

Los profesionistas en el gobierno y el problema de la tecnocracia: el caso de los economistas en México

Sarah Babb

Introducción

EN AÑOS RECIENTES, ACADÉMICOS Y PERIODISTAS especializados han insistido sobre la creciente importancia que han adquirido los economistas con formación en el extranjero dentro de los gobiernos de los países en desarrollo.¹ En muchas naciones estos tecnócratas han encabezado las revoluciones de liberación de los mercados, que abrieron algunos anteriormente cerrados y sustituyeron la reglamentación gubernamental por mercados libres. En este trabajo se examina dicho fenómeno en México, mediante el uso de las categorías y observaciones analíticas de las profesiones.

La palabra “tecnocracia”, desde que fuera acuñada a principios del presente siglo, inspira una aversión generalizada y evoca en una gran diversidad de contextos nacionales imágenes negativas que resultan sorprendentemente similares. A partir de las experiencias que vivió en Francia, Meynaud resume esas imágenes de la siguiente manera:

Convencido de su infalibilidad, el tecnócrata es un especialista en la política de puertas cerradas. En segundo lugar, el tecnócrata tiende hacia el autoritarismo y el absolutismo (la “dictadura tecnocrática”), no evita la franqueza para anunciar las medidas tomadas y muestra una cierta indife-

¹ Véanse John Markoff y Verónica Monteeimos, “The Ubiquitous Rise of Economists”, 1993 (mimeo.); Miguel Ángel Centeno, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, College Station, Pennsylvania State Press, 1994; y Stephen Baker y Elizabeth Weiner, “Latin America: The Big Move to Free Markets”, *Business Week*, 15 de junio, 1992, pp. 50-55.

rencia ante la reacción pública [...] Otro rasgo característico es su preferencia por las opiniones doctrinarias, los planes abstractos y esotéricos, el razonamiento teórico y una ignorancia de las realidades sociales. El tecnócrata no tiene sentido alguno de los valores políticos y las contingencias parlamentarias.²

Esta percepción de la tecnocracia como hostil a la participación democrática y despreocupada en los problemas sociales se respalda en el ascenso de los tecnócratas neoliberales en los gobiernos de los países desarrollados, así como en los vínculos existentes entre el autoritarismo y la tecnocracia en países como México y Chile. Ello ha llevado a algunos autores a opinar que en los países en desarrollo el pluralismo político y la justicia social tendrían más probabilidades de ser alcanzados por mediación de los políticos que atienden a sus electores, que por los tecnócratas que se basan en criterios “racional-instrumentales” para elaborar las políticas.³

No obstante, existen varios motivos de peso por los cuales es conveniente evitar la censura palmaria de los tecnócratas y el enaltecimiento de los políticos. En primer lugar, aun cuando las decisiones políticas sean una precondition necesaria para la democracia, ciertamente no son suficientes. Así, por ejemplo, una añeja y arraigada tradición entre los políticos mexicanos es atender las presiones ejercidas por grupos electorales poderosos (como son las grandes empresas); sin duda alguna, la política dirigida a los grupos de interés ocupa un lugar preponderante en los regímenes autoritarios. Por otra parte y aún más importante, las decisiones técnicas dentro del gobierno parecen haberse vuelto indispensables. Con el paso del tiempo, la política económica —en especial, la monetaria— se ha hecho cada vez más compleja en términos técnicos y necesariamente requiere de los conocimientos de los expertos. Si bien en la década de los cincuenta eran abogados y otros políticos económicos autodidactas quienes dirigían los bancos centrales y los ministerios de Hacienda, hoy día parecería poco aconsejable sugerir un retorno a esa forma poco profesional de hacer política.

Más aún, como afirma Peter Evans en su vasto estudio comparado de varias naciones,⁴ el desarrollo económico es más fácilmente fomen-

² Jean Meynaud, *Technocracy*, Londres, Faber and Faber, 1964, p. 59.

³ Véase M. A. Centeno, *op. cit.*

⁴ Peter Evans, “The State as the Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change”, en Stephan Haggard y Robert R. Kaufman (comps.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, Princeton University Press, 1992; del mismo autor, *Embedded Autonomy*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

tado en aquellos países donde existen burocracias estables y relativamente aisladas de las presiones políticas de corto plazo que ejercen distintos grupos. Aun cuando las observaciones de Evans no se dirigen específicamente a los profesionistas, es claro que son éstos y no los simples burócratas quienes pueden brindar las mayores aportaciones al desarrollo, dentro de esos contextos apartados. Los países en desarrollo requieren la racionalidad y la continuidad que ofrecen las burocracias técnicas aisladas para formular políticas bien planeadas y permanentes orientadas hacia la modernización, en general, y al desarrollo industrial en particular. Obviamente, no es deseable ni democrático que los tecnócratas se mantengan completamente al margen de las presiones políticas. Sin embargo, en ocasiones es mejor dejar las decisiones en manos de expertos que se basan en criterios técnicos, que en las de los políticos que atienden a las demandas inmediatas de sus electores.

Pero dicho aislamiento plantea dificultades sumamente importantes a los gobiernos de los países en desarrollo. Si bien es posible que, en el largo plazo, el desarrollo económico ofrezca beneficios a toda la población, el logro del mismo implica costos de corto plazo para ciertos grupos. Según la terminología de Przeworski,⁵ en cualquier gobierno los promotores del desarrollo deben encarar los “efectos transitorios”; es decir, que el progreso inevitablemente lastima a ciertos grupos en beneficio de otros, y las ganancias del progreso con frecuencia se manifiestan mucho tiempo después de que los costos han sido pagados. El aislamiento político resuelve este dilema, pues permite que los tecnócratas apliquen libremente su saber al servicio del progreso económico, sin tener que prestar atención a las quejas de las víctimas de sus efectos paralelos de corto plazo. Así, por ejemplo, en el Chile de los años setenta, los *Chicago Boys* pudieron llevar a cabo las reformas de liberación del mercado, dado que la dictadura de Pinochet había silenciado previamente la oposición política y eliminado las instituciones por medio de las cuales dicha oposición se expresaba. De esta manera, las voces que acusan a la tecnocracia de ser antidemocrática parecen tener argumentos teóricos e históricos bien fundamentados.

El objetivo teórico último en este trabajo es examinar las opciones para resolver este dilema, el cual parece condenar a los países en desarrollo ya sea, por una parte, a la tecnocracia, al progreso y autoritarismo, o bien, por la otra, a la democracia y el estancamiento económico. El trabajo de Abbott señala un nuevo e importante rumbo para el estudio de la

⁵ Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

tecnocracia, al extender el concepto weberiano de legitimidad a las profesiones.⁶ Mediante la ampliación de este concepto esencial, la autoridad política y la profesional pueden ser vistas como dos conceptos diferentes pero análogos, pues mientras que la legitimidad política ocurre cuando la gente acepta someterse a determinado sistema de dominio, la legitimidad profesional se presenta cuando las personas acceden a subordinarse a la autoridad de los expertos. Reconocer la diferencia de los fundamentos de la autoridad política y de la profesional resulta esencial para esta investigación, dado que de ello se deriva que aquello que hace legítimo a un tecnócrata es de alguna manera distinto de lo que hace legítimo a un político.

De esta manera, por “tecnócratas” me refiero a los funcionarios que forman parte de burocracias gubernamentales y cuya autoridad se basa esencialmente en su pericia —en otras palabras, en sus credenciales como profesionales— antes que en criterios políticos de legitimidad, como pudiera ser contar con el apoyo de una mayoría electoral. Al emplear esta definición, quisiera establecer una distinción analítica entre políticos con credenciales profesionales —el ejemplo más común de los cuales son los abogados en un cargo de elección— y los funcionarios cuyo reclamo de autoridad descansa en su especialización. Así, por ejemplo, el presidente Clinton es abogado de profesión, pero se reconoce de manera general que aquello que lo califica para la presidencia es el apoyo que le ofrece una mayoría de votantes, más que sus antecedentes educativos. Por el contrario, la autoridad de un economista que trabaja en un banco central independiente descansa específicamente en su capacidad de experto. Por supuesto, como ocurre con todos los “tipos ideales”, existen ejemplos de funcionarios que satisfacen ambos criterios, políticos y profesionales. En el caso de México, Camp se refiere a dichos casos intermedios como “tecnócratas políticos”.⁷ No obstante, esta distinción analítica sigue siendo importante para un estudio que examina las tensiones particulares que se presentan entre la autoridad de los expertos y el pluralismo político.

