este último fue fundamental al ser el que les otorgaba credibilidad y legitimidad para convertirse en los actores llamados a disminuirían la inestabilidad política durante los primeros años de transición democrática.

En este periodo se creó dentro del Estado una “*red transversal a los partidos políticos de la Concertación de personal técnico que daba sustento a políticas coherentes y estables*”<sup>100</sup> supuestamente autónoma ideológicamente de los partidos políticos. No obstante, los tecnócratas del régimen de Pinochet ganaron terreno dentro de la política partidista, llegando a pertenecer a algún partido político, provocando tensiones entre ambos grupos.

Ricardo Lagos, el tercer presidente de la Concertación, fue el promotor de la idea de un Chile moderno, de un país desarrollado del primer mundo. Para esto se enfocó en el

---

<sup>98</sup> Instituciones de investigación no gubernamentales sin fines de lucro, orientadas a la investigación de temas públicos y promoción de políticas públicas con el fin de influir sobre su proceso de formulación e implementación.

<sup>99</sup> Óp. Cit. Huneus. Pág. 157

<sup>100</sup> Montecinos, Verónica, *Democrats and Technocrats: profesional economista and regime Transitions in Latin America*, citado por Dávila, Mireya, *Tecnocracia y democracia en el Chile contemporáneo: el caso de los gobiernos de la Concertación*, En: Revista de Sociología, N° 23, 2010. Pág. 207

desarrollo de la infraestructura<sup>101</sup>, ya que según Lagos, únicamente a través de estas acciones era posible alcanzar sus objetivos estratégicos en materia económica que protegerían al proceso de desarrollo nacional de los embates de la globalización.

Lagos puso especial énfasis en estos aspectos debido a que al ser identificado como socialista con una fuerte inclinación hacia las corrientes cepalinas, generaba temor en los grupos de la derecha chilena, por lo que tenía que brindar la certeza de que no iba a transformar el modelo económico y que daría continuidad a lo realizado por los anteriores gobiernos concertacionistas.

En el gabinete se incorporaron personas de las anteriores administraciones al igual que nuevos elementos dándole más cabida a las mujeres al nombrar seis ministras. Sin embargo, “una revisión de los ministros de su primer gabinete muestra que Lagos no favoreció la meritocracia sino que más bien expuso el tradicional ‘cuoteo’ político obedeciendo a necesidades y acomodos entre los partidos políticos”<sup>102</sup>, privilegiando desde el primer momento un gabinete más político que técnico.

Según Silva<sup>103</sup>, Lagos estableció una estructura parecida a la norteamericana en donde un grupo de consejeros cercanos, conocido como “staff presidencial” llamados el “kitchen cabinet” en Chile, tenían un perfil político-intelectual que se caracterizó por evitar la publicidad, las entrevistas y declaraciones públicas. Pero al interior del gabinete se convirtieron por orden del Presidente en un órgano fiscalizador que vigilaban todas las acciones de los ministros, realizaban análisis estratégicos y debían ser fuente de consulta en temas importantes.

De esta manera, Lagos al mantener controlada a la tecnocracia en el plano interno el auge tecnocrático sucedió en el plano de la política comercial internacional, donde el Ministerio de Relaciones Exteriores experimentaría un fuerte proceso de modernización y

---

<sup>101</sup> Carreteras, puertos y aduanas además de la modernización de los servicios del Estado

<sup>102</sup> Navia, Patricio, *Las grandes alamedas: El Chile pos Pinochet*, citado por Silva, Patricio, *Estilos Políticos y Orientación Tecnocrática bajo los Gobiernos de Lagos y Bachelet*, En: Revista de Sociología 21, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Chile, 2007. Pág. 83

<sup>103</sup> Silva, Patricio, *Estilos Políticos y Orientación Tecnocrática bajo los Gobiernos de Lagos y Bachelet*, En: Revista de Sociología 21, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Chile, 2007. Pág. 85-86.

profesionalización, necesario para formular y negociar los acuerdos de libre comercio con Norteamérica, Europa y Asia.

El último gobierno concertacionista a cargo de Michel Bachelet fue en realidad impulsado por la opinión pública, y no por su antecesor Ricardo Lagos o por el propio partido socialista. Desde el comienzo de su campaña Bachelet construyó un discurso anti-tecnócrata bajo el lema “no a los tecnócratas, si ala gente”, dirigido en contra del candidato de derecha Joaquín Lavín, quien era considerado la encarnación del tecnócrata neoliberal de la escuela de Chicago.

Con este discurso el objetivo de Bachelet era traer al debate la importancia de la participación ciudadana en las políticas públicas, lo cual en ese momento significó cambiar la posición de la Concertación sobre el tema, ya que por tradición se había privilegiado la consolidación de las estructuras e instituciones democráticas bajo el principio de la democracia representativa, mas no el de la democracia participativa

El distanciamiento y autonomía de Bachelet con respecto a los partidos políticos en la configuración de su gabinete fue tan marcado que hizo caso omiso a las peticiones y presiones, presentando al final una nómina de ministros relativamente joven que poseían un perfil técnico-profesional, que dejó sorprendida a toda la elite política de la Concertación y al país en general. Pero que al igual que Lagos, Bachelet en sus discursos dejó en claro que a pesar de su orientación socialista, la política económica en su gobierno quedaría en manos de prestigiosos economistas de corte liberal que seguirían desarrollando el modelo económico sustentado hasta entonces.

Bachelet también estableció una alianza estratégica con el Think Tank Expansiva que reunía a un amplio grupo de jóvenes intelectuales y tecnócratas de inspiración liberal pero de orientación concertacionista que estudiaron en la Universidad de Harvard. Es así, que el denominado efecto Expansiva erosionó la función tradicional de los partidos políticos como principal reclutador de futuros gobernantes.

En el 2006 las organizaciones de estudiantes secundarios hicieron una huelga indefinida en pro de una mejora en la calidad de la educación para lo cual exigían la conformación de

una comisión que analizara los problemas de la educación y formulara propuestas de cambio. Esta crisis tuvo como consecuencia que la autonomía del gobierno de Bachelet con respecto a los partidos políticos se redujo, ya que fueron ellos a través de sus estructuras y sus nexos con las organizaciones estudiantiles los que lograron parar la crisis, la cual se consideró fue generada por un exceso de participación ciudadana directa, que generó muchas expectativas en la sociedad civil y que fueron truncadas porque al final del día los tecnócratas fueron los que tomaron las decisiones.

Los tecnócratas se convirtieron en un componente estructural de este gobierno y a partir de esa fecha se empiezan a establecer nuevos think tanks que tienen como objetivo dar el respaldo técnico y político a futuros posibles presidenciables pero que en vista del carácter técnico-profesional que caracteriza a los think tanks, su auge va en directo beneficio de los individuos con expertise en temas específicos y de perfil tecnocrático, y en desmedro de los políticos tradicionales y de sus organizaciones políticas

En conclusión, el conocimiento técnico fue utilizado como una herramienta de construcción de consenso levantándose como discurso hegemónico, donde la capacidad de gobernar no puede sino provenir de un poder tecnocrático que dio la sensación de estabilidad pero que también instaló en el Estado un modelo gerencial que revaloriza la legitimidad profesional, al ser la única que puede reemplazar las viejas prácticas mediadas por la política.

Si bien el triunfo de la Concertación en las elecciones de 1989 marco el comienzo de una nueva era en la historia política de Chile, no alteró para nada la naturaleza tecnocrática de la toma de decisiones gubernamentales, la cual fue una característica constante e inamovible si tomamos en cuenta que los cuatro gobiernos concertacionistas formaron, en mayor o menor medida, equipos tecnocráticos cuyo discurso estuvo siempre sustentado en la modernización pero que además tuvo el deber de proteger el concepto de gobernabilidad mostrando en sus prácticas y estilos de trabajo un progresivo desplazamiento desde la legitimidad política a la legitimidad técnica.

## 2.2) México

En México los tecnócratas por lo general han sido identificados como individuos con títulos extranjeros que han pasado su carrera profesional en el sector financiero del gobierno, y que con el pasar del tiempo han ido ocupando puestos de mayor jerarquía volviéndose más poderosos. Estos grupos empiezan a surgir con fuerza en la década de 1950 con el proceso de reorganización burocrática del Estado cuando el desarrollo económico se convirtió en una de las metas del presidente Miguel Alemán, el cual además fue el primer presidente con estudios universitarios que llevó a sus compañeros al poder aun cuando el pertenecer a algún partido político seguía siendo un requisito para ocupar altos puestos.

Desde principios de la década de los setentas con el presidente Echeverría, México empezó a implementar nuevas formas de organización política y económica con el fin de mejorar la eficiencia del aparato gubernamental y la legitimidad electoral. Es así como los economistas e ingenieros empezaron a conformar una generación de liderazgo tecnocrático sin experiencia política previa, cuyo ascenso que fue hacia los puestos de la dirigencia del PRI y a puestos de elección popular les significó el camino libre para llegar al parlamento. De ahí que todas las administraciones del PRI desde López Portillo han sido tecnocráticas y economicistas.

José López Portillo fue el primer presidente sin vinculación política previa que logró llegar al poder, factor que permitió que la influencia de los grupos reformistas compuestos en su mayoría por economistas influenciados por los modelos de planeación de la CEPAL y de la OCDE vaya creciendo. Es así como en 1980 se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto<sup>104</sup>, además del Plan Global de Desarrollo<sup>105</sup> mediante los cuales la tecnocracia reformista empezó a acceder formalmente a la estructura gubernamental.

---

<sup>104</sup>La Secretaría de Programación y Presupuesto de México fue una antigua Secretaría de Estado, que fue creada por el presidente Adolfo López Mateos en 1958 con el nombre de Secretaría de la Presidencia de la República que tenía como objetivo concentrar la planeación y las estrategias de todas las dependencias de la Administración Pública Federal. En 1976 el presidente José López Portillo modificó sus atribuciones y su nombre, transformándola en la Secretaría de Programación y Presupuesto, atribuyéndole muchas funciones que hasta ese momento tenía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ramo presupuestal y centrando sus funciones en la elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo que significaron una gran innovación en el gobierno de López Portillo. Finalmente en 1992 el presidente Carlos Salinas de Gortari resolvió desaparecer la Secretaría incorporándola íntegramente con todas sus atribuciones a la

Sin embargo, existió una gran diferencia entre los grupos tecnócratas del gobierno de López Portillo y de su sucesor De la Madrid. En el gobierno de López Portillo predominaron los esquemas expansivos de la actividad estatal alentados por la coyuntura del auge petrolero que permitió el acceso a amplios recursos financieros y por ende a un gran endeudamiento. Además los tecnócratas jugaron un papel clave en la intermediación entre el gobierno y el sector empresarial para que el programa sexenal “Alianza para la Producción”<sup>106</sup> pudiera llevarse a cabo, aunque con el sector financiero existiera constantes enfrentamientos debido a la nacionalización de la banca.

Mientras que durante el gobierno de Miguel De la Madrid la política económica implementada por la nueva élite de tecnócratas tenía como objetivo darle fin a los episodios populistas<sup>107</sup> limitando el papel de intervención económica y social del Estado debido a las crisis internacionales de inicios de los años setenta, la devaluación de la moneda y la caída del precio del petróleo. Estos factores aceleraron el proceso de desgaste del modelo de sustitución de importaciones, que sumado a la incapacidad gubernamental para manejar la situación marcaron el inicio de una larga cadena de crisis económicas.

A pesar de esto la clase empresarial respaldó y legitimó el proyecto tecnocrático que dejó completamente de lado el nacionalismo revolucionario para abrir las fronteras al mercado

---

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En esta secretaría los tres últimos presidentes de México postulados por el PRI: Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo ocuparon su titularidad durante el gobierno de su inmediato antecesor.

<sup>105</sup>El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 tenía cuatro objetivos clave: 1) Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural; 2) Proveer a la población de empleo y condiciones mínimas de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda; 3) Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente y 4) Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

<sup>106</sup>La Alianza para la Producción tuvo tres ejes de acción: reforma administrativa, reforma política y reforma económica. 1) La reforma administrativa se orientó a la descentralización de algunas dependencias y oficinas, con la finalidad de agilizar los trámites y evitar la duplicidad de funciones, y que éstos no fueran barreras que frenaran el desarrollo económico del país. 2) La reforma política permitía la participación, en forma legal de los grupos y partidos políticos de izquierda mediante su registro para las contiendas electorales, pues anteriormente manifestaban de forma clandestinamente sus propuestas y opiniones. 3) La reforma económica propuso el desarrollo de la industria petrolera; la recuperación del campo y satisfacer la demanda productiva; crear empleos a través del gasto público; reorientar a la industria hacia la generación de productos de consumo básico y, modernizar el aparato gubernamental.

<sup>107</sup>La fuerte institucionalidad del PRI aunque haya entorpecido la práctica democrática generando episodios populistas, impidió los liderazgos y gobiernos propiamente populistas, ya que el poder de los líderes era institucional y no personal.

internacional con el ingreso al GATT y la firma del TLC. Así la instauración del neoliberalismo era el nuevo proyecto político que se estaba forjando y que en este caso particular obedeció a una pugna entre diferentes facciones de poder que intentaban borrar las prácticas políticas del pasado, proyectándose como los únicos agentes de cambio y de modernización, por lo tanto, como la única alternativa política capaz de superar la crisis.

En ese sentido, el ascenso de la tecnocracia representó la emergencia de una nueva racionalidad del Estado mexicano, que en lo sucesivo interpondría los intereses de la economía sobre los de la política, es decir sobre los intereses generales de la sociedad.

Un desarrollo crucial fue el que esta élite cohesionada de personas especializadas con la capacidad de aplicar instrumentos racionales técnicos dominaron el Estado. Los cambios que se fueron produciendo habrían sido imposibles sin que la burocracia fuera dominada por un grupo de tecnócratas que alcanzó puestos en el gobierno a través de canales burocráticos en vez de canales electorales y corporativos. Así se fue dando un declive de la élite tradicional política. Esta nueva élite... no solamente mantenía el poder detrás del trono, sino que empezó a comandar el Estado<sup>108</sup>.

