

RETÓRICA, POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
POR QUÉ FALLAN LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Esta publicación de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, fue dictaminada por pares académicos externos especialistas en el tema.

Primera edición: diciembre de 2011

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
UAM-Xochimilco
Calzada del Hueso 1100
Col. Villa Quietud, Coyoacán
C.P. 04960 México, DF.

ISBN: 978-607-477-618-8

ISBN de la colección Teoría y análisis: 978-970-31-0929-6

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico

Retórica, política y administración pública

Por qué fallan las reformas administrativas

Marcelo Moriconi Bezerra



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades





Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, Enrique Fernández Fassnacht

Secretaría general, Iris Santacruz Fabila

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

Rector, Salvador Vega y León

Secretaría, Beatriz Araceli García Fernández

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Director, Jorge Alsina Valdés y Capote

Secretario académico, Carlos Alfonso Hernández Gómez

Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL

José Luis Cepeda Dovala (*Presidente*) / Ramón Alvarado Jiménez

Roberto Constantino Toto / Sofía de la Mora Campos

Arturo Gálvez Medrano / Fernando Sancén Contreras

COMITÉ EDITORIAL

Graciela Lechuga Solís (*Presidenta*)

Francisco Luciano Concheiro Bórquez / Anna María Fernández Poncela

Felipe Gálvez Cancino / Diego Lizarazo Arias

Yolanda Massieu Trigo / Jaime Sebastián Osorio Urbina

Alberto Isaac Pierdant Rodríguez / José Alberto Sánchez Martínez

Verónica Alvarado Tejeda

Diseño de portada: Irais Hernández Güereca

Asistencia editorial: Varinia Cortés Rodríguez

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES

Editor responsable: Emir Sader, secretario ejecutivo de Clacso

Coordinador académico: Pablo Gentili, secretario ejecutivo adjunto de Clacso

ÁREA DE PRODUCCIÓN EDITORIAL Y CONTENIDOS WEB

Responsable editorial: Lucas Sablich

Director de arte: Marcelo Giardino

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1101 AAX | Ciudad de Buenos Aires | Argentina | Tél (54 11) 4304 4302 |

[clacso@clacso.edu.ar] [www.clacso.org].

Clacso cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional  Asdi

Índice

Prólogo	13
Introducción	19

CAPÍTULO I

El buen pensar y el rol de las ideas como marco de análisis

Retórica y democracia	29
El análisis del discurso como teoría y método	37
Herramientas de análisis	41
Imaginario político	41
Puntos nodales	43
Sedimentación institucional	44
La realidad compleja: dislocación y arraigo	47

CAPÍTULO II

El discurso de gobernanza como limitación del debate teórico político

Introducción	53
Etimología	55
Gobernanza y cooperación internacional	57
Academia y gobernanza	63
La academia y los organismos de crédito: continuidades y rupturas	64
Bifurcaciones académicas	66
Alcances normativos	74
Las limitaciones discursivas en torno a la gobernanza	77

CAPÍTULO III

Los paradigmas administrativos: sus discursos, sus argumentos normativos y sus limitaciones ideológicas

Orígenes de la burocracia	83
Del patrimonialismo a la burocracia	83
Críticas: rigidez y pereza	86
La nueva gerencia pública	88
Surgimiento y argumentos iniciales	88
Críticas: flexibilización, temporalidad y estándares éticos	93
Neoweberianismo y corrientes neopúblicas	98
Nacimiento y fundamentos del neoweberianismo	98
Enfoque latinoamericano: la propuesta del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo	101
La gerencia social	103
La visión neopública como recuperación de la ética y los valores de servicio	105
Los discursos y sus limitaciones	114

CAPÍTULO IV

Imaginarios políticos y valores discursivos en torno a la reforma de la administración pública en Argentina (1983-2001)

Introducción	119
La llegada de la democracia: el gobierno de Alfonsín	121
El marco de interpretación de coyuntura alfonsinista y la refundación democrática	121
El rol de la administración pública	123
Nueva moneda, o la renovación de la esperanza	126
El traslado de la capital	128
La creación del cuerpo de administradores gubernamentales	130
El segundo gobierno democrático: reformas de gran calado	132
La llegada al poder: el posicionamiento enunciativo del líder	133
Imposición paradigmática	134
El inicio de la Reforma	137
El impulso del Comité Ejecutivo	140
La estrategia de acción: la imposición ideológica	141
Contexto discursivo: el diagnóstico previo de la administración	143
Segundo paso: reducción de personal	146
La creación de un servicio civil de carrera	149
Los administradores gubernamentales durante el menemismo: el comienzo de los problemas	153

El tercer gobierno: la continuación de Menem en el poder	154
El desarrollo de la segunda reforma	156
El cuarto gobierno: la crisis institucional	159
Desencuentro, ajustes y recortes de salarios	162
Los administradores gubernamentales y el regreso del radicalismo al poder	164
El Plan para la modernización del Estado	166
El discurso final	168
Conclusiones preliminares	171

CAPÍTULO V

La reforma en Uruguay: los límites del imaginario político

Introducción	181
El Estado como centro	183
El principio rector de la carrera administrativa	184
Organización de la administración pública	186
La reinstauración de la democracia y el comienzo del debate	188
Necesidad de reformas y nociones sobre el Estado	190
Reapertura de la Oficina Nacional de Servicio Civil	192
Capacitación	194
La política de personal	195
Restricciones al acceso y contratación	197
Descentralización y eliminación de actividades	197
Lacalle y el intento neoliberal frustrado por el voto	202
El discurso lacallista	205
La estrategia lacallista: fortalecer la presidencia	208
La ley de empresas públicas, o la derrota de Lacalle	210
El regreso de Sanguinetti y la reforma oficial	215
La reforma administrativa del Estado	219
El discurso oficial y la estrategia de legitimación	223
Los resultados de la reforma	228
Conclusiones preliminares	231

CAPÍTULO VI

Chile, ¿el ejemplo a seguir?

Introducción	237
Chile: organización estatal y administrativa	238
El gobierno militar y el experimento neoliberal	239
La transición hacia la democracia	243

La reinstauración de la democracia: Patricio Aylwin	245
Las concepciones de la democracia y el Estado en el discurso de Aylwin	249
Modernización del Estado y la administración	258
Aylwin y la corrupción en la administración pública	263
El gobierno de Frei: continuidad ideológica e inicio de las reformas	272
La continuidad en torno a la concepción de democracia y Estado	272
La gestión de Frei: sentido reformista	277
Reformas y modernizaciones del Estado y la administración pública	279
Conclusiones preliminares	295
CONCLUSIONES GENERALES	303
BIBLIOGRAFÍA	325

A Luis Moriconi y Elsa Bezerra,
mis queridos padres,
por el apoyo constante
y la educación que me brindaron.

A Agustín Ferraro,
por ser mentor y guía de este trabajo.

Agradecimientos

Quiero expresar mi agradecimiento al profesor Agustín Ferraro, de la Universidad de Salamanca, por haber sido supervisor de mi tesis doctoral y, en consecuencia, parte fundamental de este libro. Al profesor Francisco Panizza, de LSE, quien me recibió en Londres y me facilitó no sólo su sabiduría, sino también consejos, charlas amenas y material fundamental para que mi trabajo siguiera por buen camino.

A Javier Roiz, de la Universidad Complutense de Madrid, por darme herramientas teóricas vitales para mi análisis. A Fernando Fernández-Llebrez, de la Universidad de Granada, quien me acercó al pensamiento complejo. Mis dudas y certezas intelectuales siempre sufren las secuelas de su pedagogía. A Sebastián Linares por tantos diálogos y debates; sus ideas, aportes, consejos han sido fundamentales para la recta final de mi trabajo.

A Guiomar Rovira, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, por impulsarme a ir a México, donde la posibilidad de publicar este trabajo se hizo realidad. A Rogelio de la Mora por su constante apoyo y amistad.

A Manuel Alcántara, por abrirme las puertas de la Universidad de Salamanca y posibilitar mi doctorado.

A todos los que supieron aportarme ideas en los congresos en los que expuse y quienes dictaminaron mis trabajos, sumando oportunas consideraciones, en las revistas en las que he publicado.