Es posible agrupar las fuerzas que dan forma a la tecnocracia en dos categorías. La primera de ellas está constituida por las ideas económicas predominantes que influyen sobre el espectro de soluciones técnicas susceptibles de ser tomadas en consideración para resolver un problema económico. De esta forma, aun cuando los bancos centrales tengan hoy

⁶ Andrew Abbott, *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, University of Chicago Press, 1988.

⁷ Roderick A. Camp, “The political technocrat in Mexico and the survival of the political system”, *Latin American Research Review*, vol. 20, núm. 1, 1985, pp. 87-118.

día distintas opiniones respecto de la política monetaria, resultaría casi inconcebible que un banco central moderno, sin importar dónde se encuentre, tomara con seriedad un enfoque de estilo keynesiano de los años cincuenta. Como señalan Meyer⁸ y Strang y Meyer,⁹ la expansión de la “cultura mundial” de racionalidad ha reducido la magnitud de las diferencias que pueden presentarse entre los modelos económicos locales y los que predominan en el ámbito internacional, dado que las semejanzas reales e imaginarias entre contextos nacionales diversos conducen a que las prácticas y modelos teóricos de los países desarrollados se difundan hacia los que se encuentran en vías de desarrollo.

Otro factor que influye sobre las profesiones y tecnocracias económicas es la legitimación profesional por parte de ciertos grupos, que he denominado “públicos” profesionales. De acuerdo con Abbott,¹⁰ para conseguir el dominio de un campo determinado de especialización, los profesionales se esfuerzan en obtener el reconocimiento público de que ellos son los únicos y verdaderos expertos en ese campo. Dicho en palabras simples, los profesionales conquistan un territorio consiguiendo que la gente crea en ellos y, una vez que logran tal reconocimiento, pueden entonces disfrutar de los múltiples poderes y privilegios que distinguen a las profesiones de otros tipos de ocupaciones. Pero, ¿de dónde proviene esa legitimidad profesional?, ¿cuáles son las condiciones por las cuales una profesión puede resultar legítima en un momento dado y dejar de serlo en otro?

Abbott ofrece una respuesta parcial a estas preguntas, al afirmar que los valores culturales comunes brindan las bases de legitimidad y que cuando se produce un cambio en los valores relativos a los métodos o finalidades del trabajo profesional, ello puede provocar el auge de una profesión y el ocaso de otra.¹¹ Sin embargo, yo me atrevería a decir que ese tipo de cambios de carácter macro de los valores culturales, que pueden deslegitimar a ciertas profesiones y legitimar a otras, se ha vuelto algo inusual. En el contexto de una cultura mundial de racionalidad más difundida —del cual las propias profesiones forman parte integral—,¹² existe un grado cada vez mayor de consenso respecto a los métodos y

⁸ John W. Meyer, “Rationalized Environments”, en W. Richard Scott *et al.*, *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*, Thousand Oaks, Calif., Sage Publications, 1994, pp. 28-54.

⁹ David Strang y John W. Meyer, “Institutional Conditions for Diffusion”, en W.R. Scott *et al.*, *op. cit.*, pp. 100-112.

¹⁰ Andrew Abbott, *op. cit.*

¹¹ *Ibid*, pp. 184-186.

¹² Véase J. W. Meyer, *op. cit.*

objetivos profesionales. Por ejemplo, la mayoría de los gobiernos afirma, cuando menos de palabra, que el desarrollo económico y los derechos humanos son objetivos deseables y que debe hacerse uso de todos los medios científicos u otros racionales disponibles para alcanzarlos.

Así, al no haber un disenso mayor entre las culturas y a lo largo del tiempo respecto a la práctica y los objetivos de la aplicación de los conocimientos especializados, la legitimidad profesional parecería depender de la capacidad para convencer a los públicos profesionales de dos premisas fundamentales. La primera de ellas, que Abbott examina detenidamente, es la de la capacidad como experto. La gente empezó a acudir a los médicos, en lugar de los homeópatas, cuando se convenció de que los primeros constituían el grupo que verdaderamente comprendía el funcionamiento del cuerpo humano y, por tanto, era capaz de curar sus enfermedades. La segunda premisa, que es más explícita en ciertas profesiones que en otras, es la de la imparcialidad. Larsen se refiere a ello brevemente cuando dice que las profesiones tienen la ideología de servir al público de manera objetiva y neutral.¹³ Tener fe en los conocimientos especializados o en la “utilidad” real de una profesión ofrece las bases de lo que denomino la *legitimidad instrumental*; por otra parte, creer en la imparcialidad profesional constituye el sustento de la *legitimidad ideológica*.

Tanto la legitimidad instrumental como la ideológica pueden ser cuestionadas por uno o más públicos profesionales. El hecho de que un público cuestione la legitimidad instrumental de una profesión equivale a impugnar su grado de especialización o la capacidad de dicha profesión para poder responder a los objetivos del público. A diferencia de la instrumental, el problema de la legitimidad ideológica radica en la responsabilidad particular de los profesionales frente a sus clientes colectivos, pues siempre que la “clientela” de un profesional está constituida por grupos diversos, con intereses antagónicos, dicho profesional es susceptible de ser acusado de que sus prescripciones no son imparciales, sino que sirven a intereses creados. Los tecnócratas o los profesionales que trabajan en el gobierno son los más vulnerables a este tipo de problemas. El historiador Theodore Porter analiza el dilema de una de esas profesiones —los ingenieros civiles en la Francia del siglo XIX—, cuyos diseños de líneas ferroviarias inevitablemente beneficiaban a ciertas comunidades, a expensas de otras.¹⁴ Una manera en la que estos ingenie-

¹³ Magali Sarfatti Larsen, *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*, Berkeley, University of California Press, 1977, p. 220.

¹⁴ Theodore Porter, *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

ros intentaron evitar las potenciales críticas a sus recomendaciones fue presentarlas en un lenguaje matemático altamente abstracto, que daba la impresión (aunque no fuera real) de total objetividad y neutralidad técnicas.¹⁵

A diferencia de los problemas inherentes a la legitimidad instrumental, los relativos a la legitimidad ideológica pueden implicar a los profesionistas en disputas de carácter político. Por ejemplo, si se sospecha que los así llamados “expertos neutrales” no son sino testaferros de los intereses creados, es posible que ciertos grupos denuncien tal irregularidad y expresen su descontento de diversas maneras. La capacidad que tengan los grupos disidentes para expresar su disconformidad dependerá de los recursos políticos o económicos con los que cuenten. Un grupo políticamente poderoso, por ejemplo, podría votar por el despido de los tecnócratas u organizar un movimiento social en contra de ellos, mientras que un grupo económicamente poderoso podría financiar la creación de una versión alternativa de la misma profesión.

La idea de que las tecnocracias están moldeadas por la fuerza política y económica de ciertos grupos sociales es apoyada por el trabajo de Stryker,¹⁶ cuyos resultados revelan que cuando la fuerza laboral es más poderosa, la tecnocracia tiende a ser socialdemócrata y, cuando es más débil, suele ser más conservadora. Stryker presenta un caso que describe la forma en que una tecnocracia de izquierda, durante el gobierno de Roosevelt, fue al cabo derrotada, dado que la fuerza laboral organizada de los Estados Unidos no era independiente ni lo suficientemente fuerte para pugnar con éxito por su permanencia. Por el contrario, los países con movimientos laborales poderosos y con partidos socialdemócratas, tales como Noruega y Suecia, cuentan con las condiciones necesarias para apoyar la institucionalización de la tecnocracia de izquierda.

Los tecnócratas de los países en desarrollo, en donde las profesiones en general —y la profesión económica, en particular— fueron explícitamente creadas para servir a un Estado intervencionista, son particularmente vulnerables a crisis de legitimidad ideológica. En primer lugar, porque las decisiones de los economistas de los países en desarrollo implican transacciones más difíciles entre los intereses de diversos grupos sociales. Puede resultar relativamente sencillo llegar a un consenso keynesiano en un país con una amplia clase media y en el que las diferencias entre los más ricos y los más pobres son relativamente

¹⁵ *Ibid.*, p. 121.

¹⁶ Robin Stryker, “Science, Class, and the Welfare State: A Class-centered Functional Account”, *American Journal of Sociology*, vol. 96, núm. 3, 1990, pp. 684-726.

pequeñas. Pero, ¿qué ocurre en un país en el que, por ejemplo, un tecnócrata debe analizar la posibilidad de dismantelar a una poderosa clase terrateniente a fin de impulsar el progreso económico, o bien sacrificar el gasto social para que la recaudación de impuestos no obstruya la formación de capitales?