En este contexto, llega Carlos Salinas de Gortari a la presidencia tras un proceso electoral bastante polémico. Este presidente fue el que más preponderancia le dio al papel de los tecnócratas sobre todo a los ligados a las instituciones relacionadas con la economía y planificación y restándoles importancia a las encargadas del control político con el fin de centralizar el poder en el Ejecutivo.

Las políticas diseñadas e implementadas por el equipo de Salinas dieron la impresión de estar funcionando, ya que parecía que se estaba controlando la inflación y a pesar de que el crecimiento económico estaba por debajo del promedio regional existía la creencia generalizada de que la economía había mejorado. La estrategia del gobierno fue atraer grandes cantidades de capital internacional, incluyendo todo el dinero que salió del país durante las crisis anteriores, para pagar parte de la deuda externa e invertir en actividades productivas.

---

<sup>108</sup>Centeno, Miguel Angel, *Democracy within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*, citado por Adler, Larissa; Gil Mendieta, Jorge, *El neoliberalismo y los cambios en la élite de poder en México*, En: *REDES-Revista Hispana para el análisis de Redes Sociales*, N°1, Vol. 15. Pág. 2

Para lograr esta estrategia los tecnócratas ofrecieron estabilidad monetaria e incentivos económicos como mano de obra barata y acceso a los mercados. Esta estrategia produjo la sobrevaluación del peso y un consumo excesivo de bienes importados que perjudicó a grandes partes de la burguesía nacional y empobreció significativamente al sector campesino incapaz de competir con la agroindustria estadounidense.

En diciembre de 1994 el esquema tecnocrático de corte economicista comenzó a desmoronarse precisamente porque la economía había dependido tanto de un optimismo superficial que una vez que el pánico financiero comenzó no se lo pudo detener. El peso perdió la mitad de su valor y por ende las deudas en dólares arruinaron a gran parte de la clase media y a miles de empresas dejando como resultado un país con la deuda más grande de su historia y un sector manufacturero nacional duramente golpeado por nueve años de liberalización comercial. A esta crisis se la conoce como el efecto tequila.

Era claro que el equipo tecnocrático de Salinas cometió muchos errores diseñando las políticas pero lo que realmente reflejó las limitaciones bajo las que México funcionaba era que ninguno de los partidos de oposición, de derecha (PAN) o de izquierda (PRD), estuvieron en la capacidad de formular estrategias económicas alternativas. De ahí que la supervivencia política de Salinas se debió en gran parte a que ante la opinión internacional y una parte de la opinión nacional era inevitable la aplicación de dichos programas, ya que el único capital disponible era el extranjero y había que atraerlo sin importar los costos o riesgos.

El gobierno estaba consciente que para mantener el orden debía utilizar medidas autoritarias debido a las tensiones latentes tanto en la sociedad mexicana como en el PRI, las cuales tenían que ser impedidas de manifestarse públicamente. Para esto se creó el Programa Nacional de Solidaridad<sup>109</sup> (PRONASOL) destinado a aliviar los costos políticos de las medidas al orientarse estratégicamente hacia los pobres, y lo que es más importante,

---

<sup>109</sup>PRONASOL fue un programa de desarrollo social que con auspicio de Banco Mundial estuvo enfocado en los pueblos indígenas, campesinos y habitantes tanto rurales como de las ciudades en condiciones de pobreza cuyas necesidades básicas como alimentación, salud, educación, vivienda, empleo productivo, etc. no estaban satisfechas. El particular funcionamiento de este programa se basaba en que las comunidades podían recibir fondos estatales para proyectos tales como el agua potable o pavimentación de caminos siempre que la comunidad beneficiada contribuyera con una parte del costo y/o prestando la mano de obra necesaria.

hacia los grupos locales que tenían más probabilidades de representar una amenaza para el orden político<sup>110</sup>.

Sin embargo, según varios estudios mexicanos el objetivo real de PRONASOL fue asegurar el respaldo a Carlos Salinas y al PRI, es decir se obligó a las comunidades a desertar del PRD a cambio de la realización de obras. Es por ello que debido al uso clientelar que se le dio al programa se hizo relativamente poco para tratar el problema de la pobreza, además que la percepción de los tecnócratas sobre este tema era que se trataba de un efecto temporal de la economía mexicana a pesar de que aproximadamente la mitad de la población era pobre, reflejando en realidad que no era un problema temporal sino un problema estructural, inherente de la sociedad mexicana.

A pesar de la grave crisis político-económica que vivía México, la élite se negó a considerar cualquier cambio fundamental en la jerarquía social y económica. Los tecnócratas solamente prepararon el terreno para la entrada del neoliberalismo y se establecieron como la única opción para garantizar la estabilidad y la promesa de una mayor prosperidad económica mediante la reducción de subsidios y el aumento de impuestos regresivos<sup>111</sup>. El número de nuevos millonarios beneficiados de la desestatización de las empresas gubernamentales más rentables como los bancos, líneas aéreas, minerías, etc. fueron aumentando, y por ende fue aumentando también su capacidad de presionar al gobierno, apoyándolo cuando la coyuntura era favorable y cuestionándolo cuando las decisiones gubernamentales no respondían a sus intereses.

El asesinato de Luis Colosio en 1994 permitió que Ernesto Zedillo, ex Secretario de Estado durante el gobierno de Carlos Salinas y coordinador de la campaña de Colosio, arribara a la presidencia. Una de las consecuencias de este suceso fue el enfrentamiento entre dos corrientes políticas al interior del PRI, los zedillistas contra los salinistas en torno al manejo y responsabilidades de la crisis provocada por la falta de reservas internacionales,

---

<sup>110</sup> Centeno, Miguel Ángel, *La Revolución Salinista. La crisis de la tecnocracia en México*, En: Nueva Sociedad, Nº 152, 1997. Pág. 11

<sup>111</sup> Contrariamente a los impuestos progresivos, son aquellos cuyo tipo impositivo disminuye según aumenta la base imponible, es decir, grava proporcionalmente más las rentas más bajas.

que causando la devaluación del peso mexicano durante los primeros días de la presidencia de Ernesto Zedillo.

Esta crisis en el contexto internacional se la denominó “efecto tequila”, mientras que en México se le conoce como el “error de diciembre”, frase acuñada por el presidente saliente Carlos Salinas para atribuir la crisis a las presuntas malas decisiones de la administración del entrante Ernesto Zedillo, quien una vez en el pleno ejercicio del poder presidencial logró que se identificara a Salinas como el principal responsable del desastre económico y de todas las adversidades del país entre 1988 y 1994, generando las condiciones que le permitieron imponer su autoridad política por encima de la de su antecesor.

Así, el presidente Zedillo negoció el apoyo del PAN y PRD en el Senado para reestructurar la Corte Suprema de Justicia, apoderándose de una de los tres poderes del Estado con el objetivo de darle seguridad jurídica al proyecto neoliberal. Los tecnócratas zedillistas crearon órganos reguladores que en teoría debían propiciar la competitividad y defender a los consumidores ante la retirada del Estado del mercado, pero en realidad la creación de estos órganos reguladores tuvieron el efecto contrario y favorecieron la concentración del mercado y fortalecieron los monopolios. En resumen, el resultado fue una mayor burocracia, menor competitividad, monopolio de productores y un Poder Ejecutivo con facultades para gobernar mediante decretos.

La tendencia hacia el manejo tecnócrata en un principio surge como una reacción al partidismo y a la política clientelar características de México, pero el ascenso de este grupo al poder se dio gracias a la estrecha relación de estos con las élites económicas tras la deslegitimación de la matriz política pos revolucionaria, ya que el periodo de transición y redemocratización política coincidió con el vacío dejado por la antigua matriz que los autoritarismos habían desarticulado sin reemplazarla con éxito.

“... at all levels of the public administration but particularly at high one political criteria are considered in recruitment. Indeed, in order to achieve a top position in the bureaucracy, one must possess considerable political skills. Thus, while pure technocrats may exist at the middle and lower reaches of the system, few if any of them are found at the top. The técnicos found in cabinet positions: have specialized knowledge, but, in addition, they also

demonstrate important political skills which enable them to rise to positions of influence and to maintain themselves there<sup>112</sup>”

Esto deja entrever que el clientelismo con una fuerte relación partido-gobierno ha sido una de las grandes características de la política mexicana donde la elaboración de políticas y las decisiones gubernamentales han estado basadas en criterios políticos antes que técnicos, han estado inspiradas en la “filosofía política” del partido adaptadas en una agenda de implementación. Entre 1990 y 2000 el dominio casi total del PRI y su capacidad para controlar el proceso electoral creó un partidismo fuerte, cuyo electorado compuesto por campesinos, trabajadores y clase media, lo seguía más por la creencia existente que serían recompensados que por vínculos afectivos hacia el partido. Estas relaciones institucionalizadas le garantizaron al PRI una base de apoyo estable, que utilizó para aplastar electoralmente a los partidos de oposición débilmente organizados, los cuales también han buscado emplear una política clientelar pero su débil base organizacional lo ha impedido.

En este caso se puede observar que la hegemonía tecnocrática apareció en la arena política en medio de una crisis estructural y no solamente coyuntural después de décadas de mala administración estatal y de constantes políticas erráticas. La tecnocracia tiene influencia sobre el gobierno pero no tiene el control del Estado, no obstante, en la práctica la tecnocracia como grupo político ha mostrado sus límites y contradicciones por los tipos de acciones emprendidas, ya que su forma de proceder no ha resuelto la crisis de desarrollo, la corrupción, la desigualdad y el malestar social dejando claro que en este caso no es el agente capaz de detener los factores de la crisis social que atraviesa el país, mucho menos el agente de cambio.

### **2.3) Ecuador**

La revolución democrática burguesa de 1944 al derrocar al gobierno oligárquico implantó reformas con contenido modernizador expresadas por tres diferentes líneas. En primer lugar tenemos la versión tecnocrática oligárquica representada por Galo Plaza, quien en su afán de tecnificar su administración recurrió a la asesoría de organismos internacionales

---

<sup>112</sup>Grindle, Merilee, *Bureaucrats, Politicians and Peasants in Mexico*, citadoporLindau, Juan, En: *Technocrats and México's Political Elite*, Political Science Quarterly, Volumen 11, Nº 2, 1996. Pág. 320

que enviaron a varios expertos extranjeros a recorrer el país para estructurar la planificación del gobierno.

En segundo lugar están las versiones populistas de Velasco Ibarra y Asad Bucaram, y por último la burocrática autoritaria impulsada por la Junta Militar que en la década de 1960 retomó la planificación estatal a través de la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) realizando por primera vez una planeación general de la economía ecuatoriana en el marco de la Alianza para el Progreso, bajo cuya sombra se introdujeron algunas propuestas modernizantes.

El énfasis de los primeros cinco años de Plan era el restaurar el vigor de los estímulos de crecimiento y, en ese sentido, ponía tanta atención en la diversificación de las exportaciones como en la sustitución de importaciones. Al mismo tiempo, marcaba la prioridad de las acciones necesarias para resolver los puntos de estrangulamiento del sistema: infraestructura económica, producción agrícola, cuya evolución adversa anticipaba, e infraestructura social, especialmente educación. Los fines sociales de desarrollo recibían particular atención; las metas se formulaban en términos de los que hoy se calificaría como “necesidades básicas” de la población, y el Plan contenía propuestas concretas y detalladas sobre ciertas reformas que consideraba fundamentales, como la reforma agraria.<sup>113</sup>

Pero si bien la reforma agraria llevada a cabo por la Junta Militar en 1964 puso fin al régimen del huasipungo, no obedeció a un real proceso de distribución productiva, sino que más bien obedeció a la presión de los hacendatarios que tenían la intención de concentrarse en actividades más lucrativas para lo cual fue necesario introducir innovaciones tecnológicas que disminuyeron la demanda de mano de obra<sup>114</sup>. De ahí que este estado desarrollista configurado por los ingresos externos no articuló las demandas sociales, ni potenció un desarrollo más autónomo, sino que se convirtió en la base para la alianza entre los grupos dominantes tradicionales: la nueva burguesía modernizante y los sectores medios tecnocráticos.

Estas tres líneas produjeron que el Estado englobe en su estructura características tanto autoritarias, populistas como tecnocráticas si tomamos en cuenta que los actores que más

---

<sup>113</sup>Santos, Eduardo, *25 Años de Planificación*, Quito, JUNAPLA, 1979. Pág. 3

<sup>114</sup>Acosta, Alberto, *Breve historia económica del Ecuador*, Quito, Corporación editora Nacional, 2006. Pág.

influyeron sobre el proceso de modernización del país fueron los terratenientes, los agroexportadores y las fuerzas armadas, provocando que el rol del Estado caiga en múltiples contradicciones.

Las fuerzas armadas plantearon un estado conductor, planificador y participante directo en la modernización, mientras que los grupos oligárquicos, a través de la presión política de sus gremios, pugnarón por una vía de desarrollo menos centralizada en la que el Estado se limita a financiar y proteger el desenvolvimiento de las actividades privadas<sup>115</sup>.

A pesar de esta pugna entre los diversos actores, el modelo de desarrollo que se logró consolidar en la década de 1970 con los gobiernos de Guillermo Rodríguez Lara y el Consejo Supremo de Gobierno fue el intervencionismo estatal de corte desarrollista que gracias a las exportaciones de petróleo logró un considerable crecimiento y modernización del país. Sin embargo, la estructura económica seguía siendo totalmente dependiente de la transferencia de recursos estatales al sector privado y con un alto grado de concentración de la riqueza e inequidad social (rentismo).

En 1978 el plebiscito convocado por el Consejo Supremo de Gobierno dio paso a la aprobación de una nueva constitución que fortaleció el rol del Estado y de sus aparatos en el proceso social, estableció el sistema de partidos actual y permitió el retorno a la fase democrática más larga del país al reanudar las elecciones populares para las diferentes dignidades de gobierno.

Entonces el triunfo del binomio Roldós-Hurtado, en segunda vuelta, frente al binomio Duran Ballén-Icaza en 1979 tuvo mucho que ver con la articulación del discurso roldosista, ya que este no solo se enfocó en los sectores suburbanos de las ciudades movilizados contra la oligarquía, sino también en los sectores medios identificados con la racionalidad de las propuestas tecnocráticas. Así, *“el giro tecnocrático del populismo roldosista, representó para el país la posibilidad de juntar por primera vez dos elementos que, en el*

---

<sup>115</sup> Montufar, Cesar, *Ecuador: elecciones presidenciales de 1988*, En: Revista Mexicana de Sociología, Vol. 52, Nº 4, 1990. Pág. 157

*proceso de modernización ecuatoriano, siempre estuvieron separados; a saber, movilización y participación popular con reforma económica y política*<sup>116</sup>”.