A mis padres, Luis y Elsa, y a mis hermanas, María Rosa y Josefina, por ser maravillosos. A l@s amig@s con los que compartí mi tiempo libre y me dieron su cariño, compañía y amor a lo largo de estos años.

Prólogo

Dicen que la magia del arte consiste en hacer posible el contemplar la gris realidad de todos los días con ojos diferentes. Para entender mejor esta proposición no tenemos más que pensar en las “esculturas” de Marcel Duchamp que como por arte de magia transforman objetos manufacturados en obras de arte, simplemente cambiándole el nombre al objeto de “orinal” a “fuente,” o en René Magritte celebre pintura de una pipa titulada “c’est ne pas une pipe”. En este sentido el trabajo de Marcelo Moriconi se asemeja a una obra de arte: quien lo lea no podrá dejar de ver la gris realidad de las administraciones públicas latinoamericanas y los intentos largamente fútiles para reformarlas con ojos diferentes. Pero la mirada artística es algo muy distinto del saber científico, entre otras cosas porque el arte está destinado a provocar emociones más que razones. La obra de Moriconi cuestiona la dicotomía entre pasión y razón. Al mismo tiempo que se inscribe claramente dentro de la disciplina científica de las ciencias sociales Moriconi denuncia la racionalidad estrecha con que se maneja la disciplina. Después de todo, la política también tiene sus formas de magia. Como lo señala Moriconi en el hacer político nos encontramos que lo que hasta hace pocos años constituía el sentido común de la política es condenado en el presente al basurero de las ideas y lo que era impensable tiempo atrás se convierte en el nuevo sentido común. En política también orinales se transforman en fuentes y viceversa y quien haya experimentado la distancia entre la normativa que regula las administraciones públicas latinoamericanas con su funcionamiento práctico sabe que una pipa no es una pipa.

La forma que tiene Moriconi de desentrañar la magia de la política no es el pincel sino la palabra. El poder del lenguaje y de las ideas para estructurar la realidad está en el centro de su investigación. A través del discurso la política construye y deconstruye permanentemente pensables e impensables. Sin embargo, la importancia del discurso para entender la política se ha visto opacada por la ascendencia en el mundo académico de estrategias de investigación basadas en una visión estrecha de racionalidad instrumental en el que la acción política es determinada por la lucha de intereses preconstituidos y soluciones tecnocráticas. En pocos ámbitos de la realidad política es más fuerte la hegemonía de este pensamiento instrumentalizado, amparado en una concepción tecnocrática de la razón, que en lo referente a las reformas de la administración pública. Frente a visiones tecnocráticas de las reformas administrativas que paradójicamente tienden a coleccionar fracasos, Moriconi interroga las reformas desde el *buen pensar* que despoja la retórica de sus connotaciones peyorativas y la recupera como instrumento de análisis que permite acercarse a la realidad con sentido crítico y mentalidad abierta.

Moriconi usa las categorías teóricas y metodológicas del análisis de discurso para su estudio comparado de las reformas administrativas en América Latina. La elección de este enfoque parece particularmente apropiado desde el punto de vista teórico. Como lo señala Moriconi, para perpetuarse a través del tiempo las ideas e intereses dominantes articuladas en discursos hegemónicos deben encontrar un hogar institucional. Una vez institucionalizado el discurso hegemónico cristaliza culturas políticas, privilegia ciertos intereses (y excluye otros) y define criterios de justicia y eficacia en ámbitos institucionales. Es por esto que la escuela de análisis de discurso define a las instituciones como discursos sedimentados, es decir como discursos cuyas relaciones de sentido se han vuelto relativamente estables y permanentes. La escuela de análisis de discurso proporciona a Moriconi una serie de herramientas conceptuales y metodológicas para abordar su investigación empírica. Conceptos tales como “imaginarios políticos”, “puntos nodales”, “sedimentación” y “dislocación” son claramente definidos por Moriconi y aplicados con rigurosidad a sus estudios de caso.

El análisis de Moriconi comienza apropiadamente por la deconstrucción de un concepto clave de la ciencia política contemporánea que ha informado los estudios y diagnósticos sobre la administración pública: el concepto de gobernanza. Tras explorar la genealogía y la etimología del concepto Moriconi

trazas sus orígenes contemporáneos en el discurso tecnocrático de las agencias internacionales, quienes entienden gobernanza como una técnica gerencial destinada a fortalecer la capacidad del estado para proporcionar las condiciones institucionales de buen funcionamiento del mercado. Moriconi muestra como el concepto de gobernanza fue adoptado y adaptado por el saber académico para buscar nuevas formas de pensar la relación entre política y administración, así como nuevas formas de relación entre lo público y lo privado. Pese a la apertura conceptual de la gobernanza a formas societales de construcción de lo público, Moriconi nota que la mayoría de los científicos políticos siguen considerando al estado como el objeto privilegiado del estudio de la gobernanza y a la administración pública como el núcleo duro de la gobernanza. A partir de esta idea tanto los organismos internacionales como los académicos especializados han procurado crear una serie de indicadores objetivos de buena gobernanza cuyos presupuestos y metodología son altamente discutibles. Moriconi no niega la utilidad del concepto de gobernanza pero advierte que es necesario acercarse a su construcción desde una visión retórica y denunciar los canales de racionalización que puedan bloquear e inhibir las tradiciones discursivas que han fundado originariamente la libertad política como práctica.

Dado que la reforma de la administración pública está en el centro de las preocupaciones sobre la gobernanza, Moriconi analiza los diversos paradigmas sobre la gestión pública que han informado los proyectos de reforma administrativa desde sus orígenes en el pensamiento de Max Weber a sus versiones más recientes en torno a la Nueva Gerencia Pública y el llamado “neo-weberianismo” y la gerencia social. La presentación y análisis riguroso de los orígenes y principios de cada corriente así como la comparación sistemática de sus discursos, argumentos normativos y limitaciones ideológicas es uno de los aportes más valiosos del libro y será sin duda referencia indispensable para quienes quieran entender los diversos modelos de administración pública.

Si la parte teórica del libro de Moriconi nos proporciona los lentes conceptuales para poder mirar al estado y la administración pública con una mirada nueva, la sección empírica enfoca esta mirada en el análisis de tres procesos paradigmáticos de reformas administrativas recientes en América Latina en Argentina, Uruguay y Chile. Los estudios empíricos combinan riqueza conceptual y una enorme y detallada variedad de datos e informaciones en un análisis riguroso y exhaustivo de los procesos de reforma, sus supuestos, alcances y limitaciones. El resultado

es un verdadero tour de force que no tiene comparación en la literatura sobre el tema por su originalidad y alcances. Las reformas son puestas en sus contextos históricos y el análisis va mas allá de las reformas en sí mismas para comparar los modos de hacer política característicos de cada país y últimamente las relaciones entre estado y sociedad en una época de enorme cambio social, político y económico en toda la región.

Característicamente el libro concluye con lo que son las preocupaciones fundamentales teóricas, metodológicas y normativas de Moriconi. En lo teórico el libro cuestiona el concepto de gobernanza y su utilización estrecha e instrumental por los discursos dominantes. Metodológicamente el libro reivindica la centralidad de la retórica en el análisis político y abre nuevas líneas de investigación sobre las prácticas discursivas que pueden ser utilizadas con gran provecho en el estudio de otras instituciones políticas. En lo normativo el libro ofrece una crítica desbastadora al pensamiento tecnocrático y rescata la fertilidad de la política y de las ideas para entender porque fracasan las reformas y cuáles deberían ser las bases de la gobernanza democrática. En fin, más que un estudio sobre las reformas administrativas el libro de Moriconi es un análisis apasionado y apasionante sobre los fundamentos mismos del conocimiento teórico y su relación con las prácticas políticas.

Francisco Panizza
The London School
of Economics and Political Science

Nuestra época está orgullosa del progreso que se ha hecho en el desarrollo intelectual del hombre. La búsqueda y la lucha por la verdad y el conocimiento es una de las cualidades más importantes del hombre; aunque a menudo los que luchan menos sean los que más levantan su voz para mostrar su orgullo. Ciertamente no debemos convertir en dios nuestro intelecto; tiene, por supuesto, poderosos músculos. No puede dirigir, solamente servir; y no es caprichoso en la elección de un líder. Se refleja esta característica en las cualidades de sus sacerdotes, los intelectuales. El intelecto tiene un ojo agudo para los métodos y los instrumentos, pero es ciego para los fines y valores. Por eso, no es extraño que esta ceguera se transmita de viejos a jóvenes y que constituya una sólida generación hoy en día.