Por otra parte, los tecnócratas de los países en vías de desarrollo no sólo deben escuchar la opinión de los diversos públicos domésticos, tales como los grupos empresariales y laborales, sino también tomar en cuenta a los públicos internacionales más fuertes. Hoy día ciertas organizaciones económicas internacionales, como el FMI o el Banco Mundial, constituyen quizá los ejemplos más importantes de ese tipo de públicos para los tecnócratas del Tercer Mundo. Así, por ejemplo, un economista del gobierno mexicano que considere técnicamente adecuado faltar al pago de la deuda nacional no obtendrá los préstamos de ayuda del FMI necesarios para estabilizar la moneda, y pronto se encontrará desempleado. Por otra parte, los economistas que sigan las prescripciones “sensibles” del FMI tal vez deban encarar —y, en efecto, así sucede— movimientos sociales opositores que exijan una política monetaria menos restrictiva. Ante tal situación, tanto los tecnócratas populistas como los conservadores experimentarán crisis de legitimidad, pues ambos enfrentan la oposición de un público diferente.

Mi investigación demuestra que en México la primera carrera de economía —diseñada como una profesión para funcionarios gubernamentales— tenía poca relación con la que ha alcanzado supremacía en los últimos tres mandatos presidenciales del país. Más aún, se demuestra que la historia de la ciencia económica en México ha estado marcada por fuertes divisionismos profesionales debidos, esencialmente, a la presencia de diversos públicos con conceptos opuestos sobre lo que es una legítima carrera de economía. Como ocurre con la mayoría de los estudios relativos al gobierno mexicano, tuve que complementar los elementos cuantificables de mi investigación con datos de fuentes eclécticas, tales como artículos periodísticos, entrevistas personales, panfletos políticos y trabajos históricos secundarios. El elemento más cuantificable de este estudio proviene de una comparación de la retórica y los métodos de las tesis de licenciatura elaboradas por los egresados de dos de los programas más importantes en economía, a saber, el de la universidad nacional pública, UNAM, y el del ITAM, institución de carácter privado. Sin embargo, en el presente trabajo no analizaré extensamente los resultados que obtuve a partir de dichas tesis, sino que me limitaré a delinear el contexto que ha determinado el surgimiento de la carrera de economía en México.

La economía en México: 1929-1982

En México, la carrera de economía nació en 1929, con la creación del primer programa de economía en la universidad pública nacional, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Desde el principio este programa tendía a formar a aquellos estudiantes que aspiraban a ser funcionarios públicos. La publicidad del nuevo programa señalaba que “los licenciados en Economía, podrán desempeñar los puestos administrativos de mayor importancia en el gobierno federal y en los gobiernos locales porque sus conocimientos los capacitarán muy especialmente para ese fin”.¹⁷ Los fundadores de la Escuela Nacional de Economía fueron funcionarios públicos e individuos que desempeñaron un papel importante en la construcción de numerosas instituciones gubernamentales mexicanas, tales como el Banco de México.

No es coincidencia que la carrera de economía haya nacido y florecido precisamente cuando la injerencia del Estado mexicano en la economía iba en aumento. En el curso de las décadas de los veinte y treinta se crearon nuevas instituciones —como el Banco de Desarrollo Industrial y el Banco de Crédito Agrícola— con el fin de permitir nuevas formas de intervencionismo estatal. En la década de los treinta México aplicó por vez primera y con éxito políticas contracíclicas a fin de contrarrestar los efectos de la depresión mundial. Estas nuevas formas de intervención estatal, así como las instituciones que habrían de servir para posibilitarlas, requerían de una nueva clase de expertos que manejaran las técnicas recientes. Como lo explicara un funcionario gubernamental, en defensa del nuevo programa económico: “[Cuando] participé en la organización de los bancos agrícolas ejidales [...] muy a menudo tropezábamos con la dificultad de no encontrar personas preparadas en economía que fueran a ayudarnos al desempeño de las labores que teníamos encomendadas. Más tarde, estuve encargado de la Dirección de Estadísticas Económicas. Mis dificultades fueron grandes porque no encontraba quien pudiese colaborar conmigo eficazmente; los empleados eran burócratas rutinarios y de preparación deficiente [...] El problema subsiste, necesito economistas y no los encuentro”.¹⁸

En la década de los treinta, a la vez que adoptaba un papel más activo en el fomento del crecimiento y desarrollo económicos, el Estado mexicano se dedicó a reforzar su base popular, bajo la presidencia populista

¹⁷ *El Economista*, 16 de febrero, 1929, p. 6.

¹⁸ Jesús Silva Herzog, citado en Manuel Pallares Ramírez, *La Escuela Nacional de Economía: esbozo histórico, 1929-1952*, México, UNAM, 1952, p. 77.

de Lázaro Cárdenas, quien en las huelgas apoyó a los trabajadores contra sus patrones, instrumentó un ambicioso programa de reforma agraria y nacionalizó los consorcios petroleros extranjeros. En México, al igual que en el resto del mundo, la década de los treinta fue una época de intensos trastornos sociales y se sugería el empleo de soluciones radicales para resolver las crisis económicas, que algunos veían como síntomas del fin del capitalismo. Muchos de los fundadores y primeros profesores de la Escuela Nacional de Economía eran seguidores de Cárdenas y estaban influidos por el marxismo y otras ideas socialistas.

Como resultado de ello, desde su concepción la Escuela Nacional de Economía tuvo una fuerte orientación izquierdista. Marx fue el autor teórico más citado en las primeras 75 tesis de licenciatura de la Escuela, aunque muy pocas de ellas pudieran ser calificadas como plenamente marxistas o socialistas. El atractivo que ejercían estas ideas puede explicarse en parte por la ausencia de opciones teóricas menos radicales a las prescripciones de la economía clásica, que hablaban de una libertad absoluta para los mercados y el comercio. A mediados de los años treinta las ideas de Keynes apenas empezaban a ser conocidas en el mundo desarrollado y la traducción al español de su obra, *Teoría general*, no llegó a México sino en 1942. En la década de los treinta era claro que el capitalismo estaba fallando, y el socialismo era la alternativa natural, especialmente para un país subdesarrollado al cual las leyes del mercado libre no habían favorecido, incluso en las mejores condiciones.

Asimismo, la preeminencia del marxismo dentro de la Escuela Nacional de Economía resultaba hasta cierto punto congruente con un Estado corporativista que forjaba su base popular y al cual, por tanto, le preocupaban los problemas relativos a la gente y a la distribución. El gobierno era el público más importante de la nueva profesión económica y, en la década de los treinta, el principal interés de este gobierno era legitimarse ante su base popular de campesinos y trabajadores. Bajo esa luz, los primeros estudiantes y profesores de la Escuela no fueron marxistas revolucionarios, sino marxistas de la Revolución mexicana. Los primeros egresados de la Escuela no salieron a dirigir luchas sociales, sino que empezaron a trabajar como funcionarios, dentro de una burocracia gubernamental cada vez más intervencionista. A medida que el Estado mexicano empezó a participar en otras áreas de la economía, aplicando medidas tales como una política comercial proteccionista y una política selectiva de recaudación de impuestos, las oportunidades de empleo para los economistas siguieron creciendo y la nueva profesión floreció.

En México la década de los treinta fue también un periodo de conflictos crecientes entre un Estado que construía su base popular y ciertos grupos del sector privado que se sentían amenazados por la retórica

y las políticas populistas del gobierno. Esto se manifestó claramente en un discurso en el que Cárdenas advirtió a los patrones que: “[si están] cansados de la lucha social, pueden regresar sus industrias a los trabajadores o al gobierno”.¹⁹ En respuesta, el sector privado organizó varias formas de oposición al gobierno. Uno de los grupos anticardenistas del sector privado era la Asociación Cultural Mexicana, que proponía la fundación de una nueva escuela de economía, ajena a esa ideología izquierdista que tanto peso tenía en la UNAM. A diferencia de esta última, dicha escuela formaría economistas que fueran de utilidad tanto para la empresa privada como para el gobierno. De esta manera, podemos ver que la ciencia económica que se impartía en la UNAM y que se dirigía al servicio en el gobierno resultaba ilegítima tanto instrumental como ideológicamente para muchos grupos del sector privado.