Cuando Roldós asumió la presidencia seguía vigente el modelo heredado de las dictaduras petroleras, al cual le añadió una visión progresista y reformista, fortaleciendo la función planificadora del Estado al sustituir a la Junta de Planificación Nacional (JUNAPLA) por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), impulsando una política de redistribución de la riqueza que incluía la eliminación de los subsidios a determinadas actividades privadas y de la creación de programas sociales dirigidos a los sectores más pobres. Esto ocasionó la reacción tanto de la oligarquía como del populismo tradicional que aspiraban a una conducción diferente de la economía.

En esta coyuntura y con la muerte de Roldós en 1981 se produjo un reacomodo en las fuerzas y discursos políticos ante la expectativa de un proyecto que quedaba inconcluso. Osvaldo Hurtado al asumir el poder pretendió profundizar el programa de reformas<sup>117</sup> de su antecesor y fomentó el fortalecimiento de las organizaciones populares e instrumentó un programa de inversión social y desarrollo rural.

Sin embargo, también tuvo que enfrentar las secuelas del conflicto con el Perú, la caída de los precios del petróleo y la destrucción de los cultivos de la costa por las inundaciones pero el hecho de mayor impacto fue sin lugar a dudas la crisis de la deuda externa. Ante estos acontecimientos, Hurtado le dio un giro al manejo estatal optando por un programa de racionalización y restricción fiscal, liberalización de la economía, sucretización de la deuda y en general la aceptación de los lineamientos neoliberales del FMI y del gobierno de Reagan.

De esa manera, *“la unidad entre reforma y participación popular que Roldós articuló sufrió con su muerte una fractura insalvable, lo que condujo a la separación definitiva entre populismo antioligárquico y tecnocracia”*<sup>118</sup>, la cual al ser incapaz de convocar consenso, desencadenó que las organizaciones populares organicen manifestaciones de

---

<sup>116</sup> ídem. Pág. 158

<sup>117</sup> El enjuiciamiento de los empresarios evasores de impuestos, proyecto de ley para frenar la liquidación ficticia de empresas, nuevo código agrario, etc.

<sup>118</sup> Óp. Cit. Montufar. Pág. 160.

grandes proporciones. Esta ruptura entre el populismo antioligárquico y la tecnocracia fue aprovechada por la derecha socialcristiana para crear un discurso populista carente de contenido de reforma y un discurso anticrisis que rechazaba cualquier solución técnica.

Es así como el gobierno de Hurtado osciló entre el reformismo y el aperturismo económico, perdiendo la oportunidad de orientar el ajuste hacia esquemas más equitativos y de limitar la influencia política de la oligarquía, con lo cual su sucesor León Febres Cordero, fue el que le dio el giro radical al manejo del Estado a favor de un modelo empresarial de desarrollo.

Su gabinete fue conformado por gerentes, administradores y empresarios, los cuales abandonaron la planificación estatal y reestructuraron el Estado con el fin de canalizar los recursos hacia actividades privadas. Además, entregó el Ministerio de Defensa, la Corporación Ecuatoriana de Petróleos (CEPE) y el Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones (IETEL) a militares de renombre debido a la confianza que estos generaban en los empresarios y como prebenda para garantizar lealtades políticas.

El programa económico impuesto por los socialcristianos profundizó la crisis económica debido a que eliminó la injerencia del Estado en el mercado cambiario y disminuyó radicalmente los subsidios. Además la caída del precio del petróleo y la suspensión de las exportaciones de esta materia prima provocó que el régimen emitiera dinero sin control con el objetivo de continuar el financiamiento de las obras iniciadas con el fin de ampliar su clientela electoral. Debido a estas acciones se produjeron disputas entre gobiernistas y varias agrupaciones políticas que criticaban al régimen, por lo cual Febres Cordero se vio en la obligación de convocar a un plebiscito en 1986 para legitimar su gestión, que además

buscaba una respuesta afirmativa en la reforma de la ley de partidos, mediante la supresión del artículo que precisa la necesidad de pertenecer a un partido para acceder a cualquier cargo, vía elección popular. Febres Cordero levantó así la bandera de los "independientes", para debilitar las tendencias tecnocrático-reformistas de los partidos de la oposición<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup>Ídem.Pág. 164

No obstante, debido a su forma autoritaria y paternalista de gobernar susceptible a la presión de grupos particulares y sumado a la crisis económica que atravesaba el país en ese momento, hizo que la mayoría de la población se inclinara por rechazar la propuesta del gobierno en el plebiscito, volcando nuevamente la discusión al papel del Estado en el manejo de la crisis.

Es así que el discurso de Rodrigo Borja al asumir el cargo se estructuró en torno al rescate de la institucionalidad, al pluralismo ideológico, a la reforma política y a la crítica al modelo económico de ese entonces. Sin embargo, el programa económico implementado hizo que el discurso institucionalista se vaya desmoronando, ya que los ajustes fiscal y monetario le quitaron al Estado los recursos para llevar a cabo la redistribución de los ingresos provocando a que a los dos años de presidencia se diera un reacomodo casi total en la escena política. De esta manera, el discurso de Borja al igual que el de Hurtado se encerró dentro de los límites de la razón tecnocrática, separándose de las demandas sociales.

En el gobierno de Sixto Duran Ballén se impulsó la economía de mercado, las privatizaciones, el apoyo directo a la banca y por ende incorporó a su gobierno personalidades tanto de la empresa privada como socialcristianos. Separó al país de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) beneficiando a las empresas transnacionales y debido a su estrategia anti estatista la seguridad social entró en crisis.

En 1993, con la promulgación de la Ley de Modernización del Estado, se impulsaron varios procesos de privatización para lo cual se creó el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) bajo las recomendaciones y acuerdos entre el Estado y algunos de los bancos multilaterales para el desarrollo. Esta institución adscrita a la Presidencia tenía como finalidad planificar, coordinar y ejecutar las reformas sectoriales, era un brazo técnico que actuaba por encima de los Ministerios sin ninguna intermediación con el sistema político que no fuera el Presidente.

En 1995 surge el denominado Proyecto de Asistencia Técnica para la Modernización del Estado (MOSTA, por sus siglas en inglés). Los funcionarios del MOSTA tenían un nivel de formación académica muy alto, la mayoría con estudios de cuarto nivel realizados en

universidades extranjeras sobre todo en las áreas de economía, administración pública y otras carreras técnicas.

De ahí que la retórica tecnocrática siempre ha hecho referencia a la relevancia de sus conocimientos como fuente de legitimación de su poder institucional, ya que según este imaginario los políticos proceden por fuera de la racionalidad y actúan por intereses y valores poco neutrales. Esta distinción hizo que el sistema político fuera visto por los tecnócratas como la principal causa de los bloqueos en las reformas, ya que se concebía al sector público como una agencia de cabildeo y repartición corporativista de prebendas sectoriales y locales<sup>120</sup> debido a lo cual era necesario desmontar el Estado no solo para posibilitar el ingreso de capital extranjero sino también para poder constituir un mercado de bienes y servicios.

El peso que simbólicamente generó la detención de un saber especializado legitimó las intervenciones de los funcionarios en las distintas instituciones públicas con un alto nivel de discrecionalidad a la hora de armar las agendas de reforma al no tener la necesidad de someterse a algún tipo de espacio consultivo intermedio. Esta situación favoreció a que la construcción, deliberación y circulación de las agendas de reforma se hayan ejecutado en grupos restringidos, convirtiendo al aislamiento político en una estrategia de distanciamiento de la opinión pública.

Esto deja entrever los altos niveles de autonomía que tenían los tecnócratas con respecto a los actores políticos nacionales y la alta incidencia sobre la toma de decisiones que tuvieron los funcionarios de los bancos multilaterales a la hora de poner en marcha las transformaciones diseñadas. Esta estrategia permitió que los bancos multilaterales apoyaran proyectos de corto plazo, es decir de endeudamiento rápido limitando la reforma política, lo cual fue rechazado por la población en la consulta popular de 1995 convocada por el presidente para reformar las áreas estratégicas de la economía bajo un modelo de descentralización y privatización.

De esta manera, el problema del modelo de desarrollo del Estado volvió al debate público donde varios actores como la Coordinadora de Movimientos Sociales que agrupaba a

---

<sup>120</sup> Ídem. Pág. 164

diversos sindicatos públicos y al Movimiento Indígena, el Congreso Nacional, la Asociación de Municipalidades (AME), el Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE), y distintos movimientos ciudadanos, presentaron diferentes agendas de trabajo y planes para tratar el problema, lo cual en realidad tuvo el efecto contrario al esperado agudizando más la competencia interinstitucional.

La presión de los actores mencionados, la relevancia cada vez más alta del tema en la opinión pública, y sobre todo la pérdida de centralidad del ejecutivo con respecto a la gestión del tema obligan a configurar al MOSTA como eje de una “Comisión de Descentralización” que recoja las diferentes propuestas y las incluya en un proyecto final a ser aprobado por el Presidente del país. El MOSTA termina así funcionando como espacio de coordinación y confrontación de las propuestas de descentralización existentes, un desenvolvimiento eminentemente más político que técnico<sup>121</sup>.

El siguiente en asumir el poder fue Abdalá Bucaram quien manejo un discurso totalmente opuesto al de su antecesor, es decir ataco a la racionalidad tecnocrática, ya que para él era la causa de la crisis del país. Utilizó su figura de loco para ganar adeptos, proyectándose como la antítesis del estadista moderno que identificaba a la institucionalidad como el obstáculo para canalizar las demandas sociales, como la responsable de la exclusión política de los sectores sociales vulnerables debido al manejo técnico y planificado del aparato estatal por

hombres que son sin alma, que son inertes, que no tienen pasión por las cosas... que piensan solucionar el problema económico en términos de la estadística y se fijan más en el dólar que en el niño porque más importancia tiene la forma de financiar un proyecto de factibilidad para estudiar la economía nacional que la forma de dar capacidad a una criatura que viene en el vientre de su madre<sup>122</sup>

Sin embargo, apenas a seis meses de su gestión el descontento social era generalizado, no solo porque en campaña se declaró anti neoliberal y designó a tres de los empresarios más adinerados del país al mando del comité económico de gobierno, sino que junto con este equipo propuso privatizar las principales instituciones públicas como Emetel y el IESS, eliminó los subsidios del gas y de los servicios públicos, y subió el IVA del 10% al 12%.

---

<sup>121</sup> Ramírez, Franklin, *Técnicos y Políticos, ¿cómo dialogan? Tecnocracia y configuración política en la Modernización del Estado ecuatoriano*, CLACSO-ASDI, 1999-2000. Pg. 19

<sup>122</sup> Óp. Cit. Montúfar, Pág. 168.

Además existieron varias denuncias sobre corrupción, malversación de fondos, nepotismo, enriquecimiento ilícito, etc., que llevó a que a principios de 1997 el Congreso Nacional de manera ilegal lo cesara de sus funciones, imponiendo a Fabián Alarcón para sucederlo.

Es así como comenzó la fase de crisis en el país en la que sucedieron siete gobiernos. Después de Alarcón asumió el poder Mahuad, quien tampoco pudo culminar su mandato y fue reemplazado por su vicepresidente Gustavo Noboa. Luego por elección popular asumió Lucio Gutiérrez, quien sería derrocado por una revuelta popular y Alfredo Palacio asumiría el poder. De esta manera, los planes nacionales de descentralización elaborados por el CONAM nunca fueron puestos en práctica debido a la profunda crisis económica, a la inestabilidad política, al colapso del sistema financiero privado y al déficit fiscal que generó un agudo conflicto distributivo.

Esta situación se agudizó aún más en el año 2000, cuando se aprobó la Ley de Transformación Económica que modificó el régimen monetario legalizando la dolarización. Esta ley actuó como mecanismo para afianzar el modelo neoliberal, el cual trataba de despolitizar la economía a través de la influencia tecnocrática. No obstante, a pesar del perfil tecnocrático de Mahuad la decisión de llevar a cabo el salvataje bancario fue netamente política.

Ante esta situación se conformó la Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales que intentó canalizar el debate sobre la descentralización presentando una propuesta técnica de un nuevo modelo de gestión que proponía líneas de acción para un estado descentralizado. No obstante, la dificultad para llegar a un consenso se debió principalmente a la falta de definición de los roles, atribuciones y responsabilidades de cada actor. De hecho, se limitaron las funciones y la injerencia del CONADE, después convertido en ODEPLAN, en la planificación de las políticas económicas y sociales del Estado.

Así, se puede apreciar que el sistema nacional de planificación no ha sido implementado a cabalidad a nivel normativo, institucional y de gestión, generando una inadecuada articulación de políticas públicas debido a los inadecuados mecanismos de coordinación interinstitucional, malgastando los recursos materiales, humanos y financieros por la

proliferación de organismos paralelos, algunos altamente influenciados por los organismos internacionales.

Con esta rápida visión se puede entender que en el proceso de consolidación del modelo empresarial de desarrollo existieron factores decisivos. La crisis económica de 1982 que se prolongó dos décadas, limitó las posibilidades de atención gubernamental a los sectores más necesitados, la deuda externa fue una constante en todos los gobiernos, los cuales condicionados por el FMI y las indicaciones de los tecnócratas neoliberales, fijaron como prioridad su pago desarticulando y limitando el gasto social. Todo esto enfocado en beneficiar exclusivamente a los empresarios, ya que con la afirmación de este modelo de desarrollo las cámaras de la producción emergieron como poder político.

Por otro lado, el aparato burocrático que se expandió en la época del desarrollismo estatal, fue uno de los sectores más afectados no solo por las políticas gubernamentales de reducción estatal, sino por los privilegios concedidos a instituciones donde los funcionarios con conocimientos especializados laboraban ante la influencia hegemónica del capital internacional.