ALBERT EINSTEIN

Sobre el humanismo

Introducción

El buen juicio es la herramienta central para la construcción de la tranquilidad y felicidad del reino. Y ello requiere ponderación y huir de las fobias.

JAVIER ROIZ

Sociedad vigilante y mundo judío en la concepción del Estado

Presentación

Desde hace al menos dos décadas, la mayor parte de los países latinoamericanos han incorporado a sus agendas de gobierno programas de reforma de las administraciones públicas, los que han sido, en muchas ocasiones, ambiciosos y de largo alcance (Prats, 1999b:119; Ramió y Salvador, 2005). Puede afirmarse que la preocupación por las reformas administrativas acompañó los procesos de transición a la democracia desde un primer momento, en América Latina, puesto que era evidente para los líderes democráticos la necesidad de mejorar los resultados del gobierno y poder desarrollar programas de política pública eficaces para promover el desarrollo, reducir la pobreza, mejorar los niveles de seguridad, etcétera.

Ahora bien, mientras que los avances en la transición a regímenes democráticos y en su consolidación resultan indudables, respecto al segundo aspecto al que nos referimos, esto es, a la mejora en los resultados de los programas de política pública, no puede decirse que haya habido un progreso similar (Ramió y Salvador, 2005:12). Es así que, para las administraciones públicas de la región, una amplia literatura documenta la persistencia de prácticas como la corrupción y el nombramiento de una excesiva cantidad de agentes públicos con base en

preferencias personales y políticas, sin base en el mérito (Geddes, 1994; Oszlak, 2001; Philip, 2003; Ferraro, 2006). En la mayoría de los países, la transición democrática no ha podido establecer, a la vez, un sistema de administración pública que, abierto y participativo como exige esta nueva época, logre resultados positivos de manera sostenida. Es así, por ejemplo, que los Estados de la región no logran consolidar el imperio de la ley de una manera extendida y consistente, asegurando para todos los ciudadanos sus derechos liberales básicos, como fuera agudamente caracterizado por O'Donnell con su teoría y estudios empíricos sobre *zonas marrones* (1999:138; 2004). La tesis de las zonas marrones designa el hecho de que amplias zonas geográficas, en una mayoría de países de América Latina, se encuentran fuera del alcance de la aplicación de la ley. Puede tratarse de zonas geográficas periféricas o, en ocasiones, también de zonas que se encuentran en el interior o aledañas a las mismas metrópolis centrales, como en el caso de los enormes barrios marginales en ciudades como San Pablo, México o Buenos Aires. Se trata de un problema que combina aspectos sociales, de seguridad y urbanísticos, en suma, de un fracaso de la gestión pública en varios frentes.

Hay que notar también que altos índices de pobreza y pobreza extrema no han podido ser reducidos substancialmente desde las transiciones, un fenómeno calificado por Kliksberg (2000:36) como un “escándalo moral” y que significa que vastos sectores de la población continúan sufriendo privaciones que les impiden ejercer sus derechos más básicos. Los países iberoamericanos tienen la distribución del ingreso menos equitativa en el mundo, medida por indicadores como el coeficiente de Gini (Hoffman y Centeno, 2003). Este problema afecta incluso a países que han sido relativamente exitosos en la consolidación de sus instituciones públicas y sus programas de política en otras áreas, como la económica, pero que no logran reducir la extrema desigualdad y la pobreza que afecta a sectores marginales, como es el caso de Chile. En síntesis, se trata de síntomas de la debilidad institucional del Estado y de la fragmentaria consolidación de administraciones públicas modernas, de los que resultan una serie de problemas sociales y políticos.

En cualquier caso, la reforma de las administraciones públicas ha quedado incorporada a la agenda de gobierno y más aún, como analizaremos en el presente trabajo, los discursos reformistas se incorporan a los discursos públicos en su sentido más amplio, hasta convertirse en una parte fundamental de las estrategias discursivas para la legitimación política de las instituciones de

gobierno en la región. Este énfasis discursivo en la reforma administrativa, su establecimiento como uno de los “puntos nodales” en el discurso público, se ha vuelto particularmente característico de América Latina.

Es así que los programas de reforma se suceden como un continuo, un plan de cambios y transformaciones es seguido de otro, cada gobierno debe tener su propio plan en funcionamiento, como si se tratara de un elemento básico para la justificación de su poder político. Sin embargo, el área de reformas administrativas ha permanecido ligada con discursos principalmente técnicos, es decir que se trata de propuestas de arriba hacia abajo, establecidas unilateralmente por grupos de expertos, ya sean asesores de gobiernos o de organismos internacionales, de modo que si bien la preocupación reformista es omnipresente, el tema no llega a formar parte de un amplio debate público, no logra incorporarse a la dimensión que Roiz denomina de la *retórica política*, en su sentido clásico. Como veremos, este autor reserva para una orientación programática de gobierno de tipo unilateral, técnicamente fundada, el nombre de *dialéctica*, pues está asociada a una visión aristotélico-platónica de la política. Se trata de un problema que afecta a las sociedades modernas y lleva a excluir del debate político (del ámbito de la retórica) cuestiones de indudable importancia para la vida colectiva. La sucesión incesante de propuestas expertas viene a convertirse en un verdadero círculo vicioso, pues ninguno de estos programas es el resultado de un *consenso racional*, es decir, producto de la deliberación y participación de los ciudadanos.

El presente libro desarrolla, por tanto, un estudio animado por la aspiración a recuperar el *buen juicio* para un área de la vida pública que, con especial intensidad en la región, ha venido a quedar paradójicamente sustraída del debate político. Por este motivo, en el libro se intentará explorar y analizar los presupuestos normativos y valorativos de los discursos reformistas, que tienden a presentarse (falsamente) como soluciones técnicas neutrales, como si hubiera en este campo la posibilidad de llegar a la estrategia técnica perfecta, una ilusión expertocrática que no solamente daña a las prácticas democráticas, sino que conduce a aislar a la gestión pública de los espacios de deliberación y la desconecta así de la realidad, la vuelve en última instancia abstracta e incompetente. Asimismo, la inspiración normativa que anima al presente trabajo queda reflejada en la propuesta de Ramió (1999; 2001) para una visión *neopública* de la administración estatal, que se aleje de la visión gerencialista que ha predominado en el pensamiento latinoamericano

durante muchos años, con sus énfasis en valores de la esfera privada, como son el autointerés y la noción puramente cuantitativa del beneficio, reducido éste a lo económico. La perspectiva neopública busca una administración participativa, que recupere el sentido de constituirse en una parte del espacio público o foro deliberativo de los ciudadanos, es decir, finalmente, que deje de estar animada por consideraciones puramente expertas y que represente, en cambio, un ámbito de la retórica política, en el sentido con que Roiz ha revalorizado esta última disciplina y la significación que debe corresponderle en la vida colectiva.

El campo temático en el que intentamos hallar un camino con este trabajo, esto es, los estudios sobre las reformas administrativas en América Latina, se caracteriza por un fuerte énfasis sobre los motivos o razones que llevaron a que se produzcan las reformas y el modo en que fueron puestas en práctica (Panizza, 2002:59). Es así que, por ejemplo, la crisis del modelo estadocéntrico de sustitución de importaciones ha sido, en muchos casos, el argumento elegido para explicar los procesos de reforma (Cavarozzi, 1992). Los factores más subrayados para explicar el contenido y las maneras de ejecución de las reformas han sido las recomendaciones programáticas de los organismos internacionales de crédito (Kahler, 1992; Ghio y Etchemendy, 1998), los procesos de transferencia política, descentralización, socialización de las decisiones (Haggard y Kaufman, 1992) y diversos arreglos institucionales (Panizza, 2002:59-60; 2004:1-2). Más tarde, todas estas discusiones se englobarían dentro de los debates en torno a cuestiones de *gobernanza*, palabra que se convertiría en un concepto clave, aunque ciertamente difuso y poco claro, en los estudios de ciencia política y ciencia de la administración ligados al problema de las estructuras administrativas y el desarrollo económico.