Cuando el director de la Escuela de Economía de la UNAM se enteró de ese proyecto, dirigió una carta de protesta a uno de los cofundadores de la Asociación, en la que decía: “[...] es injusta la filiación que [...] se ha pretendido por nuestra Escuela, que no forma, como se ha dicho, individuos fanáticos de extrema izquierda, sino economistas que conocen su ciencia [...] y aun cuando entre nuestros alumnos, graduados y profesores, como es obvio, existen algunas personas de la extrema izquierda, este corto número de personas no da a la institución un tono sectario, y jamás han utilizado sus cátedras para hacer propaganda”. Pero la protesta del director fue ignorada y en 1946 se creó el Instituto Tecnológico de México (ITM), cuyo programa central fue el de economía. A partir de ese año, la Escuela Nacional de Economía tuvo cuando menos un rival y, en la década de los cincuenta, el sector privado abrió otros programas de economía en Monterrey y Guadalajara. Entre las instituciones fundadoras del ITM se encontraban siete grandes bancos y varias empresas importantes de la ciudad industrial de Monterrey, al norte de México, tales como la Compañía Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey y la Cervecería Moctezuma. Resulta interesante que también el Banco de México participara en la creación de la nueva escuela, lo cual tal vez se debió a las relaciones existentes entre los banqueros privados y los del sector público (en ese momento, el director del banco central era un banquero privado que desempeñó un papel importante en la creación del ITM).

El ITM era una prueba viviente de que el programa de economía que diseñara el gobierno mexicano para formar futuros funcionarios no con-

¹⁹ Dan LaBotz, *The Crisis of Mexican Labor*, Nueva York, Praeger Publishers, 1988, p. 61.

taba con legitimidad universal. El nuevo programa no sólo tenía el objetivo instrumental de formar economistas que elevaran la rentabilidad de las empresas privadas, sino también el objetivo *ideológico* de formar economistas no marxistas que pudieran tener influencia en los sectores público y privado. Como recordara un cofundador del ITM durante una entrevista reciente: “[...] pensábamos que si había que alentar el desarrollo industrial de México teníamos que tratar de cambiar la mentalidad de la gente, porque con una mentalidad predominantemente de tipo socialista, izquierdizante, que era la que predominaba en el medio político, no creeríamos que fuera posible un desarrollo industrial [...] Esa fue esencialmente la razón que nos impulsó a crear el Instituto Tecnológico de México, teniendo como meta la creación de una escuela de economía de donde egresaran los futuros hombres que manejarían la economía tanto privada como pública de México, como ha ocurrido”.²⁰

Las metas ideológicas de la carrera de economía del ITM se reflejan hasta cierto punto en las tesis de licenciatura de finales de los años cincuenta que revisé, y que no tienen una sola cita de Marx, a diferencia de las múltiples referencias que sobre este autor se hallan en las tesis elaboradas en la UNAM durante los años treinta. Sin embargo, al hacer una comparación de las dos instituciones en *el mismo periodo*, a saber, finales de los años cincuenta, se encuentra un grado asombroso de semejanza. En primer lugar, el autor más citado en ambas instituciones es John Maynard Keynes y la visión semejante que implica este patrón común de referencias se comprueba por la postura casi idéntica que mantienen los dos grupos respecto del intervencionismo del Estado. Es así que un autor supuestamente conservador del ITM explica: “Debo advertir que de ningún modo me solidarizo con la tradicional doctrina del *laissez faire*, *laissez passer* en su forma más pura, ya que si bien debe existir libertad social y económica, no se puede negar nunca la función del Estado como regulador y promotor del desarrollo, por lo que le reconozco como necesario cierto intervencionismo social y económico”.²¹

Esta declaración se asemeja mucho a la retórica que emanaba de la Escuela Nacional de Economía a finales de los años cincuenta, cuyos estudiantes también destacaban la importancia del Estado como impulsor del desarrollo económico. En esta época, la Escuela ya había abandonado gran parte de su antigua retórica izquierdista, para dar paso a un enfoque más técnico; la economía de la UNAM estaba ahora menos orien-

²⁰ Aníbal de Iturbide, citado en Sergio Negrete, “Entrevista a Aníbal de Iturbide, fundador de la Asociación Mexicana de Cultura”, *Opción*, vol. 40, núm. 8, 1988, p. 9.

²¹ Alberto García Duarte, *El desarrollo económico de los países subdesarrollados*, Monterrey, ITM, 1959, tesis de grado.

tada hacia la producción de pensadores sociales y políticos, y más preocupada por formar técnicos gubernamentales competentes, que pudieran trabajar dentro de una burocracia intervencionista. Como resultado de esto, en las tesis de finales de los cincuenta se reemplazó al marxismo por el keynesianismo y se abordaron temas de mayor complejidad técnica que la que presentaban los primeros trabajos —por ejemplo, la balanza de pagos y el uso de la política fiscal para fomentar la inversión.

La semejanza que se encuentra entre las tesis de la Escuela Nacional y las del ITM durante este periodo nos lleva a preguntarnos cómo una profesión que parecía tan profundamente dividida en 1946 pudo encontrar un terreno común hacia 1958. ¿Por qué no había, al parecer, ningún desacuerdo fundamental entre los dos programas respecto al papel que desempeña el Estado en la economía? La respuesta más plausible es que para que a finales de los años cincuenta se hubiera alcanzado un consenso entre el Estado y el sector privado, sus respectivos programas de economía debían tener perspectivas similares sobre los temas fundamentales. Al término del mandato de Cárdenas, los presidentes que le siguieron se valieron del sistema corporativista que aquél había establecido —el cual brindaba un efectivo medio de control de las demandas que venían desde abajo— para abandonar el interés del gobierno anterior por los temas redistributivos —tales como la reforma agraria— y orientarse ahora hacia la empresa del crecimiento y desarrollo económicos. Se olvidó la retórica radical, se frenó la reforma agraria, y los sindicatos fueron inmovilizados; a la vez, se proporcionó a las empresas un ambiente extraordinariamente desfiscalizado, una infraestructura financiada por el gobierno y protección frente a la competencia extranjera.

De esta manera, en lo que a la política gubernamental se refiere, las empresas tenían relativamente poco de qué quejarse, lo que hizo que la economía del ITM congeniara con la idea de la intervención estatal. La orientación de la política del gobierno pospopulista tuvo el efecto simultáneo de hacer menos radical y más técnica la economía de la UNAM; el gobierno seguía siendo el principal público profesional de los economistas de la UNAM, pero este público había cambiado con el tiempo. Como resultado del consenso entre el Estado y el sector privado surgido en la posguerra, la carrera de economía en México se volvió al parecer más o menos unitaria y fue considerada como una profesión que tenía legitimidad tanto entre el sector privado como en el sector público.

Por supuesto, durante este periodo también hubo otros grupos —como el de los trabajadores— que tenían mucho de qué quejarse. Sin embargo no todos los grupos sociales poseen el mismo peso para delinear el perfil de las profesiones; algunos son públicos profesionales, mientras que otros se quedan al margen. Para poder criticar una profesión existente y

proponer una alternativa, el grupo debe contar con recursos económicos o políticos suficientes. Las empresas que fundaron el ITM tenían los medios financieros para crear una nueva carrera y el capital para contratar a los economistas que egresaban de ella, es decir, disponían de recursos económicos. Asimismo, la fuerza política también puede acreditar a un grupo como público profesional. Como veremos más adelante, en la década de los setenta el movimiento de estudiantes de clase media tuvo la suficiente influencia política para crear su propia versión de la carrera de economía, dentro de la UNAM. Por el contrario, el movimiento obrero de la época de la posguerra se hallaba, en mayor o menor grado, bajo la férula del sistema unipartidista mexicano y aquellos sindicatos que se alejaban de la agrupación oficial, la CTM, eran objeto de una fuerte represión. Por tanto, no existía un solo partido laboral independiente y poderoso que pudiera destinar fondos públicos para la enseñanza de la economía del trabajo o que pudiera contratar economistas egresados de esta carrera. En otras palabras, el sistema político mexicano de la posguerra no simpatizaba con la idea de formar una tecnocracia socialdemócrata.

Pero si bien los trabajadores organizados no constituían una fuerza significativa que pudiera influir sobre el diseño de la carrera de economía, en el México de la posguerra la economía y las organizaciones económicas internacionales sí empezaron a cobrar importancia como público. Durante este periodo los economistas mexicanos formados en el extranjero fueron ganando un peso cada vez mayor en el gobierno, no sólo por su capacidad para instrumentar técnicas nuevas y mejoradas en áreas tales como el cálculo de la balanza de pagos, sino también porque el nuevo orden económico internacional de la posguerra hacía de los economistas con estudios en el extranjero un valioso capital para los gobiernos de los países en desarrollo. Como lo observa Vernon en su estudio sobre los responsables de la política económica de México, a principios de los sesenta:

[...] el flujo creciente de comunicaciones entre las naciones y entre éstas y los organismos internacionales de asuntos [económicos] ha exigido que todos los países produzcan una clase de funcionarios responsables, que sea capaz de cumplir con las tareas que le corresponden en ese intercambio. En México, el técnico en economía ha llegado a formar parte integral del proceso de decisión relativo a aspectos que influyen sobre el desarrollo del país.²²

²² Raymond Vernon, *The dilemma of Mexico's development*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1963, p. 136.