Con la llegada de Rafael Correa al poder se inaugura una nueva etapa del Estado ecuatoriano. Su gobierno abandonó las políticas neoliberales y le devolvió al Estado un papel rector en la economía incrementando el gasto social para disminuir las desigualdades sociales, a pesar de que estas están expuestas a las fluctuaciones de los precios del petróleo y recursos minerales.

Además, han surgido dos cambios significativos. El primero ha sido la re-centralización de la institucionalidad estatal que implica un camino directo hacia la planificación y la condensación del poder en el ejecutivo, en la figura del presidente, que implica una gestión política decisionista con capacidad de modelar la acción de los poderes del Estado. Y el segundo es la recaudación fiscal que exige el cumplimiento de las obligaciones tributarias para lograr construir una sociedad cohesionada, mediante principios de progresividad, equidad, suficiencia recaudatoria, prioridad de impuestos directos, la incorporación de la

responsabilidad ambiental, entre otros<sup>123</sup>. Este es un elemento fundamental para lograr justicia social e impulsar el desarrollo de la nación.

Para Alianza País el objetivo de la Asamblea Constituyente era construir una democracia activa y deliberativa que configurara un modelo participativo a través del cual todos los ciudadanos puedan ejercer el poder, formar parte de las decisiones públicas y controlar las acciones de sus representantes. De ahí que en la Constitución de 2008 se haya designado al Estado ecuatoriano como intercultural y plurinacional estableciendo el Buen Vivir como el objetivo a alcanzar en el proceso de desarrollo, lo que incluye el otorgamiento de derechos a la naturaleza.

No obstante, se esperaba que los movimientos sociales participaran activamente con el régimen pero la constante confrontación entre el gobierno y varios sectores como los maestros, movimiento indígena especialmente con la CONAIE y los ecologistas ha sido la tendencia durante todo el tiempo que Correa lleva en el poder. Estos conflictos pueden ser explicados a través de dos factores, el primero se debe a que el gobierno está conformado tanto por tecnócratas como por científicos sociales que se asumen como la representación del interés nacional que va más allá de las agendas corporativas de los diferentes sectores de la sociedad civil.

Y el segundo, son las diferentes concepciones sobre desarrollo, ya que Correa pretende mantener el modelo extractivista que comprende ampliar la explotación petrolera e incursionar en la minería a gran escala para poder alcanzar para invertir en actividades que permitan superar dicho modelo; mientras que tanto el movimiento indígena como los ecologistas se oponen a ello apelando a los derechos de la naturaleza, a la posibilidad de contaminación y al riesgo que esto implica para la salud de los habitantes de las zonas en donde se llevan y se llevarían a cabo estas actividades.

El Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional para el Buen Vivir son el instrumento al que están sujetos las políticas, programas y proyectos públicos, así como la asignación de recursos para los mismos. La Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo

---

<sup>123</sup>Carrasco, Carlos Marx (Coord), *Una nueva política fiscal para el buen vivir*, Abya Ayala, 2012. Pg. 16

(SENPLADES) es el organismo técnico responsable de la planificación nacional que reemplazo a la ODEPLAN y al CONAM.

Los tecnócratas del gobierno han sido identificados como una élite intelectual de clase media ilustrada<sup>124</sup> que ha reafirmado su poder político y su hegemonía en el Estado, lo cual a pesar de que implique llevar a cabo una serie de alianzas tanto a nivel nacional como regional, es esta clase media tecnocrática reformista<sup>125</sup> la que busca afirmarse como el nuevo bloque de poder para reemplazar a las alianzas del Estado neoliberal.

Y es precisamente este nuevo bloque el que lleva la batuta en la planificación que está enfocada, en cambiar el patrón de acumulación, la matriz productiva y el esquema extractivo primario-exportador para dar paso al desarrollo de la industria nacional en sectores como la petroquímica, bioenergía, biocombustibles, biomedicina, entre otros<sup>126</sup>. Adicionalmente se le ha asignado prioridad a las actividades que generen valor agregado como el turismo.

Por lo tanto, la tecnocracia reformista es la encargada de sistematizar, racionalizar y dar coherencia a los planes y leyes para luego convertirlos en discursos públicos que legitimen el accionar del gobierno a través de las cadenas nacionales y los enlaces ciudadanos creando la ilusión de un vínculo directo con la figura del presidente.

---

<sup>124</sup> Desde 1950 la clase media ha estado compuesta en su mayoría por burócratas, profesionales liberales y comerciantes, que tuvieron una amplia participación en el gobierno de Galo Plaza, ya que para este mandatario era muy importante contar con el apoyo de este sector, por lo que promulgó la ley de carrera administrativa que garantizaba la estabilidad de los empleados públicos. A partir de este periodo se conformó una clase media con importante peso político a través de adhesiones y lealtades que apoyaba al gobierno a pesar de su carácter represivo. Por un lado, estaba la joven tecno burocracia convencida de embarcarse en una empresa técnica y no política; y de otra parte estaban varios miembros de la antigua clase media intelectual, entregados a la defensa de un sistema que les había permitido ascender. Con el boom petrolero de los setentas el crecimiento de la clase media educada fue muy importante, ya que justamente debido al crecimiento económico tuvieron acceso no solo a educación, sino también a espacios de arte, literatura y política fortaleciendo la democracia. Esta nueva generación de tecnócratas es la heredera de esta clase media mencionada y se ha convertido además en el espacio de nuevas capas sociales emergentes. Cueva, Agustín, *El proceso de dominación política en el Ecuador*, Edición Actualizada, 1981. Pg. 66-86

<sup>125</sup> Cambio en las posturas ideológicas que regulan la política pública, es decir la superación de los conflictos a través de una paulatina inducción de reformas graduales que implica rupturas con el modelo oligárquico – neoliberal. Renegocia la modernización del Estado, renovación de la economía, de la institucionalidad pública y genera acuerdos sociales que permitan la gobernabilidad.

<sup>126</sup> Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009. Pág. 85

A diferencia de líderes telepopulistas que transformaron la política en una lucha sobre símbolos y no sobre propuestas, Correa mezcla el telepopulismo con la disputa sobre políticas públicas con argumentos técnicos. Su populismo combina los apelativos emocionales con propuestas bien estudiadas de políticas públicas. Así puede llegar a varios públicos y convencer con la razón y los sentimientos de la virtud de sus proyectos y sobre la falsedad y mala fe de sus opositores, sobre todo de los medios<sup>127</sup>.

El presidente en sus discursos utiliza un lenguaje popular para demostrar que es igual al pueblo pero también utiliza lenguaje técnico con cifras e indicadores para presentar las iniciativas del gobierno, transformando la política en una disputa sobre la credibilidad de su persona y de su equipo de trabajo frente a sus opositores. De esta manera, la meritocracia y la conversión del saber en capital intelectual aparece como la escalera que permite acceder al ascenso social, así los méritos individuales se superponen a la representatividad social.

La mayor parte de este grupo de tecnócratas está familiarizado con el discurso y los conceptos de desarrollo, ya que varios provienen del ámbito académico sobre todo de universidades privadas y/o que han realizado sus estudios de posgrado en el exterior, otros estuvieron ligados al proceso de modernización y privatización llevado a cabo por el CONAM y ahora reconstruyen el Estado desde la SENPLADES, y por último están los que fueron fruto de la izquierda de los años 1980 y 1990 que han sido acogidos por la revolución ciudadana para su reingreso a la política, en muchos casos desvinculándose de los movimientos sociales.

Este no es el primer gobierno en el cual los tecnócratas ocupan un rol central, ya que como se mencionó al principio del documento estos fueron los que estuvieron a cargo de las transformaciones en la Junta Nacional de Planificación durante las dictaduras de los años 1960 y 1970, sin embargo este es el primer gobierno tecnocrático electo democráticamente, aunque no haya sido electo específicamente por esa característica. De ahí que Catherine Conaghan señale que

la presidencia de Correa es plebiscitaria en dos sentidos: ha tenido y tendrá que ganar elecciones y se basa en la comunicación directa, no mediada, ni institucionalizada, entre el ejecutivo y los electores. Este es un gobierno personalista... Sin oposición de los partidos políticos o de la sociedad civil, con un movimiento electoral más que con un partido de

---

<sup>127</sup> De la Torre, Carlos, *El gobierno de Rafael Correa: posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria*, En: Temas y debates, Nº20, 2010. Pág. 167

gobierno, el desarrollo político del Ecuador parece que se asienta solamente en Correa: su personalidad, sus ambiciones y sus decisiones sobre qué tipo de 'giro a la izquierda' son las más convenientes para el país<sup>128</sup>

La tecnocracia que hemos conocido a lo largo de la historia del Ecuador ha sido esencialmente económica, la cual encontró un campo fértil para desarrollarse debido principalmente a dos factores. Primero, por la ausencia de discusión ideológica que favoreció a la penetración de la técnica en la política, sobre todo de un tipo de especialista de corte empresarial con pretensiones de prestigio social que buscaba estar cerca de la clase política.

Y, segundo, debido a que los partidos políticos del país no lograron cristalizarse como organizaciones fuertes, y por ende tampoco lograron establecer una cohesión ideológica que generara ideas nuevas y coherentes que pudieran ser transformadas en políticas públicas. No obstante, durante los periodos de Correa el fenómeno tecnocrático ha cobrado fuerza en otras áreas del Estado aparte de la económica, ya que ha agrupado a un selecto grupo de colaboradores técnicos, muchos de ellos científicos sociales jóvenes identificados con la línea posneoliberal ante la intención de apuntar hacia al recambio generacional en la administración pública.

---

<sup>128</sup>Óp. Cit. De la Torre, Pág. 167

## Capítulo III

### Análisis Grupo Negociador Iniciativa Yasuní ITT.

La Iniciativa Yasuní ITT al responder tanto a una propuesta técnica como política forma parte constitutiva del proyecto político del actual gobierno, así como una de las prioridades en la agenda de política exterior ecuatoriana no solo por su trascendencia en la conservación de zonas ambiental y ecológicamente sensibles, sino también por ayudar a combatir el cambio climático.

El Presidente Rafael Correa lanzó la Iniciativa Yasuní ITT como una propuesta hacia la comunidad internacional para mantener aproximadamente 846 millones de barriles de petróleo indefinidamente bajo tierra, priorizando los valores sociales y ambientales, y explorando nuevas alternativas de beneficiar económicamente al país, apelando a la corresponsabilidad internacional.

A pesar de las adversidades por las que ha pasado la Iniciativa, el gobierno ha mantenido su postura de no explotación avanzando en los proyectos de energía renovable a través del financiamiento del fideicomiso firmado con el PNUD para cambiar la matriz energética.

#### 3.1) Descripción y contexto Parque Nacional Yasuní ITT.

El Parque Yasuní está ubicado en la región amazónica en las provincias de Orellana y Pastaza. Esta región según estudios científicos<sup>129</sup> es considerada la de mayor diversidad biológica del mundo, razón por la cual el 20 de noviembre 1979 se declaró al Yasuní como Parque Nacional con el fin de preservar toda la riqueza natural que existen en su interior, puesto que "*cualquier alteración o disminución que sufran los bosques naturales conducen de un modo inevitable a la extinción o menoscabo de la diversidad genética y con ello la degradación de la biodiversidad*"<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup>Scientists Concerned for Yasuní National Park. 2004. Technical advisory report on: the biodiversity of Yasuní national park, its conservation significance, the impacts of roads and our position statement.

<sup>130</sup>Ministerio de Ambiente y Universidad Católica, "Estudio de flora y fauna en el bloque 31, Parque nacional Yasuní", Pecon, Ecuador, 2002, p. 15

En 1989 el Parque Nacional Yasuní empieza a formar parte de la Reserva Mundial de Biosfera, dentro del programa del Hombre y de la Biosfera de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, lo cual implicó que el manejo del parque debe estar sujeto a las diez directrices de las Estrategias de Sevilla<sup>131</sup>, dictadas en la Conferencia de Expertos realizada en España en marzo de 1995 para asegurar que en toda reserva de la Biosfera las actividades que se realicen garanticen el equilibrio y la no contaminación.

En 1999, una parte del Parque fue declarada como Zona Intangible<sup>132</sup>, la misma que fue delimitada en el año 2006, con el objetivo de proteger y preservar innumerables especies animales y vegetales en peligro de extinción. Actualmente, la extensión protegida es de 982.000ha.

El Yasuní alberga aproximadamente 2.244 especies de árboles y arbustos, más de 366 de ellas no han sido clasificadas aún por la ciencia. Además, el Yasuní posee el récord mundial para tierras bajas en el número de epífitas por parcela estudiada. Por lo menos, el 10% de las especies de epífitas<sup>133</sup> del Yasuní son endémicas a la región del Alto Napo. También es uno de los lugares más diversos de aves en el mundo, donde se han registrado 567 especies y protege cerca del 40% de todas las especies de mamíferos de la cuenca amazónica. A esto se le debe sumar, que es el área con el número más alto registrado de herpetofauna<sup>134</sup> en toda Sudamérica, con 105 especies de anfibios y 83 especies de reptiles documentadas; una inmensa diversidad de peces de agua dulce con 382 especies y con más de 100 mil especies de insectos por hectárea<sup>135</sup>.

El proyecto ITT, era antes conocido como Ishpingo-Tambococha-Tiputini-Imuya, ITTI, sin embargo quedó como ITT, ya que el sector de Imuya, al norte del río Napo pasó a ser Zona Intangible. El ITT es todavía un proyecto de bloque, iniciado por Petroecuador en 1992,

---

<sup>131</sup> Convención de Sevilla. Reservas de Biosfera. Estrategias de Sevilla y Marco Estatuario de la Red Mundial.

<sup>132</sup> Las zonas intangibles son espacios protegidos de excepcional importancia cultural y biológica en los cuales no puede realizarse ningún tipo de actividad extractiva debido a su valor ambiental, no solo para la región, sino para el país y el mundo.

<sup>133</sup> Las epífitas son plantas que crecen independientemente sobre otras plantas sin tener raíces directas en el suelo. Muchas orquídeas son epífitas.

<sup>134</sup> Conjunto de reptiles de una región determinada.