Sin embargo, el rol de las ideas, los discursos y las estrategias de legitimación para sedimentar los nuevos esquemas normativos propuestos por las reformas han sido relativamente poco considerados en la literatura. Aunque el hábito de apelar a las ideas y su rol en la construcción del pensar para interpretar el rumbo de las políticas públicas se remonta a Platón, las tradiciones de investigación dominantes en la ciencia política se han distanciado de este tipo de abordajes, dando paso, si se quiere, a enfoques más empíricos y cuantitativos, fundados en la idea del agente autointeresado como esquema explicativo del comportamiento (Camou, 1997; citado en Garcé, 1999:60). No obstante, distintos trabajos han recuperado el poder político de las ideas y se han centrado en relacionar las

nociones de idea e interés como principios complementarios y no antagónicos (Hall, 1986; Goldstein y Keohane, 1993). De esta forma, se ha vuelto a considerar que tanto las ideas como los intereses “tienen peso causal en las explicaciones de la acción humana” (Goldstein y Keohane, 1993:4). Se retoma entonces aquella explicación de Weber relativa a que, si bien son los intereses y no las ideas los que determinan la conducta humana, las ideas generan imágenes del mundo que determinan los “rieles” a lo largo de los cuales cada acción es impulsada por la dinámica del interés (Goldstein y Keohane, 1993:11-12). Los intereses están forjados a partir de ideas que dan armazón lógico a la razón, el interés no existe fuera de la axiomatización ideológica. Finalmente, no hay interés sin idea previa que determine lo *interesante*.

En este sentido, el presente trabajo continúa también, de manera específica, con la línea de investigación propuesta por Panizza (2002 y 2004), quien se plantea la necesidad de determinar *cómo lo que hasta hace pocos años constituía el sentido común de la política en el presente es condenado al basurero de las ideas y cómo lo que era impensable tiempo atrás se ha convertido en la actualidad en el nuevo sentido común*. Hacerse estas preguntas implica concebir a los lenguajes, a las comunidades y a las instituciones como producto del tiempo y de las circunstancias, pero no de una lógica o principio fundamental.

Se hace necesario así revisar la realidad y las significaciones construidas por los discursos en torno a la reforma de la administración, prestando atención al rol de las *ideas* en la construcción de *imaginarios políticos* que determinan la forma de aprehender el orden social. En este sentido, el trabajo parte de la hipótesis que consiste en afirmar que los programas de reforma en los países analizados se enmarcaron en un discurso técnico semánticamente ambiguo, que no significa por sí mismo, sino que requiere un sistema de ideas que cargue de significado el motor conceptual que lo compone. En este contexto, el marco de interpretación de coyuntura determinado por cada *imaginario político* particular fue elemental para resignificar los discursos técnicos y sedimentarlos. En definitiva, ante procesos de reformas similares, fueron las ideas rectoras de lo político las determinantes de que los resultados se decantaran, o no, a favor de lo satisfactorio. Por tanto, serán fundamentales para el desarrollo de las reformas tanto las ideas sedimentadas en torno a la democracia, el Estado y el objetivo de una buena administración, como la propia construcción del sujeto de cada sociedad.

Al mismo tiempo, la preponderancia de los parámetros técnicos a la hora de pensar la administración pública ha limitado el debate político sobre el tema a cuestiones de procedimiento, estructuras organizacionales y esquemas de motivación para los agentes. Como decíamos antes, las discusiones estuvieron signadas por un *pensamiento vigilado* en detrimento del *buen pensar retórico* (Roiz, 1992a; 1998a; 2003; 2008). La signatura de un pensamiento vigilado determina que, a pesar de que los nuevos programas se hayan presentado amparados en la Razón y en el conocimiento técnico, como medicina para diagnosticar y solucionar los problemas con proyectos dialécticamente superadores del orden anterior, las reformas nunca se dieron por terminadas. Nuevas modificaciones y programas surgen en forma continua, como veremos, a veces sin haber llegado a una concreción completa de los programas anteriores. En ocasiones, los nuevos programas son más bien elaborados para solucionar problemas que se presentan, o que son presentados, como creados por los mismos programas que les precedieron.

Ante este contexto, el libro se propone analizar los discursos oficiales de un grupo determinado de gobiernos, a la hora de impulsar reformas administrativas, tarea para la cual se emplean una serie de conceptos centrales de la metodología del análisis del discurso, como principalmente los conceptos de *imaginario político*, *sedimentación*, *dislocación* (Panizza, 2002) y *puntos nodales* (Žižek, 1992; Philips y Jorgensen, 2002; Aibar, 2005). Estos conceptos, y su utilidad como herramientas analíticas para la ciencia política, serán expuestos y discutidos especialmente en el primer capítulo de este libro.

Los casos elegidos para el análisis son el argentino, el uruguayo y el chileno, por ser tres países del Cono Sur en los que se aprecia claramente cómo el discurso gerencialista o neogerencialista, que comenzó a tener un papel creciente en los discursos oficiales a principios de la década de 1990, fue connotado de maneras muy diversas a partir de las ideas rectoras de cada imaginario político particular.

Para realizar un análisis abarcativo del discurso democrático, de sus instituciones y del desarrollo de las distintas ideas rectoras alrededor de las cuales giró la organización del Estado y la administración pública, el estudio se iniciará al momento de reinstaurarse la democracia tras los gobiernos de facto. El *corpus* de análisis está formado por los *discursos oficiales* entendidos en sentido amplio: los discursos presidenciales a la hora de hablar sobre la situación de la administración y

argumentar la necesidad de impulsar modificaciones, los planes oficiales de reforma del Estado y de la administración pública, los documentos públicos presentados sobre el tema y los textos legales que materializaron los cambios.

Si bien los periodos de análisis son heterogéneos, partiendo desde la reinstauración de la democracia hasta los gobiernos que arribaron al año 2000 en el mandato, este recorte temporal, al mismo tiempo que permite analizar los primeros procesos de reformas generales, sirve para investigar la construcción semántica de conceptos fundamentales como la democracia y el Estado tras los procesos militares. Respecto al concepto del Estado y el problema de las reformas, es interesante considerar una observación de Roiz, para quien, en el panorama científico actual, existen dos orientaciones fundamentales para pensar sobre la reforma del Estado:

La primera consiste en utilizar técnicas de la ingeniería política que permitan tapar brechas, arreglar desperfectos o solucionar averías de la máquina estatal [...] La segunda opción proviene de la *teoría política*. Consiste en rebuscar en el fondo del cajón de las ideas para revisar aquel diseño original del Estado [...] Para esta segunda vía es preciso sumergirse en el pasado hasta volver a los años de las ideas fundacionales. Se trata de estudiar aquella época en que, en pleno auge del *modus hodiernus*, se fue configurando esta institución tan valiosa y de tanto éxito mundial como es el Estado moderno [...] En este caso se hace imprescindible revisar el surgimiento de la *sociedad vigilante* que da carne y sangre al Estado moderno (Roiz, 2007:9).

Comprender cómo los gobiernos diagnostican la coyuntura para legitimar los cambios impulsados y analizar la materialización de ideas y discursos en la coyuntura particular de cada caso; cómo se sedimentan estos discursos y qué tipo de dislocaciones se producen en el seno institucional a la hora de interpretar el nuevo imaginario político, todo esto permite ver la complejidad del juego político a la hora de establecer cambios que afecten al diseño institucional y el rol de las ideas y la cultura propia de cada país para recibir y aceptar las modificaciones. Todos estos factores quedan muchas veces relativamente subordinados a la presentación de los programas de reforma como “mejores soluciones técnicas”, es decir, como propuestas neutralmente valorativas.

El análisis de discurso permite penetrar por detrás de esta presentación engañosa, para establecer la naturaleza política, referida a normas y valores, del discurso oficial en cada caso. Pues finalmente, en lo referente a la administración pública latinoamericana, existe consenso en que los principales problemas que han aquejado, y aquejan, el rendimiento y el buen desempeño de la burocracia se relacionan con la debilidad institucional (Ramió y Salvador, 2005:11) y con la cultura política: el clientelismo, la informalidad, las prácticas patrimonialistas y la corrupción. Asimismo, es necesario siempre tener presente que, en muchos países de la región, las carencias no se relacionan con la falta de legislación sino con su incumplimiento (Oszlak, 2001; Philips, 2003; Ferraro, 2006). En este sentido, es importante analizar el lugar que ocupan los distintos vicios políticos enumerados en la literatura científica en el discurso oficial sobre las reformas administrativas, determinar si los gobernantes reconocen ser conscientes de estas prácticas, cómo se evalúan este tipo de pautas culturales y cómo se explicita discursivamente esta situación.