Durante el periodo de la posguerra ciertas organizaciones como el Banco Mundial, el FMI o la FAO, ofrecieron recursos a los gobiernos de los países en desarrollo, a cambio de que cumplieran con ciertas prescripciones en materia de políticas gubernamentales. El acceso a estos recursos podía verse facilitado por la presencia de técnicos gubernamentales que “hablaran el mismo idioma” —en sentido literal y figurado— de los funcionarios de las agencias internacionales. Además de tener en su mayoría un manejo fluido del inglés y del lenguaje económico, muchos de estos nuevos “técnicos” trabajaban en organismos internacionales y, por tanto, poseían la ventaja de haber establecido vínculos personales con los funcionarios extranjeros y tener acceso a la información interna. La Alianza para el Progreso de Kennedy es sólo un ejemplo de los programas internacionales que crearon una nueva necesidad de economistas en los gobiernos de los países en desarrollo, los cuales debían ser capaces de realizar estudios que demostraran el cumplimiento de los requisitos de la Alianza —y, de esa manera, conseguir los financiamientos externos— o diseñar planes para llegar a cumplir con ellos.

Así, este periodo de la evolución de la carrera de economía en México ofrece un buen ejemplo del isomorfismo institucional mediante la profesionalización, que analizan DiMaggio y Powell.²³ El efecto más importante de tal isomorfismo fue el de instalar dentro de la burocracia gubernamental de México a un grupo de economistas, que en muchos aspectos tenía más en común con sus colegas de otras partes del mundo que con los funcionarios mexicanos. Si bien la presencia de estos individuos resultó útil para instrumentar las nuevas técnicas y conseguir los recursos de los organismos internacionales, también constituyó una fuente de conflictos entre la burocracia relacionada con las políticas económicas. Un caso particularmente notorio fue el de Nicholas Kaldor, un experto keynesiano de la Escuela de Economía de Londres mundialmente renombrado, quien fuera invitado por la Secretaría de Hacienda para realizar un estudio de la reforma fiscal en México. Sus recomendaciones de emprender una transformación profunda y redistributiva de la política fiscal fueron apoyadas por un grupo de economistas mexicanos que trabajaban en esa secretaría, todos los cuales habían estudiado en el extranjero. Sin embargo, los abogados de la Secretaría de Hacienda objetaron ese plan —al parecer por la oposición del sector privado— y finalmente lo vencieron, en favor de reformas más acotadas.

²³ Paul J. DiMaggio y Walter W. Powell, “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, en Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (comps.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, p. 71.

El hecho de que los economistas del gobierno mexicano se hallaran en el extremo izquierdo del debate intergubernamental sobre la reforma fiscal contradice la suposición contemporánea de que los economistas de los países en desarrollo que están influidos por los organismos y normas profesionales internacionales son, por definición, menos nacionalistas y menos preocupados por los asuntos sociales que sus contrapartes más politizadas. El principal interés de los "políticos" mexicanos era instrumentar políticas que complacieran a los principales actores de la arena nacional, pues aquéllos podían determinar el futuro de sus carreras políticas. Y, en el México de la posguerra, estos actores *no eran* los trabajadores y campesinos organizados, sino los poderosos intereses empresariales internos y externos. Los tecnócratas económicos eran quienes tenían una cierta autonomía frente a tales presiones políticas y quienes participaban del consenso keynesiano internacional que imperaba en la época, el cual pugnaba por una política que produjera las consecuencias sociales más favorables.

La evolución de la reforma fiscal de la posguerra en México también revela que la influencia de los paradigmas de la política internacional encuentra importantes limitaciones, a falta de grupos electorales internos poderosos e independientes. La opinión económica internacional que prevalecía a principios de los sesenta estaba abrumadoramente en favor de que México aplicara una reforma fiscal redistributiva. La Alianza para el Progreso ofrecía considerables recompensas para alentar tal reforma y los tecnócratas económicos mexicanos la apoyaban de manera unánime. Sin embargo, mientras que el sistema unipartidista mexicano estaba orientado a establecer compromisos con los intereses empresariales, su relación con los grupos de los trabajadores y campesinos se caracterizaba más por el control que por el compromiso. Podría especularse que si en este periodo el sistema político mexicano se hubiera parecido más a las democracias multipartidistas de otros países latinoamericanos, la reforma fiscal habría triunfado mediante los esfuerzos de un partido de izquierda independiente. En efecto, Hansen opina que fue precisamente la ausencia de ese sistema democrático lo que ocasionó que México se quedara muy por detrás de otros países latinoamericanos en áreas tales como la seguridad social. En el México autoritario, el paradigma de la política keynesiana de la posguerra se expresó en la intervención del gobierno en favor del desarrollo económico, pero no en políticas redistributivas.²⁴

²⁴ Roger D. Hansen, *The politics of mexican development*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1971.

No obstante, en lo que atañe al desarrollo económico promovido por el Estado, aparentemente no existió sino un único “paradigma político” keynesiano, que se reflejó en la carrera de economía del México de la posguerra, el cual fue simultáneamente apoyado por la UNAM, de tendencia gubernamental, por el ITM, de origen privado, y por prestigiados expertos en economía de todo el mundo. Pero cuando el consenso de la posguerra empezó a resquebrajarse, la ciencia económica mexicana se vino abajo con él. Aunque a finales de los sesenta el movimiento obrero volvió a dar signos de vida y aparecieron nuevos movimientos guerrilleros en las afueras de las ciudades, el mayor trastorno social lo causó el movimiento de los estudiantes de clase media, y fue también éste el que ejerció un mayor impacto sobre la profesión económica de México. A lo largo de los años sesenta los estudiantes de las universidades públicas, en general, y los de economía, en particular, se fueron haciendo más radicales. Por ejemplo, en 1962 los delegados de la Conferencia de Estudiantes de Economía, organizada en la Escuela Nacional de Economía, declararon que los economistas debían ser algo más que técnicos, que la solidaridad obrera y campesina debía ser apoyada y que todas las industrias básicas y de servicios públicos debían ser nacionalizadas.²⁵

El movimiento estudiantil mexicano congregó a grupos muy diversos, desde el centro prodemocrático hasta la izquierda marxista. Lo que estos grupos tenían en común era su rechazo a un sistema económico que había beneficiado básicamente a los de arriba y del medio, dejando marginados a los de más abajo, y a un sistema antidemocrático que había mantenido la estabilidad necesaria para que prosperara ese orden económico. Esta era la crítica central del libro de Pablo González Casanova, *La democracia en México*, que fue publicado a mediados de los sesenta e inspiró en una nueva generación de estudiantes el deseo de abrazar la lucha por el cambio social. El movimiento estudiantil mexicano expresó la mayoría de sus críticas y conceptos en el lenguaje del marxismo, en parte como eco de los modelos sociales, políticos y económicos que presentara la reciente Revolución cubana. De esta manera, la reforma realizada en 1968 al plan de estudios de la Escuela Nacional de Economía, con aportaciones de los estudiantes, concedió un lugar mucho más prominente a la economía marxista.

Esta reforma académica se instauró el mismo año que ocurriera la brutal represión del movimiento estudiantil en la plaza de Tlatelolco. A finales de los sesenta el ambiente en México estaba sumamente cargado

²⁵ Esteban Luis Mancilla López, *La formación de economistas para el sector público*, México, UNAM, 1980, p. 56, tesis de grado.

y era muy inestable, dada la violenta respuesta del gobierno a los estudiantes revolucionarios y a los movimientos guerrilleros, lo que provocaba un temor generalizado de que el conflicto siguiera aumentando y pudiera incluso desembocar en una guerra civil. La llegada del gobierno populista de Luis Echeverría (1970-1976) apaciguó la turbulencia social, al aplicarse un gasto social mucho mayor y una política de reconciliación con la Universidad. Bajo el gobierno de Echeverría el activismo universitario de izquierda fue tolerado, al tiempo que los presupuestos para educación pública se incrementaron de manera notable y la admisión a la universidad pública aumentó en forma masiva.

El movimiento estudiantil aprovechó esta atmósfera de tolerancia para exigir cambios radicales en los programas de estudios de diversas carreras impartidas por la UNAM y mayor participación de los estudiantes y profesores en la formulación de las políticas académicas. A principios de los setenta, las organizaciones estudiantiles empezaron a enfocarse más hacia las reformas en el interior de la Universidad, más que a la transformación del sistema político, debido tal vez a que la represión de 1968 (y el consecuente encarcelamiento de muchos dirigentes del movimiento) hizo que consideraran impracticables, al menos en el corto plazo, reformas de mayor trascendencia. Quizá el área más radicalizada de la UNAM, a principios de los setenta fue la Escuela Nacional de Economía, en donde las huelgas y protestas estudiantiles a menudo interrumpían los cursos y durante un breve periodo fue gobernada por una asamblea de estudiantes y profesores.