<sup>135</sup> Bravo, Elizabeth, *Impactos explotación petrolera*, Quito, 2007. Pág. 40

cuando abrió 600 Km. de líneas sísmicas y perforó 5 pozos exploratorios. En enero de 1993 un derrame de 7 mil barriles de crudo afectaron una extensión de más de 3.5 ha, el que después de seis años y con la implementación de medidas para contrarrestar los impactos todavía no podía ser retirado por completo<sup>136</sup>.

En 1985 se licita el bloque 16 a la empresa Conoco, con lo que cinco años más tarde en 1990, la Corporación de Defensa de la Vida, CORDAVI, presentó una denuncia ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, en contra de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana, CEPE; del Ministro de Energía y Minas y del Ministro de Agricultura y Ganadería. El Tribunal resolvió que los funcionarios de gobierno "*eviten en lo posterior hacer concesiones de áreas para la explotación petrolera dentro de los Parques y áreas de reserva natural o equivalentes*".<sup>137</sup> Tiempo después, el bloque 16 pasó a manos de la empresa Maxus, posteriormente YPF y actualmente Repsol.

En 1996, el Bloque 31, que se encuentra en el Parque Nacional Yasuní, fue adjudicado a la empresa Argentina Pérez Compac. Durante 1997 y 1998 la empresa Pérez Compac perforó dos pozos exploratorios, donde encontró reservas petroleras con crudo pesado. En el 2002 la empresa argentina quebró y fue comprada por Petrobrás, empresa estatal petrolera del Brasil. De acuerdo al Estudio de Impacto Ambiental presentado por esta petrolera, las cifras de crudo a ser extraído tienen un máximo de 30.000 barriles por día, pero en el periodo de 18 años irían decayendo hasta los 3.000 barriles por día.

Según Petroecuador, se planea estabilizar la producción de petróleo en 108.000 barriles diarios durante los primeros 17 años y se espera alcanzar los 58 mil barriles diarios a los 29 años de iniciado el proyecto. Así, con la mediación de ambos proyectos, la producción total se iniciaría con 20 mil barriles diarios y alcanzaría un máximo de 122 mil barriles diarios hasta el quinto año de iniciada la extracción, proyectándose a llegar a los 59 mil barriles diarios en el año 29.

---

<sup>136</sup> Acción Ecológica, Moratoria al proyecto ITT y Bloque 31.

<sup>137</sup> Ver CORDAVI, "Vida por Petróleo", 1992.

No obstante, existe otro problema en lo referente a la extracción del petróleo, al existir agua de formación<sup>138</sup> en los yacimientos que por las profundidades a las que ocurre la explotación petrolera (3-6 Km.), la temperatura del agua podría alcanzar hasta los 180°C. Estas aguas contienen además elementos que son riesgosos para la salud humana y el ambiente, por los prolongados periodos de contacto agua/roca. Muchas de las aguas de formación son particularmente ricas en cloruros, y esto mejora la solubilidad de otros elementos entre los que se incluye el radioactivo radio<sup>139</sup>, del que se presume está presente en el agua de formación de la cuenca amazónica. Por lo tanto, el agua de formación presente en los yacimientos de petróleo, una vez extraída a la superficie, resulta sumamente tóxica para el medio ambiente.

De esta manera, según el estudio realizado por Acción Ecológica en el 2004, existe un promedio de 80 barriles de agua por cada 20 barriles de crudo extraídos. Así, en 29 años de explotación, la producción acumulada de crudo alcanzaría los 960 millones de barriles, mientras que su equivalente de agua sería de 3.840 millones de barriles e incluso hasta cuatro veces más.

Otro de los temas fundamentales sobre el Yasuní es lo relacionado al territorio Huaorani, el cual se extiende desde el río Napo hasta el Curaray en un área aproximada de 2'000.000ha. El pueblo Huaorani se caracteriza por ser cazador y recolector, razón por la cual requiere de grandes extensiones para mantener sus prácticas de producción y consumo, pero la apropiación del territorio por parte de las compañías petroleras, compañías madereras y colonos redujo la zona de movimiento de esta población. Actualmente, muchos habitantes de este territorio han perdido sus tradiciones de caza y recolección y, han pasado a ser dependientes de alimentos, medicinas y varios elementos que las empresas petroleras les proveen, produciendo profundos cambios en sus hábitos.

---

<sup>138</sup> Es un tipo de agua sedimentaria producto de 150 millones de años de procesamiento natural y tiene niveles muy altos de salinidad y metales pesados. Es fuertemente salina, llegando a tener concentraciones de cloruros de sodio y otros sólidos en cantidades que pueden llegar a las 100.000 miligramos de sólidos por litro de agua. El agua de mar puede llegar a tener 35.000 miligramos de sodio por litro de agua.

<sup>139</sup> El radio es una sustancia química radiactiva formada de la degradación del uranio y el torio. La exposición a niveles altos de radio produce un aumento en la tasa de cáncer de los huesos, el hígado y los senos. Se ha demostrado que el radio produce efectos en la sangre (anemia) y los ojos (cataratas).

En el caso de los Tagaeri, Taromenane y Oñamenane al ser pueblos en aislamiento voluntario han logrado mantener su forma de vida tradicional. Además, fueron reconocidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que en el 2006 otorgó medidas cautelares a favor de estos pueblos para proteger sus derechos y “*solicitó al Estado ecuatoriano la adopción de las medidas necesarias para proteger de la presencia de terceros en el territorio en el que habitan los beneficiarios*”<sup>140</sup>.

Por su parte el Estado ecuatoriano ratificó la solicitud de la CIDH en la Constitución del 2008, en la cual consta que

[...] los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas y hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio que será tipificado por la ley [...] <sup>141</sup>.

### **3.2) Iniciativa Yasuní ITT. Grupo Negociador**

En el 2007, el Presidente Rafael Correa lanzó la Iniciativa Yasuní ITT como una propuesta hacia la comunidad internacional para mantener aproximadamente 846 millones de barriles de petróleo indefinidamente bajo tierra, priorizando los valores sociales y ambientales, y explorando nuevas alternativas de beneficiar económicamente al país. La comunidad internacional deberá aportar al menos con la mitad de las utilidades que recibiría el Estado en el caso de explotar el crudo.

Esta iniciativa plantea los siguientes puntos:

- a) una opción innovadora para combatir el calentamiento global, evitando la explotación de combustibles fósiles en áreas de alta sensibilidad biológica y cultural en los países en desarrollo

---

<sup>140</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <http://www.cidh.org/medidas/2006.sp.htm>

<sup>141</sup> Constitución de la República del Ecuador 2008. Título II, Capítulo IV, Art. 57, Numeral 21.

b) la protección de la biodiversidad en la Amazonía y el apoyo al aislamiento voluntario de las culturas indígenas no contactadas que habitan el Parque Yasuní (Tagaeri y Taromenane)

c) el desarrollo social, la conservación de la naturaleza y la implementación de fuentes renovables de energía, en una estrategia encaminada a consolidar un nuevo modelo de desarrollo equitativo y sustentable en el país<sup>142</sup>.

El Ecuador firmó un acuerdo internacional con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la recepción y uso de las contribuciones internacionales que apoyen la iniciativa. El PNUD es el encargado de recibir y administrar los fondos de los contribuyentes, que después deberá entregar al Estado ecuatoriano para que los invierta de acuerdo a los lineamientos del Plan Nacional para el Buen Vivir. Estos lineamientos son: desarrollar fuentes renovables de energía como proyectos hidroeléctricos, geotérmicos, eólicos y solares; mantener los ecosistemas y las áreas protegidas; reforestar áreas degradadas; promover el desarrollo social y empleo sustentable y mejorar la eficiencia energética.

La ejecución de estos proyectos de energía renovable son de suma importancia, ya que casi la mitad de la energía que requiere el país proviene de la quema de derivados del petróleo en plantas térmicas que son costosas, ineficientes y altamente contaminantes. De ahí que el proyecto hidroeléctrico Huapamala en Loja se haya convertido en una prioridad al ser el primer proyecto financiado por el fideicomiso<sup>143</sup>. Los otros proyectos serán financiados con los intereses generados por los fondos del fideicomiso.

El proceso de esta Iniciativa, desde su génesis, ha estado articulado a una variedad de actores sociales. Este factor es muy importante desde la visión constructivista de las relaciones internacionales, ya que son las construcciones sociales las que influyen en los intereses de los individuos, en este caso de los individuos con acceso al poder. Sin embargo, debido a que el Ecuador tiene un régimen presidencial y el presidente es el individuo constitucionalmente investido de autoridad para manejar y decidir sobre los

---

<sup>142</sup> [http://www.yasuni-itt.gov.ec/contenidos.asp?id\\_page=39](http://www.yasuni-itt.gov.ec/contenidos.asp?id_page=39)

<sup>143</sup> <http://yasuni-itt.gob.ec/vermas.aspx=271>. Revisado 10/01/2013.

asuntos de política exterior, se analizará los discursos del presidente Correa y de los jugadores escogidos por este, es decir del Grupo Negociador.

El gobierno ha promovido en varios de sus discursos a la corresponsabilidad, principio de la cultura kantiana, como factor trascendental de la conservación de la naturaleza frente a la crisis vinculada al capitalismo global. Esto se puede apreciar a través de los planteamientos que el Presidente Correa hiciera en la presentación de la Iniciativa en la LXII Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York en el 2007. Aquí el primer mandatario mencionó la relación no extractivista con la naturaleza como eje del debate sobre una economía postpetrolera.

Ecuador pide al resto de la humanidad una contribución de solamente cinco dólares por barril para conservar la biodiversidad, proteger a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario que allí habitan y evitar las emisiones de dióxido de carbono. El total de la compensación solicitada al resto de la Humanidad es de aproximadamente 4,600 millones de dólares. Este sería un extraordinario ejemplo de acción colectiva mundial para reducir el calentamiento global para beneficio de todo el planeta<sup>144</sup>

Por su parte, los discursos del grupo negociador se han enfocado en defender la naturaleza y la biodiversidad del Yasuní, a partir de estudios e investigaciones científicas que describen el nivel de destrucción de la extracción petrolera y su relación con una crisis climática directamente vinculada al modo de vida occidental. De ahí que esta Iniciativa aunque haya surgido como una propuesta política, es también una sólida respuesta técnica a las urgencias mundiales por contrarrestar el cambio climático evitando la emisión de millones de toneladas de CO<sub>2</sub>, además de mantener y proteger un ecosistema socio-ambiental-cultural sensible y megadiverso.

Además, la Iniciativa está articulada al Plan Nacional para el Buen Vivir, el cual identifica a la biodiversidad como la mayor ventaja comparativa con la que cuenta el país, estableciendo un periodo de mediano a largo plazo para lograr construir una sociedad del bio-conocimiento y de servicios eco-turísticos comunitarios para lograr superar el modelo

---

<sup>144</sup> No explotación de ITT: Propuesta del país para combatir el calentamiento global.

[http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/622669/-1/No\\_explotaci%C3%B3n\\_del\\_ITT%3A\\_Propuesta\\_del\\_pa%C3%ADs\\_para\\_combatir\\_el\\_calentamiento\\_global.html#.UXmFSaKQU6w](http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/622669/-1/No_explotaci%C3%B3n_del_ITT%3A_Propuesta_del_pa%C3%ADs_para_combatir_el_calentamiento_global.html#.UXmFSaKQU6w). Revisado 30/01/2013.

extractivista<sup>145</sup>. Según el ex Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, René Ramírez, *“la mejor ventaja comparativa del país es su biodiversidad y la mejor ventaja competitiva que podría tener sería el saber aprovechar de esta biodiversidad a través de su conservación y de la construcción de industrias limpias en relación, por ejemplo, con la biotecnología<sup>146</sup>”*.

A través de estos discursos podemos observar una redefinición de la identidad y de los intereses del país al reconocerse y mostrarse mundialmente como un Estado megadiverso, posneoliberal y soberano, que pide ser recompensado por la deuda ecológica provocada por los países del Norte con el fin de pasar de un modelo primario exportador a una economía pospetrolera, visibilizando las consecuencias de las relaciones asimétricas de poder existentes entre el Norte y el Sur.

Es importante tener en cuenta que el hecho de que un Estado adquiera cierta identidad en un momento dado, no necesariamente significa que esta pase a formar parte de su esencia, ya que se puede tener múltiples identidades construidas en múltiples contextos que también pueden ser abandonadas. La cuestión de la identidad es fundamental debido a que es a partir de esta que se generan o construyen los intereses estatales, por lo que un cambio de identidad tiene un efecto directo sobre los intereses de los actores. Por ejemplo, para Fander Falconí ex canciller y ex miembro del grupo negociador, *“el Yasuní-ITT representa la esencia del proyecto político del movimiento PAIS para cambiar la estructura del modelo económico e implementar una nueva visión de desarrollo<sup>147</sup>”*.

A partir de esto, se fundamenta la idea de que la agenda de política exterior, al estar sujeta a identidades y percepciones cambiantes por factores tanto internos como externos de acuerdo a las circunstancias de la sociedad internacional y su condición de anarquía, pueda sufrir modificaciones dependiendo las metas y objetivos que el gobierno desee alcanzar.

---

<sup>145</sup> Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, Quito, 2009. Pág. 95-97.

<sup>146</sup> Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, Quito, 2009. Versión Resumida. Pág. 56

<sup>147</sup> <http://www.eluniverso.com/2010/01/14/1/1355/falconi-yasuni-esencia-proyecto-politico-ap.html>. Acceso 14/01/2012.

Entonces si observamos el contexto del juego en el que se ha venido desarrollando la Iniciativa Yasuní ITT, tenemos: a) una alta demanda internacional de petróleo, b) la crisis financiera del 2008, y c) la no concreción y no cumplimiento de los acuerdos ambientales internacionales. El ejemplo más claro de esta última característica fue la Cumbre de Copenhague, en la cual se fijaron todas las expectativas para que terminara en un acuerdo internacional que reemplazara al Protocolo de Kyoto, pero la negativa de reducir las emisiones de carbono por parte de los países desarrollados y la carencia de una medida vinculante para combatir la crisis climática, hicieron que el foro no llegara a ningún acuerdo.