Estructura del trabajo

El libro consta de seis capítulos y conclusiones generales. El primer capítulo está dedicado al marco teórico, mientras que los cinco capítulos siguientes pueden considerarse analíticos. Éstos, a su vez, se pueden presentar como dos trabajos divididos. Si la primera parte del análisis muestra las limitaciones teórico-políticas del debate en torno al concepto clave de *gobernanza* y, posteriormente, en la construcción de tradiciones discursivas antagónicas sobre la administración pública, su organización y sus alcances simbólicos, la segunda parte, a partir de los estudios de casos particulares y comparados, muestra cómo esas limitaciones actúan en la construcción de los imaginarios políticos que determinarán los marcos de interpretación de coyuntura desde donde se diagnosticará y se procederá a la acción. En estos diagnósticos y paso a la acción, el rol de las ideas es fundamental para comprender la construcción de las realidades simbólicas particulares de cada caso, y los alcances semánticos de los conceptos de democracia y Estado, estipulados en el discurso oficial, son determinantes en la sedimentación de resultados particulares. Este marco ideológico de lo político en cada país es la

base axiomática donde se naturalizan las concepciones de lo *hacible*, lo *justo* y lo *tolerable* dentro de la acción política.

Concretamente, en el capítulo primero se presenta el estado de la cuestión y se justifica la importancia de promover nuevos enfoques al estudio de la administración pública. En este caso, se recuperan herramientas del análisis del discurso que ya han sido empleadas con provecho en el marco de la ciencia política, la teoría política y la filosofía política. Para una mejor comprensión del marco multidisciplinar elegido, se presenta una breve historia del análisis del discurso como teoría y método y se enumeran, y definen, las herramientas conceptuales elegidas.

Pasando a los presupuestos conceptuales del discurso oficial, así como de las ciencias sociales en el área que discutimos, en el capítulo segundo se realiza un recorrido genealógico de la construcción del concepto de *gobernanza* en los ámbitos tanto académicos como los que corresponden a la práctica de las organizaciones financieras internacionales. A raíz de la emergencia de la gobernanza como concepto clave en la ciencia política contemporánea, los debates en torno a la reforma del Estado y la administración pública fueron incorporados como una dimensión específica del debate general sobre la construcción del buen gobierno. El capítulo analiza las distintas tradiciones discursivas en torno a la gobernanza, sus ideas rectoras y sus alcances normativos.

El capítulo tercero presenta las distintas tradiciones discursivas que se corresponden a los paradigmas de organización de la administración pública, en particular el weberianismo, el neogerencialismo y las corrientes neopúblicas. Se presta atención al hilo narrativo de los distintos discursos y su sedimentación en los ámbitos académicos y políticos. En este sentido, se analiza tanto la influencia de los puntos nodales que signan el debate teórico más amplio sobre la gobernanza, como las ideas rectoras de cada paradigma en tanto formas de entender lo político y el buen gobierno.

La segunda parte, capítulos cuatro a seis, presenta los distintos estudios de caso: Argentina, Uruguay y Chile. En los tres casos se realiza un recorrido discursivo desde el retorno de la democracia hasta el año 2000, por lo que el análisis se realiza, en primer término, al interior de cada país, evaluando las mutaciones discursivas, para luego proceder a la perspectiva comparada a medida que avanza el estudio. El análisis comparativo permite apreciar las maneras en que un mismo discurso reformista técnico-gerencial ha sido

interpretado, y cargado de sentido, desde diferentes marcos de interpretación de coyuntura y concepciones sobre el alcance semántico de la *democracia* o el *Estado*. Asimismo, el análisis del discurso permite apreciar la influencia de cada imaginario político en el proceso de construcción y legitimación de las reformas. Del mismo modo que cada gestión definirá una conceptualización del alcance de la *democracia* y el *Estado*, también definirá el alcance de la función pública, sus valores fundamentales y sus metas centrales. Por supuesto, esto también influirá tanto en los caminos a seguir y en los focos de énfasis como en los posteriores resultados finales.

Este trabajo parte del patrón metodológico de entender la disciplina científica como la puesta en juego de nuevos discursos que abran nuevas líneas de debate sobre un tema, dando continuidad al diálogo y la discusión y permitiendo que el conocimiento fluya a través de esos discursos. Desde aquí, el trabajo se aboca a la tarea necesaria de analizar la narratividad oficial reciente sobre la administración pública en América Latina, en la que se han establecido focos de racionalización (técnica) que han actuado en detrimento de la racionalidad (política) y obstaculizado así el *buen pensar* de lo político, previniendo también, finalmente, sobre posibles focos de incoherencia semántica dentro del ámbito del conocimiento científico en los estudios políticos. Sobre esto volveremos en las conclusiones del trabajo.

CAPÍTULO I

El buen pensar y el rol de las ideas como marco de análisis

La aceptación de la complejidad es la aceptación de una contradicción, es la idea de que no podemos escamotear las contradicciones con una visión eufórica del mundo.

EDGAR MORIN

Introducción al pensamiento complejo

A modo de presentación general del tema objeto de estudio, el presente capítulo se refiere al *estado de la cuestión* e intenta, desde aquí, subrayar la importancia de buscar nuevos enfoques teóricos y metodológicos para el análisis de las reformas administrativas. En este caso, se propone un acercamiento desde el estudio de las ideas que articulan los discursos sobre el tema y la necesidad de incorporar *el buen pensar retórico* al ámbito de lo político. Este capítulo presenta asimismo, de modo simple y sintético, un recorrido por los aspectos fundamentales del análisis del discurso como teoría y método científico. Por último, se enumeran las herramientas analíticas específicas del análisis discursivo que se emplearán para el estudio de los casos en capítulos posteriores. Cabe destacar que, a pesar de que el trabajo se enmarca en una perspectiva multidisciplinar, se recuperan herramientas que ya han sido utilizadas por tradiciones teóricas singulares en cada disciplina, tanto en ciencia política y de la administración, como en teoría política.

Retórica y democracia

Javier Roiz se refiere a la necesidad de recuperar el *buen pensar* a la hora de reflexionar sobre lo político y mantener un sentido crítico constante que evite caer en el conocimiento limitado y cerrado por el dogma de la *sociedad vigilante*:

El siglo XXI se muestra abiertamente a favor de una sociedad que podemos llamar vigilante. Quizá mejor debamos decir que fue necesario preparar una sociedad vigilante para luego establecer el Estado occidental. Esta sociedad se caracteriza por varios puntos centrales que se ejercen como axiomas: *i) la vida es una guerra incesante*, una lucha continua, vivir es prepararse para la lucha; *ii) el saber es poder*, y por ello la pedagogía y sus instituciones caen inevitablemente en el campo de lo político y sus pugnas; *iii) lo esencial de la vida es el tiempo de vigilia*, la letargia es asociada a pérdida de vida y directamente considerada tiempo flojo, necesario en un mínimo, pero a todos los demás efectos improductivo; *iv) el tiempo histórico y la acción humana están sometidos al principio de identidad aristotélico*, la vida fluye siempre hacia delante y, más pronto o más tarde, inconfesadamente hacia abajo (Roiz, 2008:311).

En este contexto, Roiz considera que existe una confusión entre actividad mental y pensamiento: “el mundo moderno ha pervertido el concepto de pensamiento” que, en realidad, “ha quedado equiparado a actividad mental” (Roiz, 1998:32). La mente moderna, amparada en el culto a la Razón impulsado por la Ilustración y el Romanticismo, se ha igualado a la capacidad de ordenar, y todo aquello incontrolable o no racional del pensamiento ha sido desechado. La locura por la racionalidad plena da crédito a la razón omnipotente como guía del quehacer, aproximando el razonar más a un pensamiento *pilotado* que a uno *genuino* (Roiz, 1992b:43 y ss.). Debe entenderse, en este marco, que el *pensamiento genuino* es un *asunto político*:

El pensamiento conecta al hombre con la realidad y ocasionalmente la crea, pero, a diferencia de la actividad mental, no se mueve *a priori* hacia ninguna meta específica. Es una actividad muy abierta, muy libre, que establece sus propios objetos y objetivos, a pesar de que opera cuando hay tensión. Conecta vacíos, promueve religación, permite al ciudadano vivir con separación física e incluso en aislamiento, en tanto que se las arregle para establecer vínculos que reemplacen a los apoyos perdidos y para crear realidades abstractas (Roiz, 1992b:32-33).