Las críticas del movimiento estudiantil contra la economía que se impartía en aquella escuela, implicaban un profundo cuestionamiento de su legitimidad profesional. Lejos de que se enseñara una ciencia neutral, acusaban los estudiantes, la economía que había sido impartida allí hasta entonces, era una ideología al servicio de un sistema político y económico autoritario e injusto. Por tanto, la tradición de la Escuela de formar economistas para que trabajaran en el gobierno fue rechazada por el movimiento. En palabras de un miembro del movimiento estudiantil de la Escuela Nacional de Economía: “[...] el economista representa la variedad más endeble del burócrata [...] y denuncia en estudios muy profundos fenómenos tales como la penetración imperialista o la criminal distribución de los ingresos, ninguno de los cuales, pero sin que ello le estorbe para recibir un salario fabuloso, a cambio de trabajar sin descanso por un régimen que es el origen de tal estado de cosas” [*sic*].²⁶ Las modificaciones aplicadas en 1975 al plan de estudios de la

²⁶ Víctor Rico Galán, “Ellos sí saben lo que quieren”, *Siempre*, vol. 985, núm. 12, 1972, p. 69.

Escuela tenían el propósito de atender a las demandas del movimiento y reformularon el programa con una tendencia esencialmente marxista. Entre muchos otros de los cambios realizados, el nuevo programa incluía siete semestres obligatorios de teoría marxista.

A diferencia del movimiento obrero organizado del periodo de la posguerra, el movimiento estudiantil sí llegó a representar un público para la profesión económica mexicana, dado que fue capaz de movilizar recursos *políticos*. El movimiento provocó tantos dolores de cabeza al gobierno mexicano que éste optó por ceder la Universidad a la izquierda, así como incrementar el financiamiento para la educación superior. De esta manera, los recursos políticos del movimiento le permitieron reformular el programa de economía de la UNAM, a la vez que seguía contando con el apoyo financiero del Estado. Un efecto colateral de estos cambios fue la salida de muchos de los importantes funcionarios gubernamentales que antes impartieran clases de medio tiempo en la Escuela Nacional de Economía, con lo que ofrecían a los estudiantes la posibilidad de acceder a empleos en el sector público. Pero, por otra parte, ahora eran muy pocos los alumnos que se interesaban por hacer carrera en el gobierno; en el clima que prevalecía en la Escuela a principios de los setenta, trabajar para el gobierno equivalía a colaborar con el enemigo.

Fue así como tocó a su fin la época en la que la Escuela Nacional de Economía fuera la principal fuente de economistas gubernamentales de alto rango. En cierta forma, esto determinó la nueva orientación en el tipo de profesionales formados por la Escuela; la década de los setenta presenció una expansión generalizada del sistema de educación superior en México y muchos de los mejores egresados de la Escuela Nacional de Economía posteriormente se convirtieron en profesores de tiempo completo (una categoría relativamente nueva) y en administradores académicos. En este sentido, los servidores públicos profesionales fueron reemplazados por académicos profesionales. Sin embargo, muchos egresados menos talentosos terminaron en cargos administrativos de baja jerarquía en el gobierno, en los cuales nunca se aplicaban sus conocimientos como economistas. Su amplia formación en la teoría marxista era considerada, en el mejor de los casos, irrelevante para el puesto que ocuparían en la burocracia gubernamental y, en el peor de los casos, como un inconveniente. Por tanto, las reformas al programa de estudios de la Facultad de Economía dieron lugar, en gran medida, a su desprofesionalización, ya que sus egresados dejaron de ser contratados a causa de sus conocimientos técnicos.

Aquí, de nuevo, podría especularse que en un contexto político diferente, tal desprofesionalización no habría ocurrido o, cuando menos,

habría sido menor. En cierto sentido, el sistema político mexicano de partido único orilló a la ciencia económica de la UNAM hasta extremos antitécnicos, al privar de empleo en el gobierno a todos aquellos que se rehusaran a trabajar en el PRI. Si hubieran existido otras posibilidades de empleo —por ejemplo, en un partido político de izquierda viable—, la radicalización de la economía de la UNAM tal vez no habría sido ni tan extrema ni tan antitécnica. Pero, dado que el propósito mismo del movimiento estudiantil era denunciar el rechazo del autoritarismo mexicano, la única dirección que podía seguir la economía de la UNAM era formar revolucionarios y académicos marxistas.

Mientras que en los años setenta la Escuela Nacional de Economía experimentaba su metamorfosis de radicalización, el Departamento de Economía del ITM (ahora oficialmente autónomo y conocido como ITAM) avanzaba rápidamente en dirección opuesta. La principal explicación de esta evolución no es, como podría pensarse, el apoyo que recibía el ITAM de los grupos empresariales, sino sus vínculos con el Banco de México. Los bancos centrales participan del “sistema cultural mundial” en mayor medida que otros tipos de instancias gubernamentales y están inmersos en una red internacional de bancos e instituciones financieras mundiales (tales como el FMI), que se reúnen periódicamente en diversos foros. En palabras de DiMaggio y Powell, los bancos centrales constituyen un campo organizacional claramente definido y, como observan dichos autores en relación con estas organizaciones: “emergen fuerzas muy poderosas que las conducen a hacerse cada vez más similares”.²⁷

El contacto frecuente con sus contrapartes extranjeras requería que el Banco de México estuviera en estrecha sintonía con las técnicas y normas profesionales de los bancos centrales del resto del mundo. Como parte de su compromiso con las normas internacionales, desde mediados de los años cuarenta el Banco de México tenía un programa de becas para enviar a su personal a estudiar en el extranjero, y buena parte de él tomaba cursos de economía. Este fue el primer programa de gran escala en México encaminado a realizar estudios de posgrado en el extranjero y, por tanto, el Banco de México fue la organización que mayor responsabilidad tuvo en la internacionalización de la profesión económica mexicana durante el periodo de la posguerra. Por medio del Banco de México la ciencia económica mexicana respondía ante un público extranjero de banqueros centrales y economistas que le proporcionaban modelos de especialización económica.

La adhesión del Banco de México a esas normas mundiales iba acompañada, naturalmente, de una tendencia hacia las teorías económicas que

²⁷ Paul J. DiMaggio y Walter W. Powell, *op. cit.*, p. 65.

en esa época tenían mayor aceptación en el ámbito internacional. Si bien durante la mayor parte del periodo de la posguerra el paradigma económico internacional fue keynesiano, desde principios de los años sesenta y setenta fue cobrando mayor influencia una nueva corriente de pensamiento neoclásico, originada en la Universidad de Chicago. Fue esta versión de la ciencia económica internacional la que llegó a predominar en el ITAM. Sus egresados, quienes al salir iban a trabajar al Banco de México, regresaban tiempo después a su *alma mater* para impartir clases. Entre mediados de los sesenta y principios de los setenta, dos de ellos —primero uno que realizó estudios de posgrado en Harvard y, más tarde, otro que estudió en la Universidad de Chicago— ocuparon la dirección del programa de economía del ITAM. Bajo su mando el programa se hizo mucho más riguroso y con un contenido matemático avanzado; el personal académico empezó a incluir en su planta a un mayor número de funcionarios del Banco de México y de economistas que habían estudiado en el extranjero (especialmente en la Universidad de Chicago). Estos profesores ayudaron a sus alumnos a conseguir cargos en el Banco de México y a ingresar en universidades extranjeras para proseguir sus estudios de economía, con el apoyo financiero tanto del programa de becas del Banco como de otros programas, especialmente el de la beca Fulbright.

Como resultado de esto, en 1976 la Universidad de Chicago fue el destino más importante de los egresados del ITAM que deseaban realizar estudios de posgrado en el extranjero. Los autores teóricos que con más frecuencia se citan en las tesis de ese año son Gary Becker y Milton Friedman, mostrando también el uso de modelos y metodologías matemáticos muy complejos que hacían pocas o ninguna afirmación normativa. Por el contrario, en ese mismo año el autor más citado en la Escuela de Economía de la UNAM es Marx; los métodos matemáticos son muy escasos y muchos estudiantes utilizan sus tesis como foros para convocar a una revolución socialista. Por otra parte, mientras que el programa de economía de la UNAM perdía la posición firme que antes ocupara acaparando el empleo en el sector público, el ITAM empezó a tener cada vez más éxito en conseguir cargos para sus egresados, tanto en el sector público como en el privado.