El fracaso de esta cumbre tuvo dos implicaciones. La primera, fue develar la crisis del multilateralismo no solo por la falta de voluntad y consenso, sino por las imposiciones que se intentaron establecer desde el bloque BRIC y EEUU. Estas decisiones arbitrarias y unilaterales de las potencias en este tema, el cual es además frecuentemente subordinado a lo económico-comercial, ha generado la necesidad de reforzar la cooperación internacional para hacer frente a los retos que implica el deterioro del medio ambiente y la urgencia de implementar políticas reales al respecto para preservar la seguridad ambiental.

A pesar de estas adversidades en el contexto internacional, las negociaciones internacionales en temas de medio ambiente y cambio climático siguen siendo prioritarias en la agenda de política exterior del gobierno al plantearse la necesidad de dar *“atención prioritaria al tema del ambiente, reivindicando la condición de [Ecuador como] país acreedor de deuda ecológica”*<sup>148</sup> comprometido con la efectiva conservación de la biodiversidad y los recursos naturales, ante la necesidad de pactar compensaciones con los países industrializados debido a los efectos causados por ellos en el ambiente, a través del establecimiento de mecanismos globales para el pago de la deuda ecológica y el fomento de una visión responsable de alcance mundial sobre el calentamiento global.

La segunda implicación está relacionada con la no firma del fideicomiso internacional que debía llevarse a cabo en esta cumbre. El presidente rechazó las condiciones de varios países para desembolsar las compensaciones, debido a que las naciones aportantes pedían tener la representación mayoritaria en el fondo para poder decidir sobre las inversiones, lo

---

<sup>148</sup> SENPLADES, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, Pág. 22. Versión PDF.

cual para el presidente significó ceder soberanía demostrando la negativa del Estado a someterse a las imposiciones de la institucionalidad política internacional, construyendo una identidad y postura firme frente al mundo, reivindicando la capacidad de autodeterminación del país.

En este contexto, la defensa de la soberanía refleja la dependencia hacia la comunidad internacional para tomar decisiones nacionales sobre el Yasuní, ya que el principal argumento que el gobierno ha manejado para explicar por qué la Iniciativa no avanza es *“la pobre respuesta internacional no es sino el reflejo del pobre compromiso para luchar contra el problema planetario del cambio climático. Aquellos países que son los de mayor responsabilidad son los que ahora obstaculizan la concreción de acuerdos globales...”*<sup>149</sup>.

Se puede observar que las características personales del líder y su concepción sobre el rol de la nación en el mundo han marcado su estilo político, ya que al ser menos sensible a la influencia del contexto político, su liderazgo y creencias se convierten en elementos determinantes sobre las decisiones. De ahí que las declaraciones y cuestionamientos públicos que el Presidente hiciera en contra del equipo negociador de la Iniciativa por los términos en los que se habría conformado el fideicomiso con el PNUD, causó que las negociaciones se interrumpieran debido a la renuncia de los miembros de dicho equipo, incluido el entonces canciller y uno de los promotores de la Iniciativa, Fander Falconí.

Por lo tanto, el presidente estableció una nueva composición para el fideicomiso del Fondo Yasuní con mayoría nacional, determinando que este fuera gobernado por un Comité de Dirección de seis miembros, de los cuales tres pertenecen al gobierno<sup>150</sup>, uno es representante de la sociedad civil amazónica y dos representantes de los gobiernos contribuyentes. Cada miembro de este comité tiene un voto, a excepción del presidente del comité quien tiene voto dirimente.

La Secretaría Técnica pasó a ser conformada por especialistas en las áreas de mercado de carbono, negociaciones del cambio climático y los aspectos socioambientales de la

---

<sup>149</sup><sup>149</sup> Rafael Correa, “Discurso en New School of Social Research, New York”, 23 de septiembre de 2011, <http://www.presidencia.gob.ec/discursos-e-intervenciones>.

<sup>150</sup>El Ministerio Coordinador de Patrimonio preside el Comité, y los otros dos representantes son el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

propuesta. Este equipo es fundamental para la sostenibilidad y consistencia de la propuesta al ser el encargado de proporcionar información sobre los proyectos a seleccionarse y además de monitorear y evaluar su ejecución y costos. Sin embargo, esta Secretaría no tiene participación dentro del proceso de toma de decisiones<sup>151</sup>, porque si bien la racionalidad técnica está orientada por la obtención de un resultado en concreto que requiere de ciertas prácticas adecuadas para alcanzar funcionalidad y eficacia, las medidas altamente racionales no son necesariamente las más adecuadas políticamente.

Razón por la cual, el presidente creó el Comité Político con la finalidad de orientar políticamente a los equipos negociador y técnico según los lineamientos generales del gobierno. Este Comité está presidido por el Presidente y la Vicepresidente de la República y tiene la participación de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Recursos No Renovables, Ambiente, SENPLADES, y el Instituto para el Ecodesarrollo de la Amazonía, ECORAE.

Una vez establecido el nuevo Grupo Negociador, el presidente Correa realizó el relanzamiento de la Iniciativa Yasuní ITT en Nueva York ante el secretario General de la ONU, Ban-kiMon, y presentó el concepto de Emisiones Netas Evitadas como la *“tremenda innovación de la Iniciativa Yasuní-ITT”*<sup>152</sup>.

La idea de la reducción de emisiones, por ejemplo, por la construcción de una hidroeléctrica, deben ser incorporadas en un concepto global, el de Emisiones Netas Evitadas (ENE) (...) son las emisiones que pudiendo ser realizadas en la economía de cada país, no son emitidas, ó las emisiones que existiendo dentro de la economía de cada país, son reducidas. (...) ENE (...) se fundamenta en la necesidad de compensar la generación de valor, y no tan solo de mercancías (...) Si se amplían los incentivos de Kioto hacia dicha contaminación neta evitada, se podría dar un giro revolucionario en los intercambios internacionales, al permitir convertir a muchos países –sobre todo a los que están en vías de desarrollo- en exportadores de servicios ambientales. En particular, revolucionaría las políticas energéticas. (...) a la vez que permitiría el paso de economías extractivistas a economías exportadoras de servicios, en este caso, ambientales.<sup>153</sup>

---

<sup>151</sup> Ecuador Yasuní ITT Fondo de Fideicomiso: Manual de Procedimientos para el Funcionamiento del Comité de Dirección, Septiembre 2011. Pág. 3-5

<sup>152</sup> Rafael Correa, “Discurso en New School of Social Research, New York”, 23 de septiembre de 2011, <http://www.presidencia.gob.ec/discursos-e-intervenciones>.

<sup>153</sup> Rafael Correa, Discurso en New School of Social Research, Nueva York, 23 de septiembre de 2011. <http://www.presidencia.gob.ec/discursos-e-intervenciones>.

Con este discurso del presidente se puede notar un cambio o transición desde la denuncia de las relaciones asimétricas de poder del sistema, hacia soluciones funcionales como la conversión de los países amazónicos en exportadores de servicios ambientales. El presidente Correa en varios pronunciamientos ha enfatizado en trabajar para que el sistema económico internacional reconozca la generación de valor por sobre la generación de mercancías, pero también ha señalado en varias ocasiones que la necesidad de recursos para el desarrollo del país es impostergable y que por esa razón los avances en el tema minero son fundamentales.

A pesar de esto, las fechas tope para suspender el Plan A y proceder con el Plan B se han cambiado en varias ocasiones, incluso en las últimas declaraciones sobre el tema realizadas por la jefa del equipo negociador, Ivonne Baki, se menciona que *“hay preocupación por la poca reacción de la comunidad internacional hacia el futuro del proyecto, por lo cual, el presidente Rafael Correa, ha manifestado que en junio se evaluará el proyecto de manera integral<sup>154</sup>”*.

Sin embargo, estas repetidas declaraciones del presidente de que si no se concreta el dinero de los aportantes se procederá a extraer el petróleo del ITT, llevaron a que la Asamblea, sectores de la oposición y organizaciones de la sociedad civil tanto nacionales como internacionales se manifiesten a favor de la Iniciativa. Aquí se puede observar como la rama tecnocrática del management, genera cohesión en torno a la Iniciativa porque tiene el instrumental técnico para cumplir con el objetivo político de transformar la economía ecuatoriana. Aquí el conocimiento técnico es utilizado como una herramienta para construir consenso, al aportar seguridad, tranquilidad y estabilidad por la revalorización de la legitimidad profesional que sustenta el desgastado discurso político.

Por lo tanto, se podría decir que no existe un doble discurso por parte del presidente Correa, sino que más bien se trataría de una forma de presión hacia la comunidad internacional para conseguir más aportaciones, ya que en el escenario nacional se han realizado varias campañas para recaudar fondos.

---

<sup>154</sup> <http://www.andes.info.ec/es/economía/iniciativa-yasuni-itt-evaluara-junio-reafirmo-ivonne-baki.html>

Un ejemplo fue el festival Yasunízate Ecuador que se realizó simultáneamente en diferentes ciudades del país en noviembre de 2011 para recaudar donaciones de la ciudadanía y de diversas instituciones del sector público, ya que en este año el entorno internacional no fue el más propicio para la gestión de la Iniciativa debido a la crisis económica y financiera, lo cual erosionó las capacidades y voluntades de los principales países en los cuales la estrategia de negociación se afincaba. Por lo tanto, la estrategia del 2012 se modificó un poco y se enfocó en Europa, Norte América, Australia y Asia con énfasis en la sociedad civil, como se mencionó en uno de los ejes de la Iniciativa, para que en el 2013 esperando un ambiente internacionalmente más favorable se puedan reanudar las negociaciones bilaterales con los gobiernos nacionales.

Con todo lo anteriormente señalado, se puede apreciar como la política burocrática entiende a la acción gubernamental como el resultado de los pactos obtenidos en el juego de la política, en donde interactúan diferentes actores tanto los líderes políticos como las organizaciones del Estado, los cuales comparten poder y pueden diferir en lo que debe hacerse, convirtiendo las decisiones y acciones gubernamentales en procesos políticos. Cada actor encargado en su momento del manejo, difusión y promoción de la Iniciativa lo hizo de diferente manera, principalmente porque cada actor involucrado tiene distintos y diversos fines, intereses, metas, posturas y estrategias.

Todos estos elementos están expuestos al proceso de negociación política, del cual se derivan alianzas, pactos y compromisos. Por consiguiente, la toma de decisiones y acciones presidenciales no se desenvuelve a partir de la simple elección de un grupo unificado sino que cada jugador presiona con el poder a su disposición para la obtención de resultados ligados a su concepción de los intereses nacionales, organizacionales, grupales y personales.

Por consiguiente, las diferencias entre los dos grupos negociadores giran en torno a la composición de estos. Por un lado, el primero grupo negociador estuvo conformado por personalidades relacionadas con la diplomacia, medio ambiente y turismo, donde todos sus integrantes tenían la misma notoriedad, participación y peso político tanto ante la opinión pública como en los procesos de negociación de la Iniciativa. Además en su conjunto poseían un perfil más técnico.

Por otro lado, en el segundo grupo negociador, la imagen de la Iniciativa está representada casi en su totalidad por la jefa del equipo, la cual forma parte de un extenso círculo social ligado al sector empresarial. Si bien este detalle en un principio puede parecer un tanto extraño, la personalidad mediática de la jefa del equipo y su estilo de negociación ha reflejado una mejor gestión en la recaudación de fondos, los cuales ascienden a 336'775.666 dólares.

Así, es evidente que la unidad de decisión en este caso es la del líder predominante, lo cual nos da una pauta para entender que en lo que respecta a la Iniciativa Yasuní ITT, la estrategia del presidente Correa es persuadir a los actores internacionales para lograr llevar a cabo la agenda y programas establecidos. Y para esto necesita un equipo que le provea de información verificada y que este en la capacidad de implementar sus decisiones, ya que ninguno de los actores involucrados tanto ministros como negociadores o técnicos tiene la capacidad de tomar una decisión final, solamente están en la capacidad de sugerir.

Por lo tanto, una toma de decisiones tecnocrática implicaría que el presidente tome la decisión de no explotar el campo ITT, aceptando todos los criterios técnico-científico de los expertos en materia ambiental y económica mencionados anteriormente, que refleja una tendencia ecologista y conservacionista, para la cual la biodiversidad y el no acceso al territorio de los pueblos no contactados es fundamental. Esto implicaría que a pesar de que los políticos estén a favor de la explotación, los tecnócratas al estar respaldados con evidencia infalible puedan mantener su dominio.

Esta postura del gobierno toma en cuenta una pluralidad de significados como nuevo punto de partida para el diseño y discusión de políticas públicas, donde el análisis económico clásico, del tipo costo-beneficio basado en los valores de mercado, no puede ser el único sustento de una política pública. Ahora se reconoce que la dimensión ambiental no se puede dissociar de la social, lo cual constituye un gran aporte para que el proceso político de toma de decisiones se sostenga de un panorama más amplio y no se base solamente en resoluciones técnicas basadas en el costo/beneficio.

Sin embargo, a pesar de que desde sus inicios la propuesta Yasuní ITT se ha basado en la necesidad de proteger a la biodiversidad, los ecosistemas y a los pueblos indígenas del Parque Nacional Yasuní y la Zona Intangible estipulados en los estudio técnicos, en el 2011 el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables incluyó al campo Armadillo (territorio woorani) en la décima ronda de licitaciones petroleras, a pesar de que el Ministerio del Ambiente en el 2008 prohibió el ingreso de empresas petroleras a este campo por la amenaza que implicaba para estos pueblos.

La licitación del campo Armadillo se anunció tres meses después de que la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, presentara una demanda ante la Fiscalía General de la Nación en marzo de 2011 contra el presidente Correa y varios funcionarios del Gobierno por genocidio a los pueblos aislados al promover la explotación de petróleo de áreas de su territorio ancestral. En febrero de 2012, el Ministro de Recursos Naturales No Renovables anunció que la operación del campo Armadillo fue otorgada al consorcio Montex-Gosanti.<sup>155</sup>

Como se puede ver, si bien no existe un doble discurso si existe una contradicción en las acciones institucionales, generando una percepción de que no existen las garantías reales para cumplir con los objetivos de conservación y garantizar la protección del Parque y la gente que vive en él, no solo por la explotación petrolera y todas las actividades ligadas a esta, sino debido a otras amenazas como el IIRSA o la tala ilegal de los bosques que se mantienen alejados del debate público.