Pero la modernidad se caracteriza por la falta de pensamiento propio. En relación con el orden mental del hombre moderno, Roiz sostiene que sus ideas, muchas veces formadas como prejuicios, vienen condicionadas por su posición y entorno social. Muchas personas ocupan así su mente con ideas que ni han creado

ni tuvieron la opción de elegir. Y de este modo, el “ciudadano no sabe de dónde vienen ni por qué están ahí; se limita a cursarlas como uno de aquellos esclavos de la antigüedad que acarreaban las piedras de las pirámides” (Roiz, 1992a:27).

En lo referente a la administración pública, ámbito al que vamos a aplicar como marco general de reflexión la crítica de Roiz a las ideas recibidas y confusas, podemos decir que los procesos de reforma estuvieron signados desde un principio, en América Latina, por un pensamiento instrumentalizado, amparado en una concepción tecnocrática de razón, con la que se daba por supuesta la posibilidad de establecer recetas universales y finales que propiciaran un orden estricto y definitivo para solucionar los conflictos. En contra de este dogmatismo tecnocrático, es necesario revisar las bases del pensamiento, una tarea de liberación que requiere partir de un sentido posmoderno y nihilista, un arrojo crítico que Roiz considera representado en forma emblemática por Nietzsche: “no es esencial para un librepensador sostener más visiones correctas, sino liberarse de lo que es habitual, ya sea exitoso o desastroso” (cit. en Roiz, 1992b:31).

La inclinación racionalizadora del pensamiento elimina una parte importante de la tarea de pensar. El pensamiento ha sido desguarnecido del segmento de fantasía, que es necesario recuperar: “Todo el mundo sabe [...] que siempre que se habla o se escribe, hay ciertas imágenes que fluyen en nuestra mente” (Roiz, 1992:40-41). El segmento de fantasía es ese conjunto de imágenes y detalles visuales producto de la experiencia del individuo que pasan por su mente cuando piensa. El *segmento de fantasía* es importantísimo para la formación de opiniones y conceptos, por lo que es parte esencial del pensamiento: “Esto significa que *si estas fantasías no tuvieran lugar, no habría ningún pensamiento propio del individuo*; y, por consiguiente, también significa que la fantasía *es una parte esencial del pensamiento*. No es un atributo ni una casualidad, pertenece a la esencia del pensamiento” (Roiz, 1992:41). Por esta razón, el problema de la sociedad vigilante no radica en el pensamiento que se afirma, sino “en la mutilación de otra parte igual de rica y sustancial, la retórica, la hermana gemela de la dialéctica, que queda postergada [...] La tradición occidental mutila la ciudadanía, convirtiendo la política democrática en una democracia vigilante, en donde la letargia, y todo lo que ella implica, queda rechazada, arrojada a la basura” (Roiz, 2002:52). La democracia vigilante consagra, de esta manera, una “visión pasteurizada de la vida pública” determina un “enfoque en el que la asepsia técnica es producto de una cierta higienización del pensamiento” (Roiz, 2006:14). No se propondrá

una visión del mundo que intente aprehender la realidad en toda su complejidad, sino que se fragmentará la conducta, se incluirán posibilidades y se excluirá una parte proporcional. De esta manera, parte de la experiencia del sujeto “quedará enormemente incoherente e inadaptada” (Roiz, 1992:34).

El desafío, entonces, consiste en recuperar el segmento de fantasía y engendrar un pensamiento creativo contrario al mundo agresivo y reaccionario circundante (Roiz, 1992:44). Por ello, la recuperación del Buen Juicio necesariamente requiere anteponer la retórica, en el sentido antiguo grecolatino, a la dialéctica, siendo conscientes de que, para ello, es necesario, primero, cuestionar la acepción peyorativa actual que se da a la retórica, como una versión menor de la racionalidad. Es un “aristotelismo esencial” como dice Roiz, que debe ser superado para renovar la democracia y devolverle los contenidos del espacio público, del foro, en donde se originan las prácticas republicanas (Roiz, 2004:6). *Retórica* aquí no se entiende como el simple acto de persuasión discursiva ni tiene un matiz semiológico, sino que apunta a la posibilidad de acercarse a la realidad con las manos abiertas y no con el puño cerrado del dogma. Se trata de combatir la *racionalización* desde la *racionalidad*; permitir que la realidad nos interrogue, evitar los *a priori*; que transite por nuestra propia realidad; que nos transmita dudas y nuevas preguntas. Aceptar la complejidad axiológica de la realidad y la provisionalidad de nuestras respuestas, nos permite desarrollar un sentido crítico abierto. La unión de contrarios no tiene porqué producir una síntesis superadora, en el modo dialéctico que se corresponde con un aristotelismo que ha venido a ejercer una hegemonía exagerada en nuestra cultura pública.

La propuesta de Roiz, particularmente la distinción entre racionalidad y racionalización, tiene varios puntos de contacto con las observaciones de Morin relativas a que “la razón tiene un aspecto indiscutiblemente lógico”, donde subsiste la voluntad de tener una visión coherente de los fenómenos, de las cosas, del universo (Morin, 1994:101). Por ello es necesario reconocer el carácter frágil y fragmentado de la razón humana, razón que sólo podrá establecer criterios de coherencia desde un sistema de ideas básicas o axiomas fundamentales. Morin diferencia, de este modo, dos acercamientos a la razón humana: la racionalidad y la racionalización. Vamos a referirnos al aporte de Morin, pues permite considerar, desde una perspectiva epistemológica, la argumentación de carácter más político de Roiz. Para Morin, la *racionalidad* es “el juego, el diálogo incesante, entre nuestro espíritu, que crea las estructuras lógicas, que las aplica al mundo,

y que dialoga con ese mundo real” pero advirtiéndolo que “cuando ese mundo no está de acuerdo con nuestro sistema lógico, hay que admitir que nuestro sistema lógico es insuficiente, que no encuentra más que una parte de lo real” (Morin, 1994:102). Por ello, la racionalidad, de algún modo, no tiene jamás la pretensión de englobar la totalidad de lo real dentro de un sistema lógico, “pero tiene la voluntad de dialogar con aquello que lo resiste” (Morin, 1994:102). Mientras tanto, la racionalización “consiste en querer encerrar la realidad dentro de un sistema coherente [y] todo aquello que contradice, en la realidad, a ese sistema coherente, es descartado, olvidado, puesto al margen, visto como ilusión o apariencia” (Morin, 1994:102). En definitiva, aunque *racionalidad* y *racionalización* tienen la misma fuente, al desarrollarse se tornan enemigas por enfrentar la axiomatización de manera opuesta, una desde la crítica constante, otra desde la mitificación. La racionalización deifica la razón; el pensamiento complejo la humaniza, la baja de su ámbito divino y no le otorga la soberbia del saber sin límites. Para aprehender la complejidad es necesario aceptar que el propio pensamiento es un acto cultural que nos introduce un determinado sesgo a la hora de ver la realidad.

Aristóteles diferenciaba entre el saber de lo fáctico y lo factible, en tanto conocimiento de lo dado por la naturaleza y conocimiento del hacer por la persona humana. Si lo natural no puede ser de otra manera que como es, las construcciones humanas, en cambio, podrían haber sido de otra manera y, al haber sido elegida una manera de hacer las cosas, se han desechado otras tantas. Es dentro de esta diferenciación donde surge la retórica:

[...] una de las características del saber fáctico es su objetividad pretendidamente absoluta. Se trata de un saber de lo verdadero. Las realidades objetivas o son o no son y nuestras afirmaciones sobre ellas son verdaderas o falsas. En cambio los hechos que elegimos libre y deliberadamente y que, si hubiésemos elegido otra cosa, habrían producido otro resultado, no pueden caracterizarse como verdaderos o falsos, sino como buenos o malos, útiles o perjudiciales (Ramírez, 2001:66-67).