Hacia finales de los años setenta la economía en México se convirtió nuevamente en una profesión dividida, que encontraba legitimidad ideológica entre públicos y grupos electorales diferentes. La antigua generación de tecnócratas keynesianos-desarrollistas continuó dirigiendo la política económica hasta 1982, pero ahora sin su base institucional, desde que ocurrió la radicalización de la UNAM. La nueva carrera de economía de la UNAM resultaba legítima para el movimiento estudian-

til y para sus simpatizantes, pero perdió toda legitimidad ante los funcionarios gubernamentales. Por su parte, el programa del ITAM —que anteriormente tuviera legitimidad instrumental como formador de economistas públicos y privados— modificó su plan de estudios en respuesta a un público de organismos y profesionales extranjeros, mediante la acción del banco central mexicano y su mimetismo internacional. Con frecuencia la orientación internacionalista que mostraba el estilo del ITAM en su programa de economía se hacía evidente por las francas señales de aprobación de ciertas organizaciones extranjeras. Por ejemplo, durante las décadas de los setenta y ochenta, el mayor porcentaje de las becas Fulbright otorgadas a estudiantes mexicanos fue concedido a economistas, y de entre éstos a egresados del ITAM.

Tal aprobación hacía de los egresados del ITAM con posgrado en el extranjero un invaluable recurso para un gobierno mexicano cuyas políticas habrían de formularse cada día con mayor apego a las reglas estipuladas por los organismos extranjeros. Los fuertes gastos en que incurrieron las presidencias populistas de Echeverría y López Portillo dieron lugar a la crisis deudora de 1982, que colocó a México ante el difícil dilema de incumplir el pago y enfrentar las consecuencias, o aceptar el préstamo del FMI para pagar, junto con sus prescripciones relativas a las políticas nacionales. Bajo el mandato más conservador del presidente De la Madrid, México optó por lo segundo, de ahí que los economistas formados en el extranjero se convirtieran en los embajadores más importantes del país ante el nuevo orden económico internacional.

La nueva tecnocracia: de 1982 al presente

En los años ochenta y noventa, dos presidentes de México encararon sucesivamente la enorme crisis de la deuda mediante la adopción de las medidas de austeridad que favorecía el FMI, y posteriormente encauzaron al país por la senda de la privatización y del libre comercio. Los economistas ocuparon un lugar preponderante en estos gobiernos “neoliberales”, particularmente los provenientes del ITAM y de otras instituciones privadas, así como aquellos que contaban con estudios de posgrado en el extranjero.²⁸ El estilo del programa de economía del ITAM fue el que triunfó y por muy buenas razones: luego de las crisis de la deuda, las organizaciones internacionales que apoyaban a dichos funcionarios

²⁸ En el mandato presidencial más reciente, dos funcionarios de alto nivel —el presidente Zedillo y el ex secretario de Hacienda, Guillermo Ortiz— son egresados de universidades públicas, y han cursado estudios de posgrado en el extranjero.

eran las que controlaban los recursos más importantes, tales como los préstamos para estabilizar las monedas y la posibilidad de obtener re financiamiento. Durante los dispendiosos años setenta, los gobiernos populistas podían permitirse el lujo de contratar tecnócratas intervencionistas, pero en el más riguroso clima crediticio de los ochenta y noventa, la comunidad internacional de economistas, empresarios, banqueros y otros funcionarios, se ha convertido en el público más importante para la profesión económica de los países en vías de desarrollo y los conceptos del mercado libre son ahora los que prevalecen.²⁹

Algunos economistas mexicanos con posgrado en el extranjero recibieron una ovación cerrada por parte de su público internacional. En 1990 Robert Bartlely, editor del *Wall Street Journal*, expresó su convicción de que el equipo de Salinas era “el mejor del mundo”.³⁰ Más aún, pese al colapso que sufrió el peso en diciembre de 1994 y a la crisis económica subsecuente, los nuevos tecnócratas mexicanos siguen gozando al parecer de la confianza de la comunidad internacional. El verano pasado Michael Camdessus, director del FMI, manifestó su aprobación a la política monetaria mexicana y afirmó que “su amigo”, el director del Banco de México, “sabía lo que estaba haciendo”.³¹ Durante mi estancia en Fulbright, en el otoño de 1995, un funcionario de la embajada de los Estados Unidos expresó su opinión en el sentido de que Pedro Aspe, egresado del ITAM, con estudios en el MIT y secretario de Hacienda durante el gobierno de Salinas, era “uno de los tres más grandes secretarios de Hacienda que haya tenido México en su historia”.

Ahora bien, Pedro Aspe es también el hombre quien, durante una plática ante los estudiantes del ITAM, hace varios años, afirmó que el desempleo en México era “un mito genial”. Tales comentarios nos hacen sospechar que la versión de la profesión económica mexicana, encarnada en los nuevos tecnócratas, tiene un problema de legitimidad dentro del país, aunque no en el exterior. Y, en efecto, así parece ser. Han surgido nuevos movimientos sociales que cuestionan directamente el saber de los tecnócratas. Así, por ejemplo, un poderoso movimiento social integrado por los deudores, denominado “El Barzón”, ha propuesto

²⁹ Como señala M. A. Centeno (*op. cit.*, p. 23), en México este proceso ofrece un ejemplo excelente de la influencia internacional sobre las opciones políticas por medio de canales sociales, concepto que Kahler analiza en detalle. Miles Kahler, “Orthodoxy and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment”, en S. H. Haggard y R. R. Kaufman, *op. cit.*

³⁰ David Goldman, “A Revolution You Can Invest In”, *Forbes*, 9 de julio, 1990, p. 48.

³¹ “FMI, la recuperación mexicana va ‘sorprendentemente’ bien”, *La Jornada*, 1 de junio, 1996, p. 54.

una alternativa a la austera política monetaria actual, la cual disminuiría las tasas de interés y aliviaría la tremenda carga deudora que ha recaído sobre campesinos, empresarios y consumidores. En una de sus manifestaciones más teatrales, los activistas de El Barzón se disfrazaron con birretes y togas de académicos, para simular a los tecnócratas del gobierno que han estudiado en el extranjero, y usaron jeringas simbólicas para extraer "la sangre" de los deudores.³² Asimismo, las guerrillas zapatistas de Chiapas con frecuencia cuestionan la supuesta sabiduría y neutralidad de los egresados de Harvard, Yale y Chicago, que detentan el poder, y destacan la desesperada pobreza de los grupos indígenas marginados, como prueba de que la política económica actual no se ejerce, como los tecnócratas quieren hacer creer a la gente, en beneficio de toda la población.

Más aún, a medida que el sistema político mexicano se ha abierto más a la competencia electoral, algunos sectores del partido gobernante han empezado a culpar a los tecnócratas por su derrota en algunas elecciones y ciertas facciones exigen que el PRI vuelva a ocuparse de los temas sociales a fin de recuperar parte del apoyo popular que ha perdido. Lo que es aún más importante, de acuerdo con las medidas "antitecnocráticas" que aprobó el partido el invierno pasado, ya no será posible que se presenten candidatos presidenciales o gubernamentales del PRI que no hayan ocupado anteriormente un cargo de elección. Así, con esta regla no sólo habría quedado eliminada la candidatura del actual presidente de México, Ernesto Zedillo, sino también la de los dos presidentes tecnócratas anteriores, Carlos Salinas y Miguel de la Madrid.

De igual forma, algunos economistas disidentes de México han criticado en forma pública las políticas gubernamentales, lo que ha provocado una reacción defensiva por parte del gobierno, quien ha intentado deslegitimar los conocimientos de dichos disidentes. Así, durante un discurso que pronunciara el invierno pasado, el presidente Ernesto Zedillo censuró a los economistas mexicanos que critican las políticas económicas de apertura instrumentadas por el actual gobierno y por los dos anteriores, llamándolos "arcaicos", "anacrónicos", "equivocados", "nostálgicos del pasado" y "promotores de políticas fallidas". Según un informante, quien hizo gala de sus credenciales como doctor en economía por la Universidad de Yale: "Esos economistas que opinan así o que emiten esos juicios, francamente, si fueran mis alumnos, los reprobaría".³³

³² Heather Williams, *Planting Trouble: The Barzon Debtor's Movement in Mexico*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, University of California at San Diego (en prensa).

³³ Ricardo Alemán, "Confía Zedillo en los logros que se alcancen en Chiapas", *La Jornada*, 17 de febrero, 1996, p. 8.