En la política exterior ecuatoriana se ha podido observar que la tecnocracia configuró de distintas maneras una estructura de poder en la cual los expertos influyeron o determinaron la toma de decisiones, sustituyendo al burocrata tradicional mas no al politico fundamentalmente porque el tecnócrata se convirtió en uno al transformarse en un grupo de interes. Por lo tanto, no se dio una sustitución de poderes, sino la aparición de uno nuevo: el experto convertido en una nueva clase política.

---

<sup>155</sup> Montalvo, Nadesha, *Sentidos renovadores de la Iniciativa Yasuní ITT y su trayectoria en el campo de la opinión pública en Ecuador. Tres momentos entre 2007 y 2011*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2012. Pág. 67.

De ahí que todo proyecto político, sin importar su origen o tendencia, puede elaborarse técnicamente a través de la planificación. En este caso son los expertos, por sus aportes técnicos, uno de los actores más importantes dentro del proceso de planificación lo que los hace acreedores a una significativa cuota de poder gracias a su conocimiento especializado, ya que en el Estado moderno es imperante la necesidad de tecnificar la administración pública, lo cual muestra que el juicio del experto muchas de las veces es determinante en las decisiones políticas.

Pero, contrariamente, en el caso particular de la Iniciativa Yasuni ITT, los técnicos no tienen influencia política en la toma de decisiones por lo que no cumplen el rol de tecnócrata, sino que su acción se limita exclusivamente al campo específico de su saber. De ahí que todos los pronunciamientos o acciones llevadas a cabo por cualquier integrante del grupo negociador debe limitarse a sostener y reafirmar lo que dice el primer mandatario.

Todos estos procesos de negociación y declaraciones públicas tanto del presidente como de cualquier representante del grupo negociador generan estructuras discursivas que condicionan los posibles rangos de acción, no solo de la política exterior sino de la política pública en general. Por ende, para que un discurso tenga efecto en la realidad no basta la solidez lógica y claridad argumentativa, sino que debe estar acompañado de elementos persuasivos y de poder que lo sostenga frente a discursos alternativos si observamos que a fin de cuentas es un juego para alcanzar y ejercer poder.

Es así como Ecuador un país pequeño con una posición subordinada en el sistema mundial, que por mucho tiempo llevó un política exterior reactiva, ha pasado a ser un país proactivo, autónomo y soberano que a través de la Iniciativa Yasuní ITT apunta a convertirse en un actor internacional innovador al ser el primer país que desde el Sur propone al mundo una alternativa para enfrentar uno de los mayores problemas globales como lo es el cambio climático. Además, los derechos de la naturaleza establecidos en la Constitución 2008 hacen del Ecuador el primer país ambiental del mundo, y la conservación de esa parte de territorio amazónico, no solo es uno de los pilares del proyecto político de Alianza País sino que es la posibilidad real de alcanzar el Buen Vivir.

El cambio climático dejó ya de ser un tema de especialistas restringido a la dimensión ambiental. La crisis climática es un elemento clave de la geopolítica mundial en tanto reformula las relaciones políticas y económicas entre los países con mayor desarrollo económico -y por tanto con más altas emisiones de CO<sub>2</sub> - y los países más vulnerables y pobres. Actualmente, el cambio climático es una de las mayores amenazas a la seguridad humana y al derecho al desarrollo pues pone en riesgo la soberanía alimentaria, tecnológica, energética, y económica.

Con la iniciativa Yasuní ITT ha sido posible sintetizar una serie de demandas respecto a la necesidad de frenar la extracción petrolera y de resolver las miserias ocasionadas a lo largo de su historia en las zonas de intervención, las cuales han sido las únicas en no recibir ninguno de los beneficios obtenidos por la extracción de los recursos y que ahora además de que existe la posibilidad de que estas zonas no sean intervenidas, existe también la posibilidad de que se realicen importantes proyectos que permitan el desarrollo local de estas zonas.

## Conclusiones

- La tecnocracia tiende a construir un sentido unitario del mundo, que comenzó con la economía y posteriormente se trasladó a diversas ciencias sociales, logrando situarse como un grupo portador de una verdad que supera la mera opinión fundamentada. Así, la conversión de la decisión en una cuestión técnica está a la par con la posibilidad de que el técnico adquiera una relevancia no imaginada antes. No obstante, el tipo de tecnocracia existente tiene que adaptarse al tipo de decisiones que son consideradas sustantivas para la sociedad. La política es un espacio de luchas de poder y de intereses personales cuyas lógicas de operación están lejos de la racionalidad, de ahí que en teoría el tecnócrata no es del tipo que tiene un pie en la técnica y otro en la política sino que más bien tiene capacidad operativa y de toma de decisiones en razón de sus argumentos técnicos, por lo que la creciente tendencia a politizar la tecnocracia bajo el precepto de que la política debe modernizarse es otro fenómeno presentado como una alternativa para poner fin a las prácticas populistas. Pero las experiencias presentadas, sobre todo el caso mexicano y ecuatoriano, han demostrado que la tecnocracia y el populismo pueden ir de la mano. Los populismos neoliberales de los 80 y 90 se concentraron en convencer a las masas con sus discursos y la adopción esporádica y de corto plazo de medidas benéficas para los sectores populares, dejando la conducción de la economía a los equipos tecnocráticos sintonizados con el Consenso de Washington, los cuales tradujeron todos los problemas incluso los sociales a datos estadísticos y términos técnicos que no sirvieron para resolver en lo más mínimo los problemas estructurales de la región, sino que más bien tuvieron el efecto contrario y agudizaron más dichos problemas.
- Para los tecnócratas de los organismos internacionales la gobernabilidad de América Latina se redujo a acciones técnicas enfocadas a la racionalidad y eficiencia en la administración de los servicios públicos y en la protección de la propiedad privada, reduciendo todo a lo económico y a la posibilidad de los países de integrarse a la economía internacional sin tomar en cuenta los débiles sistemas democráticos, y la generalizada división en los poderes legislativos de cada país, creando la tendencia de que los presidentes gobiernen por medio del decreto

generando un mayor sentimiento de desapego de los ciudadanos por las instituciones democráticas. De ahí que el ascenso de los tecnócratas ha sido visto como una amenaza para la gobernabilidad democrática, ya que la manera en que aplicaron las medidas económicas de ajuste en América Latina carecieron de transparencia, no existió rendición de cuentas y no hubieron mecanismos de representación política. Así, la mayor parte de los gobiernos del continente optaron por otorgarle un alto grado de autonomía a los equipos económicos, manteniéndolos distantes a las críticas y presiones tanto políticas como de la opinión pública.

- Las implicaciones del tecnócrata político derivan de las capacidades para tomar y ejecutar decisiones, ya que generalmente se lo posiciona en puestos de alta responsabilidad pero que al ser expertos en manejar grupos pequeños o temáticas específicas, en lugar de influir sobre las decisiones con sus consejos toman directamente las decisiones. Antes el técnico ampliaba el número de alternativas entre las cuales el político podía decidir, hoy el tecnócrata decide entre un conjunto cada vez más limitado de alternativas al no ser consciente de toda la gama de opciones políticas. La tecnocracia parece ser garantía de una mayor eficacia en la acción estatal, específicamente en la formulación de políticas, más no en la ejecución de estas, ya que tienen experticia técnica pero no el conocimiento de las dinámicas sociales ni de los tiempos políticos.
- El acceso de la tecnocracia al poder estatal modificó la forma del Estado moderno, ya que la separación entre dirigente/representante y funcionario se establecía a partir de sus funciones. El representante es aquel que toma las decisiones, mientras que el especialista es el encargado de señalar todas las posibilidades y consecuencias de las acciones al representante. Por lo tanto, el tecnócrata es dirigente pero no representante, y es especialista pero no funcionario. Esto se debe a que la naturaleza del tecnócrata le exige cierta distancia en la formalidad de su inserción en el aparato estatal debido a la clara delimitación de las funciones y roles que tiene que ejercer frente al burócrata, siendo los roles de este último muy rígidos al estar bajo un mando jerárquico y supeditado a la decisión voluntarista del político.

- La tecnocracia puede desempeñar roles muy diversos bajo diversas situaciones históricas y políticas. Si bien en ciertos periodos históricos los tecnócratas han apoyado soluciones autoritarias, también se puede comprobar que en otras se han convertido directa o indirectamente en actores claves de apoyo de la preservación y funcionamiento del régimen democrático por su discurso técnico y despolitizado que logró que sus políticas sean vistas como instrumentos eficientes para transformar a los sectores populares en nuevos consumidores para fortalecer la economía de los países. Si bien los factores internacionales políticos y económicos desempeñaron sin duda un papel decisivo en la legitimación y consolidación de la posición de los tecnócratas dentro de la élite política de los distintos países, cualquier intento de explicar el ascenso de la tecnocracia como resultado exclusivo de influencias externas sería un error. De hecho, el factor más importante para la consolidación de la política tecnocrática ha sido el debilitamiento y la disgregación de las fuerzas que tradicionalmente se le oponían, como los partidos de izquierda y los dirigentes sindicales. Por lo tanto, el nuevo fenómeno que se observa en las democracias actuales no es tanto la presencia de tecnócratas en los más altos niveles de decisión política en sí, sino su gran visibilidad y su aceptación general por parte de la población.
- Los fenómenos políticos tienen cierto nivel de autonomía respecto a los contextos socio-económicos a los que pueden moldear y limitar al mismo tiempo, por lo cual es necesario conocer la configuración política de los actores, sus relaciones, las alianzas, las confrontaciones y en general el marco institucional en el que operan para dar cuenta de la forma en que se han gestionado los procesos de reforma estructural de la economía y de las instituciones políticas importantes. A partir de esto se puede entender la configuración política de los bloques reformistas, los instrumentos y modalidades utilizadas para aplicar las reformas a lo largo del tiempo. Sin embargo, el punto problemático aquí hace referencia a las relaciones entre el funcionamiento autónomo de ciertos instrumentos de acción política promovidos desde los sectores tecno-reformistas y los procedimientos de negociación y deliberación gestados entre éstos y diversos actores sociales y políticos en el nivel doméstico e internacional.

- La nueva hegemonía que está pugnando por afirmarse en el país expresa una nueva alianza de clases que quiere convertirse en el nuevo bloque en el poder y reemplazar a la alianza que sostuvo el Estado neoliberal. La tecnocracia reformista es la encargada de sostener el discurso y la propuesta del Estado como sujeto central del proceso; mientras que las fracciones de la burguesía aportan con la base material del proyecto, es decir, con el capital. Pero la cuestión de fondo es si en realidad se está renovando la capacidad estatal en lo que respecta a la eficacia en el funcionamiento del aparato estatal no solo para efectuar sino también para aplicar las políticas públicas, ya que no necesariamente con la ampliación y creación de nuevos ministerios se ha logrado un proceso de racionalización de dichas políticas, principalmente debido a que los proyectos políticos se negocian a través de relaciones de fuerza con varios actores que dependen tanto de la coyuntura del momento como de la voluntad del presidente, el cual se presenta como el conector y representante del pensamiento racional e ilustrado que lucha contra los intereses corporativistas. Esto explica que haya agrupado a un selecto grupo de colaboradores técnicos, muchos de ellos científicos sociales, que a través de la planificación, de la ciencia y de la tecnología deben llevarnos hacia una sociedad con mayor justicia distributiva. Sin embargo, esta tendencia ha devenido en un elitismo por todo lo que significa y está detrás de ser poseedor de este saber especializado, donde el pueblo tiene que legitimar las decisiones de esta élite en el poder ya sea por medio de plebiscitos, sondeos de opinión pública o por medio de los aplausos en los enlaces ciudadanos. Y es justamente este último el mejor instrumento para llegar de manera afectiva y efectiva hacia las masas.
- Son escasos los estudios acerca del proceso, características y actores específicos involucrados en la toma de decisiones de política exterior en Ecuador, lo que refleja el carácter primordialmente diplomático y reaccionario de la participación internacional ecuatoriana. Además, la centralización en la toma de decisiones ha sido señalada como característica del proceso de elaboración de la política exterior del país en lo cual la personalidad del presidente es un factor determinante en cuanto al grado de activismo ejercido por el presidente Correa en comparación con sus antecesores. Así, la política exterior del Ecuador ha dado un giro notable si lo comparamos con la diplomacia que se había venido desarrollado. Esta nueva

política descansa sobre varios principios, que se han aplicado con distintos grados de éxito durante los poco más de seis años del gobierno de Correa. Entre ellos destacan la modificación de las relaciones de poder global, el establecimiento de un nuevo orden económico y político, la defensa de la soberanía, la promoción de la integración latinoamericana y la diversificación de las relaciones como estrategia de inserción internacional. Sin embargo, de los principios rectores de la política exterior que se han mencionado, la promoción de la integración latinoamericana es el que mejor se ha desarrollado y el que con mayor coherencia se ha manejado. El resto de los principios enunciados no han podido aún ser traducidos en lineamientos concretos que sirvan de guía para una acción internacional coherente.

- La política exterior enfocada en la Iniciativa Yasuní ITT no ha sido el resultado de un proceso racional de toma de decisiones, por el contrario ha sido el producto de negociaciones entre las distintas agencias burocráticas que con varias trabas han alcanzado un acuerdo entre las partes para llevar a cabo la difusión y propaganda de la Iniciativa con un mismo propósito a nivel internacional. Sin embargo, esto no necesariamente significa que la tecnocracia haya tenido éxito en imponer sus intereses en el proceso de toma de decisiones, pero sí resalta el hecho de que tiene un lugar importante en la selección de políticas aun cuando sea difícil determinar su actuación específica debido al predominio de la figura presidencial en tal proceso. Como se ha podido observar, la tecnocracia en el país fue fundamentalmente económica y altamente influenciada por intereses extranjeros que logró influir de manera determinante en la toma de decisiones en lo que respecta a las políticas económicas. La diferencia con el gobierno de Correa radica no solo en que el fenómeno y ethos tecnocrático se ha diversificado y expandido casi a todas las áreas del Estado, sino en que el presidente debido a su formación profesional representa a la racionalidad tecnocrática y por ende sus decisiones giran en torno a estas características más allá de la influencia que su grupo de colaboradores técnicos puedan tener sobre él. De ahí surge el hecho de que ya estén preparadas las propuestas de explotación, los estudios de impacto ambiental y las respectivas audiencias públicas para el desarrollo del campo ITT si es que la primera opción o Plan A impulsado por el gobierno falle. Esto se explica a partir de la idea de que el proyecto más que un asunto ambiental es económico, puesto que el factor principal

es la recaudación de las contribuciones, y no la preservación del medio ambiente y del ecosistema, ya que esta está condicionada por el dinero que se logre conseguir. Pero más allá de la Iniciativa, si de verdad existe la voluntad de cuidar el Parque Nacional y preservar el ecosistema se deben tomar medidas e impedir que se abran más vías en la zona, evitar la colonización, evitar la ampliación de la frontera agrícola, controlar la tala ilegal de madera y abastecer de lo necesario a los habitantes para que no acudan a las petroleras en busca de recursos básicos.