De esta manera, desde la retórica se considera que no se gobierna con normas verdaderas, sino con normas aceptables y adecuadas. La retórica es el discurso de lo bueno, mientras que la lógica se ocupa del discurso de lo verdadero. Por supuesto, la dialéctica y la retórica no se excluyen, sino que deben considerarse

“hermanas gemelas, partes insustituibles de la política” (Roiz, 2008:34). En términos de reformas administrativas, las ansias de buscar nuevos órdenes estructurales y normativos, como síntesis dialéctica, determinaron que las reformas se convirtieran en un continuo interminable ante la imposibilidad de acabar con el conflicto y establecer una articulación estable entre la razón y el arte político.¹

Los obstáculos de la racionalización al buen pensar han sido considerados también desde la perspectiva del análisis del discurso, que puede considerarse tanto una teoría en sí misma como una metodología de investigación (Fairclough, 1989; 1992; 1995; Van Dijk, 1997; Torfing, 1999). El análisis del discurso permite abordar el estudio de las funciones ideológicas del discurso a partir de la *intertextualidad*, ya que, como indica Fairclough (1989:2), “el poder es crecientemente ejercido a través de la ideología, y más particularmente mediante el funcionamiento ideológico del lenguaje”.

Fairclough no sólo destaca las relaciones interdiscursivas que atraviesan las relaciones sociales jerárquicas, esto es, las relaciones de poder, sino que también pone de relieve el hecho de que los individuos son, en mayor o menor grado, *conscientes* de las intertextualidades. De esta manera, lo intertextual se transforma en una especie de matriz de trozos de discursos ajenos, que los sujetos –insertos en el lado del poder– utilizan a la manera de las piezas de un rompecabezas para construir sus propios discursos. El propio discurso de los sujetos queda configurado como un bricolaje (Fairclough, 1989:125). En cuanto a los alcances ideológicos del discurso, Fairclough retoma las consideraciones de Habermas respecto a la colonización de la vida contemporánea por los sistemas de control económico y administrativo de la acción, y advierte que esto es posible a partir de “colonizaciones en el orden societal del discurso” (Habermas, 1989:197-198) El proceso de colonización será posible restringiendo la comunicación a fines instrumentales.

De esta manera, el lenguaje es concebido como productor y reproductor de las relaciones de poder. Por supuesto, lenguaje y poder no son equivalentes,

¹ “Las facultades racionales y políticas están íntimamente ligadas. La retórica política es entendida [...] como una concertación musical. Debe ser el arte de explicar la función del razonamiento práctico. La razón y el arte político juntos deben hacer posible el gobierno de la conducta de los hombres. No basta tener conocimientos verdaderos, sino hacérselos verosímiles a los demás para que los acepten voluntariamente y sin violencia” (Roiz, 2006:35).

sino que el lenguaje será, junto a la violencia física, uno de los medios que tiene el poder para construir consensos (Fairclough, 1989). El orden del discurso ordena la comunidad en el sentido en que Foucault define los “dispositivos de poder” puesto que, para Fairclough (1995:84), las distintas voces son ordenadas y subjetivadas para el control social.² En este sentido, la intertextualidad en el discurso político debe verse como un ejercicio de poder y de control social. Pero, al mismo tiempo, el lenguaje es un elemento emancipador, en el sentido de eliminación de las relaciones de poder siempre que se trate de un lenguaje que resulte del análisis crítico de la actuación represora del lenguaje. El análisis de discurso, desde la intertextualidad, produce *conciencia* (Fairclough, 1997).

Este mismo sentido emancipador es una de las principales finalidades del buen pensar, que requiere por su parte entregarse a la creatividad, a la fantasía, volver a integrar la *inventio* en el pensar teórico, en el *bios theoreticos* (Roiz, 2003; 2006:14). La democracia vigilada de la actualidad pudiera estar imponiendo un manto de racionalización al pensamiento, limitando el debate político al mercado y sus consideraciones funcionales. Cerca el debate, lo exprime y lo aísla en una realidad arbitrariamente reducida. Los rétores clásicos reconocían, en cambio, que la *inventio* era fundamental a la hora de formar a los ciudadanos para una buena vida republicana. Esta última, en el espacio público, no se ejercía con base en el logos teórico y contemplativo, sino por el contrario, “mediante los *tropoi* o *loci communi* (Cicerón), que inspiran nuestro pensamiento y lo condicionan” (Roiz 2004:1). Sobre las limitaciones del pensamiento y su posibilidad de superarlas a partir de la *inventio* y la imaginación, Butler establece una comparación dirigida a ampliar precisamente el orden de la racionalidad, mediante las figuras de la retórica y la música: “los *tropoi* son para la creación de teoría como las tonalidades en la creación musical. Si alguien nos encargara una obra en *do menor* y luego nos dejara entera libertad para crearla, no por eso dejaría de haber influido en nuestra composición” (cit. en Roiz, 2004:1).

Para Roiz, por tanto, retórica y democracia forman un par conceptual al que se ha prestado poca atención en la modernidad, o que mejor dicho, ha sido reprimido por una razón tecnocrática sutilmente autoritaria. La intrínseca

² Foucault (1992:33 y ss) observa que los distintos tipos de discursos son atravesados por un orden, conformando una unidad discursiva con prácticas, símbolos, diseños espaciales, configuraciones visuales, etcétera.

relación entre retórica y democracia se muestra plenamente en los orígenes de ambas prácticas, en una revisión conceptual del pasado clásico grecolatino que Roiz retoma de una inspiración fundamental de Hannah Arendt y que lleva a una profunda reformulación de la teoría política. Como observa Roiz, precisamente en el modo de vida griego de la *isegoría* vemos esta original interconexión de ambas dimensiones:

Conviene aclarar por tanto que isegoría implica que tienes derecho no a hablar sino a decir. Y esto es lo que hace que el concepto de retórica se haga tan inseparable del concepto de democracia. Lamentablemente la retórica, antístrofos de la dialéctica, ha sido barrida muy eficazmente de la tradición de libertades que el *bios theoreticos* constituyó [...] La retórica como *ars bene dicendi* significaría luego en el mundo latino la aparición de esa extraordinaria libertad que le es otorgada al ciudadano. Se trata de la condición ciudadana de poder decir entre iguales, lo que significa no sólo hablar, sino también la escucha honda y con muchos ecos de transformación en el fondo de sus compañeros. Es un logos justo y musical que sólo ejemplifica Homero, un poeta analfabeto y ciego (Roiz, 2003:174).

Finalmente, entonces, y para terminar este apartado, podemos decir que el análisis de los discursos oficiales sobre reformas administrativas, en los próximos capítulos, estará guiado por la inspiración básica de recuperar para el espacio público, es decir para el buen pensar retórico, un ámbito de decisiones políticas que ha venido a quedar cubierto por una visión puramente técnica e instrumental, particularmente durante la década de los 1990 en América Latina. Veremos las dificultades e inconsistencias que los discursos oficiales de reinstauración de la democracia, discursos fundados en normas y valores, han tenido que enfrentar para integrar en su contexto las propuestas de reformas administrativas fundadas en meras consideraciones técnicas, esto es, ligadas con la eficiencia de la gestión y el crecimiento económico. Se trata de dos dimensiones cruciales de la vida pública, que sin embargo apenas han entrado en un diálogo hasta ahora.

El análisis del discurso como teoría y método

Como primer punto, vale dejar en claro que el discurso no se resume al lenguaje, sea hablado o escrito. En rasgos generales, los discursos se entienden como “toda acción portadora de sentido” (Laclau, 2002) lo que excede por cierto al lenguaje. Según Fairclough, discurso es “el proceso total de interacción social del cual un texto es sólo una parte. Este proceso incluye, además del texto, el proceso de producción, del que el texto es un producto, y el proceso de interpretación, para el que el texto es un recurso” (Fairclough, 1989:24). Ambos procesos, por supuesto, están socialmente determinados por cada coyuntura particular.