Hacia la construcción de una tecnocracia legítima

Hoy día los economistas que colaboran con el gobierno mexicano enfrentan una grave crisis de legitimidad ideológica y son acusados por todos los flancos de diseñar políticas que favorecen aún más los intereses de los bancos, los ricos y las instituciones financieras internacionales. Si lo que supuestamente les otorga el derecho a ejercer una autoridad es la convicción de la neutralidad de sus conocimientos, resulta claro que la nueva tecnocracia mexicana ha caído en un terreno pantanoso. ¿Cuáles son las posibles perspectivas de la tecnocracia económica en México?

En mi opinión, existen tres posibles futuros teóricos, aunque no igualmente probables. Impedir en forma rotunda que los economistas profesionales ocupen un lugar preponderante en el gobierno parecería poco probable, dada la complejidad de las políticas modernas, así como la permanente necesidad que tiene el gobierno mexicano de tratar con instituciones financieras internacionales. En el futuro, es posible que la presidencia del país ya no esté ocupada por un economista,³⁴ pero sería poco probable que otros cargos relevantes para la formulación de las políticas económicas —tales como la dirección del Banco de México o de la Secretaría de Hacienda— fueran ocupados por los improvisados autodidactas de hace treinta años. Otra posibilidad sería que continuara la hegemonía del tipo de expertos que actualmente detentan el poder. Pero, dado que estos especialistas enfrentan una oposición generalizada, ello tal vez obstaculizaría el tránsito de México hacia un sistema más democrático.

La tercera posibilidad es que los expertos en economía continúen colaborando con el gobierno, pero en circunstancias más democráticas. En el caso de que México siguiera abriendo su sistema político para llegar a ser una democracia plena, ¿qué forma asumiría la especialización económica en el gobierno? En tal contexto, el punto primordial sería que la tecnocracia económica fuera legítima. La legitimación de los tecnócratas como profesionales permite que la gente acepte cierto grado de apartamiento respecto de formas más políticas para tomar decisiones y que permita que algunas de ellas queden en manos de los especialis-

³⁴ Debe hacerse notar que Ernesto Zedillo es el *único* economista formado en el extranjero, en el sentido estricto de la palabra, que haya ocupado la presidencia de México. Aunque el presidente Salinas era popularmente conocido como “economista”, su formación como tal fue, en realidad, a nivel de licenciatura en la UNAM, habiendo obtenido en Harvard el doctorado en política económica y gobierno. Por su parte, el presidente De la Madrid —también erróneamente designado economista— era en realidad abogado, egresado de la UNAM, con una maestría en administración pública por Harvard.

tas. Es obvio que este tipo de legitimación requiere de mucha fe y es por ello que, desde hace mucho tiempo, los movimientos y gobiernos populares (incluso aquellos que dependen de una asesoría experta) han visto con recelo a los tecnócratas. Así, por ejemplo, Patricio Silva hace notar que aun cuando algunos expertos en ciencias sociales ocuparon cargos importantes en el gobierno de Salvador Allende, en Chile, la retórica oficial era antitecnocrática.³⁵ No fue sino con la llegada de la dictadura de Pinochet cuando fue considerado como una virtud el hecho de que el gobierno estuviera dirigido por especialistas.³⁶

Sin embargo, la descripción de Silva sobre los expertos modernos asentados en el gobierno chileno revela que la tecnocracia ha logrado ser legitimada con éxito en ese país. Los tecnócratas de centro y de izquierda tuvieron importancia en la oposición al gobierno militar e impulsaron el plebiscito en el que se votó en favor de la dimisión de Pinochet, en 1988.³⁷ De acuerdo con Silva, hoy día la tecnocracia es aceptada por la población chilena y todos los partidos políticos, cualquiera que sea su tendencia, son asesorados por élites tecnocráticas, con diferentes perspectivas teóricas.³⁸ En efecto, Silva observa que en Chile la política partidista ha llegado a ser reemplazada por tecnocracias antagónicas, con puntos de vista diferentes.³⁹ En ese país las distintas tecnocracias comparten perspectivas profesionales y técnicas, hablan “el mismo idioma”, dado que estudiaron en instituciones similares, tanto dentro del país como en el extranjero, lo que facilita el debate intra-profesional.⁴⁰

De esta manera, el caso chileno sugiere que la legitimidad tecnocrática descansa en una combinación aparentemente contradictoria de unidad y pluralidad profesional. La unidad relativa de la tecnocracia chilena evita las crisis de legitimidad que surgen en el contexto de una profesión dividida: en lugar de dirigirse a diversos electorados políticos para deslegitimar los puntos de vista de otros expertos, los economistas chilenos suelen mantener un diálogo entre profesionales y orientado hacia el interior. A la vez, la pluralidad profesional permite la existencia de diversas perspectivas teóricas, lo que evita la marginalización de aquellos grupos sociales que denuncian que la tecnocracia no representa a sus intereses.

³⁵ Patricio Silva, “Technocrats and Politics in Chile: from the Chicago Boys to the Cieplan Monks”, *Journal of Latin American Studies*, núm. 23, 1991, pp. 385-410.

³⁶ *Ibid.*, pp. 385 y 386.

³⁷ *Ibid.*, pp. 403 y 404.

³⁸ *Ibid.*, p. 405.

³⁹ *Ibid.*, p. 410.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 404.

La incompleta pero, no obstante, considerable apertura democrática de México ha generado un nuevo conjunto de circunstancias institucionales, más favorables a la formulación de nuevas propuestas económicas y, tal vez, al surgimiento de una profesión económica diferente y más legítima. La creciente importancia tanto de los partidos de oposición como de los movimientos independientes de la sociedad civil ha dado lugar a la aparición de propuestas nuevas y constructivas. Por ejemplo, en 1995 se llevó a cabo el "Referéndum de la Libertad", con la participación de grupos diversos, tales como Alianza Cívica, la Asociación Nacional de Industriales de Transformación (ANIT), El Barzón, la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC) y el Grupo Cambio Empresarial, en consulta con economistas mexicanos ajenos al gobierno, en el cual se recabaron más de 350 000 firmas en apoyo a un programa económico alternativo.

No obstante, existen motivos para dudar respecto a si sería plausible acceder en México al grado de pluralidad y consenso tecnocráticos que se alcanzó en Chile. Hasta que ciertos recursos gubernamentales vitales —tales como el financiamiento para la educación superior y las becas— queden fuera del control de un partido único, existen pocas probabilidades de que florezca una profesión económica alternativa o, cuando menos, una orientada hacia la izquierda. Esto nos conduce a un problema como el de "el huevo y la gallina", ya que la izquierda difícilmente podrá conseguir poder (y, por ende, dedicar recursos al desarrollo profesional) sin una agenda económica clara, pero también le es difícil formular dicha agenda si carece de un equipo de técnicos competentes y afines. Aun cuando este dilema pudiera resolverse, persiste el problema de la descomunal importancia que siguen teniendo los públicos externos para la definición de la tecnocracia mexicana. Los problemas permanentes y profundos que enfrenta México para financiar su deuda externa implican que las políticas que deben seguir los tecnócratas para complacer al FMI y a otras agencias internacionales, tales como una política monetaria restrictiva y altas tasas de interés, conduzcan de manera casi inevitable a problemas de legitimidad frente a ciertos grupos internos, como son las pequeñas empresas y los campesinos. En consecuencia, incluso si un partido de oposición lograra ganar el control de la política económica mexicana, es posible que sus tecnócratas tuvieran que encarar difíciles transacciones con los públicos internos y externos.

Sin embargo, es improbable que desaparezca el problema relativo a la creación de una tecnocracia legítima en México. A finales del siglo xx la necesidad de impulsar el desarrollo económico en un contexto democrático plantea dos dilemas, uno moral y el otro pragmático. El primero es obvio, ya que resulta políticamente incorrecto (por decir lo me-

nos) invocar a la tecnocracia autoritaria como solución a los problemas de los países en desarrollo. El dilema pragmático es evidente, dado que los sistemas puramente autoritarios o totalitarios se han vuelto una rareza desde que terminó la guerra fría; para que pueda darse el desarrollo, al parecer ello deberá ser dentro de contextos más democráticos. Si México quiere continuar en la senda hacia un sistema político más abierto, en el que la asesoría experta siga siendo un recurso para el desarrollo, debe encontrar la manera de institucionalizar la especialización económica legítima.

Recibido en mayo de 1997
Revisado en agosto de 1997

Correspondencia: Department of Sociology/Northwestern University/1810
Chicago Ave./Evanston, IL 60208/e-mail slbabb@nwu.edu/tel. 00 773 728 28
87/fax 00 708 491 99 07