- El proceso decisional no tiene lugar solamente en el campo de las instituciones políticas, donde operan las elites políticas y la tecnocracia sino que también deberían vincular lógicas e intereses diferenciados que surgen desde la sociedad, ya que gobernar y tomar decisiones equivale a buscar un equilibrio entre la eficacia y la representatividad. Ambas son interdependientes y la función de cada una se vuelve premisa de la otra pero procesar las opciones que surgen a través del sistema de representación y producir consenso es justamente algo que el gobierno evita a toda costa.
- La iniciativa a pesar de todos los calificativos positivos que ha recibido desde su anuncio también ha generado varias dudas por la serie de cambios que ha sufrido y de decisiones que han afectado su credibilidad como: adelantar la infraestructura y licitación petrolera en el Bloque 31; aumentar la presencia y tiempo de actividades petroleras en los bloques 14 y 16; la licitación de la zona de Armadillo donde hay pueblos en aislamiento voluntario; la constante modificación en los plazos; la difusión y financiamiento del plan B, la incógnita sobre el dinero que se ha invertido en viajes y viáticos para difundir la iniciativa, tomando en cuenta que no en todos los países visitados se han logrado aportes concretos; y la falta de estabilidad, tanto del equipo negociador que fue cambiado casi en su totalidad, como del manejo institucional de la Iniciativa que en tres años y medio estuvo en manos de la Cancillería, Vicepresidencia, Ministerio Coordinador de Patrimonio y en oficina adjunta a la Presidencia. Todo esto ha provocado que en la opinión pública nacional la Iniciativa sea vista como un proceso frágil, sin embargo en lo que respecta al escenario internacional el manejo de la Iniciativa ha sido más cauteloso logrando concretar 330 millones a pesar de la crisis financiera y además

ha ganado varios reconocimientos por parte de la ONU como el mejor proyecto de sustentabilidad en el 2012.

## Bibliografía

Acosta, Alberto, Breve historia económica del Ecuador, Quito, Corporación editora Nacional, 2006.

Acosta, Alberto; Gudynas, Eduardo (et.al.), Moratoria Petrolera en el Yasuní, Ecuador, 2009.

Allison, Graham, La esencia de la decisión, Buenos Aires, Grupo editor Latinoamericano, 1988.

Burbano de Lara, Felipe; Rowland, Michel, Antología. Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política, Quito, FLACSO-Ecuador, 2003

Carrasco, Carlos Marx (Coord), Una nueva política fiscal para el buen vivir, Abya Ayala, 2012.

Constitución Política del Ecuador 2008.

Cueva, Agustín, El proceso de dominación política en el Ecuador, Edición Actualizada, 1981.

Ecuador Yasuní ITT Fondo de Fideicomiso: Manual de Procedimientos para el Funcionamiento del Comité de Dirección, Septiembre 2011.

Freund, Julien, La Sociología de Max Weber, Barcelona, Ediciones Península, 3º edición, 1973.

García Pelayo, Manuel, Burocracia y tecnocracia y otros escritos, Madrid, Alianza Universidad, 2º edición, 1982.

Hoyos Vásquez, Guillermo, Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía, Buenos Aires, CLACSO, 2007.

Jacoby, Henry, La burocratización del mundo, México, Siglo XXI, 1972.

Larrea, Carlos; Falconí, Fander, (et.al), La Iniciativa Yasuní ITT. Desde una perspectiva multicriterial, PNUD-FAO, 2011.

Merke, Federico, Identidad y Política Exterior en Argentina y Brasil, Buenos Aires, Flacso Argentina, 2008

Meynaud, Jean, La Tecnocracia ¿Mito o realidad?, Madrid, Tecnos, 1968

Meynaud, Jean, Problemas ideológicos del Siglo XX, Barcelona, Ariel, 1960

Montalvo, Nadesha, Sentidos renovadores de la Iniciativa Yasuní ITT y su trayectoria en el campo de la opinión pública en Ecuador. Tres momentos entre 2007 y 2011, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2012.

Narváez, Iván: Represamiento del petróleo en tierra o extracción (eje Ishpingo-Tambococha-Tiputini (ITT) del Yasuní) ¿Un dilema de carácter político?, Quito, Flacso-Ecuador, 2007

Ochoa Henríquez, Haydeé; Estévez, Alejandro (Coord), El poder de los expertos: Para comprender la tecnocracia, Maracaibo, Universidad del Zulia, 2006

Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural, Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009

Rosanvallon, Pierre, Por una historia conceptual de lo político, Argentina, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Santa Cruz, Arturo (Editor), El constructivismo y las relaciones Internacionales, México, Colección de Estudios Internacionales CIDE, 2009.

Santos, Eduardo, 25 Años de Planificación, Quito, JUNAPLA, 1979. Pág. 3

Sartori, Giovanni, Teoría de la Democracia. 2. Los problemas clásicos, Madrid, Alianza Editorial, 1988.

Silva, Patricio, “Noeliberalismo, Democratización y Ascenso Tecnocrático”, El Cambio del Papel del Estado en América Latina, Madrid, Siglo XXI Editores, 1997.

Silva, Patricio, Tecnocracia y Gobernabilidad Democrática en América Latina, San José, FLACSO, 2011.

Weber, Max, Economía y Sociedad I. Teoría de la organización social, México, Fondo de Cultura Económica, 1944

Weber, Max, La ciencia como profesión. La política como profesión, Madrid, Espasa Calpe, 3º edición, 2007

Wendt, Alexander, Social Theory of International Politics, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

## Revistas

Acción Ecológica, Moratoria al proyecto ITT y Bloque 31.

Adler, Larissa; Gil-Mendieta, Jorge, “El neoliberalismo y los cambios en la élite de poder en México”, Redes-Revista Hispana para el análisis de redes sociales, Vol. 1, N° 5.

Ai Camp, Roderic, “El tecnócrata en México”, Revista Mexicana de Sociología, Vol. 45, N° 2, 1983.

Babb, Sarah, “Los profesionistas en el gobierno y el problema de la tecnocracia: el caso de los economistas en México”, Estudios Sociológicos, Vol. 16, N° 48, 1998.

Bourdieu, Pierre, “Espíritus de Estado: génesis y estructura del campo burocrático”, Revista Sociedad, Buenos Aires, 1996.

Bustamante, Fernando, “La cultura política y la ciudadanía en el Ecuador”, Ecuador, un problema de gobernabilidad, CORDES-PNUD, 1996.

Centeno, Miguel Ángel, “La revolución salinista. La crisis de la tecnocracia en México”, Nueva Sociedad, N° 152, 1997.

Centeno, Miguel Ángel, “Redefiniendo la Tecnocracia”, Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales, Vol. 37, N- 146, Buenos Aires, 1997.

Chiriboga, Manuel; Moncayo, Patricio, “Dialogo sobre Coyuntura: tensiones y conflictos en la gestión gubernamental”, Ecuador Debate, N° 77, 2009.

Conaghan, Catherine, “Políticos versus Partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano”, La construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina, CIEPLAN, 1995.

CORDAVI, "Vida por Petróleo", 1992.

Dávila Avendaño, Mireya, “Tecnocracia y democracia en el Chile contemporáneo: el caso de los gobiernos de la Concertación (1990-2010)” Revista de Sociología, N° 24, 2010.

De la Torre, Carlos, “El gobierno de Rafael Correa: posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria”, Temas y debates, N°20, 2010

De Lucas y Murillo de la Cueva, Fernando, “Ideología, Tecnocracia y Liberalismo”, SABERES, Vol. 1, Madrid, 2003.

Gartenlaub, Andrea, “La tecnocracia como forma de consenso. Evidencias a partir del caso del sistema de transporte público de Santiago”, Revista Chilena de Administración Pública, N° 18, 2011.

Hermann, Margaret, How decision units shape foreign policy: A theoretical framework, Leaders, Groups and Coalitions: Understanding the People and Processes in Foreign Policymaking, International Studies Review, Vol. 3, N° 2, Syracuse University, 2001

Hermann, Margaret; Hermann, Charles, “Who makes foreign policy decisions and how: an empirical inquiry”, International Studies Quarterly, Vol. 33, N° 4, Ohio State University, 1989

Huneus, Carlos, “Tecnócratas y políticos en un régimen autoritario. Los ODEPLAN Boys y los Gremialistas en el Chile de Pinochet”, Revista Ciencia Política, Vol. XIX, 1998

Lerner, Bertha, “La tecnocracia en México: ni embrión ni garantía de profesionalismo”, Revista Mexicana de Sociología, Vol. 45, N° 3, 1983.

Lindau, Juan, “Technocrats and Mexico’s political elite”, Political Science Quarterly, Vol. 111, N° 2, 1996.

Luna Ramírez, Carlos, “El Constructivismo Social ¿Una Teoría para el estudio de la Política Internacional o un esquema para el análisis de la Política Exterior de los Estados?”, Ponencia en Relaciones Internacionales: Una disciplina en constante movimientos, FLACSO-Argentina, 2009.

López, María Florencia, “Identidad del Estado y Teoría de las Relaciones Internacionales”, Ponencia en Relaciones Internacionales: Una disciplina en constante movimientos, FLACSO-Argentina, 2009.

Montecinos, Verónica, “El valor simbólico de los economistas en la democratización de la política chilena”, Nueva Sociedad, N° 152, 1997.

Montesinos, Rafael; Martínez, Grisela, “Empresarios, Neoliberalismo y las Miserias de la Transición”, El Cotidiano, Vol. 16, N° 100, México DF, 2000.

Montufar, Cesar, “Ecuador: elecciones presidenciales de 1988”, Revista Mexicana de Sociología, Vol. 52, N° 4, 1990

Moreno, Marco, “ThinkTanks en Chile: Estilos y prácticas tecnocráticas en la formación de políticas”, Revista Enfoques, Vol. 8, N° 12, 2010.

Ospina, Pablo, “Crisis del clientelismo”, Ecuador Debate, N° 69, 2006.

Ramírez, Franklin, “Técnicos y Políticos, ¿cómo dialogan? Tecnocracia y configuración política en la Modernización del Estado ecuatoriano”, CLACSO-ASDI, 1999-2000

Rodríguez, Octavio, “México, proceso y afianzamiento de un nuevo régimen político”, Andamios, Vol. 6, N° 11, 2009.

Romero, Miguel Ángel, “El sexenio de Zedillo visto desde el presente”, El Cotidiano, N° 12, México DF, 2012.

Silva, Patricio, “Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente”, Revista Ciencia Política, Vol. 26, N° 2, 2006.

Silva, Patricio, “Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks”, Journal of Latin American Studies, Vol. 23, N° 2, 1991.

Silva, Patricio, Estilos Políticos y Orientación Tecnocrática bajo los Gobiernos de Lagos y Bachelet, Revista de Sociología 21, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Chile, 2007.

Salomón, Mónica, La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, disidencia, aproximaciones, CIDOB d'affers Internacionals, N° 56, 2002.

Unda, Mario; Bethania, Ellis, “Burguesía ciudadana, nueva hegemonía, nueva alianza de clases”, Revista R, N°3, 2010.

Vergara, Jorge, “La democracia protegida en Chile”, Universidad de Talca, 2007

Villoria, Manuel, “Las políticas sin política: tecnocracia e instituciones”, Colección en la red de cuadernos de trabajo, Universidad Autónoma de Madrid, 2003.

Ward, Peter, “De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México”, Política y Gobierno, Vol. 5, N° 1, 1998.

Weiss, Eduard, “La articulación de formas de dominación patrimonial, burocrática y tecnocrática: el caso de la educación pública en México”, Estudios Sociológicos, Vol. 5, N° 14, 1987.

## **Internet**

De la Torre, Carlos, Rafael Correa un Populista del Siglo XXI, Internet:  
<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/vrp/delatorre.pdf> Acceso: 15/12/2012.

Weber, Max, Que es la Burocracia?. Internet: <http://www.bibliotecabasica.com.ar>. Acceso: 17/03/2011

Correa, Rafael “Discurso en New School of Social Research, New York”, Internet: <http://www.presidencia.gob.ec/discursos-e-intervenciones>. Acceso: 23/03/2013

[www.yasuni-itt.gob.ec](http://www.yasuni-itt.gob.ec)

[www.senplades.gob.ec](http://www.senplades.gob.ec)

[www.planificacion.gob.ec](http://www.planificacion.gob.ec)

Iniciativa Yasuní ITT se evaluara en junio. Internet: <http://www.andes.info.ec/es/economía/iniciativa-yasuni-itt-evaluara-junio-reafirmo-ivonne-baki.html>. Acceso: 10/05/2013

Yasuní: Esencia del proyecto político. Internet: <sup>1</sup><http://www.eluniverso.com/2010/01/14/1/1355/falconi-yasuni-esencia-proyecto-politico-ap.html>. Acceso: 14/01/2012

Propuesta del país para combatir el calentamiento global. Internet: [http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/622669/-1/No\\_explotaci%C3%B3n\\_del\\_ITT%3A\\_Propuesta\\_del\\_pa%C3%ADs\\_para\\_combatir\\_el\\_calentamiento\\_global.html#UXmFSaKQU6w](http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/622669/-1/No_explotaci%C3%B3n_del_ITT%3A_Propuesta_del_pa%C3%ADs_para_combatir_el_calentamiento_global.html#UXmFSaKQU6w). Acceso: 30/01/2013.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Internet: <http://www.cidh.org/medidas/2006.sp.htm>