No obstante esta definición amplia, al interior de las cadenas discursivas pueden diferenciarse textos de distinta índole, como discursos presidenciales y oficiales, ponencias académicas, informes técnicos, leyes, decretos. Estos textos formarán categorías discursivas más amplias, como discurso político, discurso jurídico, discurso administrativo, etcétera. Cada una de estas subcategorías tiene sus reglas propias de enunciación, circulación y recepción (Panizza, 2002:61). Esta definición, más acotada y no extensible a todo el ámbito social, permite centrar este análisis en particular en el subtipo de los discursos *políticos oficiales*. Los discursos políticos, por supuesto, tienen características propias, tanto de producción como de reproducción. Los rituales constitutivos de la práctica política serán particulares en cada caso y determinarán maneras permitidas, y no permitidas, de establecer agendas y ordenar las ideas. El discurso político no es autónomo, no habla por sí mismo, sino que es la creación de personas con ciertos intereses comprometidos institucionalmente, con recursos y agendas variadas (Kazan, 1995; cit. en Panizza, 2004:3).

Para establecer con precisión el desarrollo del análisis del discurso como teoría y método es preciso remontarse al siglo pasado. En la primera mitad del siglo XX se pusieron en cuestión una serie de principios que actuaban como pilares fundamentales del pensamiento científico desde el inicio de la ciencia moderna y emergieron nuevas visiones y disciplinas que serían base fundamental para el análisis del discurso contemporáneo. Entre estos cambios elementales, es importante recordar las modificaciones en el criterio de *verdad*, la ruptura con el optimismo en el progreso, que consideraba la posibilidad de armonía en el desarrollo social y elevaba la razón humana como instrumento para solucionar cualquier conflicto, y la tesis de Wittgenstein sobre que todos los

problemas de la filosofía, eran problemas del lenguaje (Wittgenstein, 1988). Estos problemas del lenguaje se amplían cuando los conceptos remiten a postulados cuya verificabilidad deriva de axiomas, asimismo presupuestos. A fines de la tercera década del siglo XX, en efecto, la influencia del autor austríaco lleva a cuestionar los modelos positivistas y empiristas más simples, que entienden a la verdad como correspondencia del lenguaje y la realidad. Ya en el *Tractatus*, Wittgenstein hace notar que esta visión, aparentemente de sentido común, presupone una estricta correspondencia estructural entre el lenguaje y el mundo, a su vez completamente imposible de ser demostrada.

Esta posición llevaría a nuevos puntos de partida que fueron fundamentales para que el análisis del discurso se desarrollara como método y teoría y, en este marco, se pueden encontrar claras vinculaciones del análisis del discurso con una base multidisciplinar que une la filosofía, la lógica, la epistemología, la lingüística y la semiótica. A partir de Wittgenstein, los neopositivistas cuestionaron la ambigüedad del lenguaje y quisieron eliminar las deficiencias de los lenguajes naturales del pensamiento científico-filosófico, para lo cual propusieron lenguajes formalizados en sistemas axiomáticos.

Con todo, y en el marco de los estudios sobre lógica simbólica formalizada que iniciaron Russell y Whitehead (1910), Gödel habría de presentar a principios de la década de 1930 su *teorema de la incompletitud*, que demuestra que ningún sistema formal, basado en axiomas, o axiomatizado racionalmente, es demostrable en sí mismo o, bien, puede demostrar en forma autosuficiente su *completud*. En otras palabras, según el teorema de Gödel, o bien no pueden demostrarse todos los teoremas que se derivan de un conjunto de axiomas, o bien es imposible mostrar que los teoremas ya demostrados son todos los que pueden derivarse de dichos axiomas (Gödel, 1930). El teorema de Gödel representó un serio golpe al optimismo racionalista que había caracterizado hasta entonces al proyecto de formalizar los enunciados científicos.

Más tarde, Tarski (1943) apuntaría a la noción de verdad y propondría eliminar el término “verdad” del análisis de las proposiciones, debido a la ambigüedad de éstas, y aplicar el término “verdad” sólo a los enunciados. Tarski, a partir de estas preocupaciones, presentó su concepción “semántica” de la verdad, y enlazó “satisfacción” al término “verdad”, de modo que un enunciado es verdadero si es satisfecho por los objetos (y será falso en el caso contrario), ya que podemos percibir como realidad sólo aquello que perciben nuestros sentidos. Ante esto,

y ante la complejidad e incompletud de nuestros sentidos, algo podría mutar su valor de verdad si se cambian las circunstancias o el contexto.

En este marco, el estudio de la persuasión y el establecimiento de *criterios de verdad* comenzaron a recuperar el interés que el proyecto tan exageradamente racionalista, o mejor dicho racionalizador, del neopositivismo había intentado eliminar por completo. Esta nueva visión vino a quedar caracterizada en la obra del “segundo” Wittgenstein, donde este autor acuña el concepto de “juegos de lenguaje” para caracterizar a la generalidad de las prácticas sociales. En última instancia, entonces, los conceptos y axiomas de una tradición discursiva dependen también de una estrategia de construcción de verdad al interior del sistema. Como veremos en los próximos capítulos, es así que las distintas propuestas y programas de reforma administrativa, a la vez que invocan el criterio de verdad científica racional y completa optimización técnica para sus planes, evitan más bien entrar en un diálogo o debate público con propuestas anteriores, sino que las relegan al desván de lo directamente *inapropiado*.

Volviendo al análisis del discurso en sentido estricto, los primeros autores en esta corriente de estudios partieron de las teorías de Saussure sobre el carácter *relacional* de la semántica y se dedicaron a estudiar la relación de los seres humanos con el uso del lenguaje, el lenguaje como vínculo comunicacional de las relaciones sociales, las relaciones del lenguaje con la confección y recepción de los mensajes y el uso estilístico y artístico del lenguaje (Jakobson, 1977; Todorov, 1971). Para la lingüística estructural, el lenguaje es una sucesión organizada de signos que no tienen autonomía ni valor fuera de su relación con el todo (Saussure, 1916; Barthes, 1970).

El análisis del discurso cobró relevancia y carácter multidisciplinario a partir de distintos estudios enmarcados dentro del posestructuralismo, que retomaron las proposiciones saussurianas como modelo para entender las relaciones sociales. De esta manera, el análisis del discurso se expandió como herramienta teórico-metodológica a todas las disciplinas de las ciencias sociales, convirtiéndose en una metateoría sobre la construcción de lo social (Panizza, 2002:62). Para el posestructuralismo, “el orden social no es un sistema cerrado de diferencias: toda identidad social es construida políticamente y es históricamente contingente, dado que está inscrita en un conjunto de relaciones sociales múltiples e inestables [...] Las identidades nunca se constituyen plenamente y son siempre vulnerables

a su subversión y transformación por intervenciones políticas” (Torfing, 1999; cit. en Panizza, 2002:62).

Los trabajos de Foucault fueron importantes, a su vez, para la difusión y consolidación de estas nociones, su aplicación sistemática en las ciencias sociales y el desarrollo de un concepto de poder especialmente ligado con el análisis del discurso. Foucault destaca la intrínseca relación entre lenguaje y poder, centrando sus estudios en la función disciplinaria y normativa de los discursos, que constituyen identidades subjetivas. Para Foucault, se encuentra aquí una clave fundamental de los dispositivos de dominio, es decir, un área de trabajo crucial para poder aspirar a cualquier posibilidad de cambio social (Foucault, 1984:163). Para el filósofo y sociólogo francés, lo discursivo establece el vínculo constitutivo entre la sociedad y su realidad, en tanto produce “efectos de verdad” que generan materialidad, es decir relaciones o disposiciones de acción concretas y efectivas. En el plano social, para este autor, la verdad no existe fuera del discurso, no tiene una entidad propia que pueda ser aprehendida por categorías universales y abstractas. Al mismo tiempo, las condiciones fundamentales de verdad varían en tiempo y lugar, por lo que en cada momento de la historia existirán ideas particulares que determinen lo que es aceptable y lo que no, a modo de discurso oficial. Estas condiciones están en permanente redefinición (Foucault, 1993).

Tal como explican Philips y Jorgensen (2002), si bien se pueden distinguir diferencias y bifurcaciones en el interior de la metateoría, las distintas tradiciones comparten un enfoque *constructivista* de lo social así como “el objetivo de cumplir con investigaciones críticas, esto es, investigar y analizar las relaciones de poder en la sociedad y formular perspectivas normativas por las que la crítica de esas

³ Las tres tradiciones de análisis de discurso que Philips y Jorgensen (2002) consideran en su principal trabajo son la Teoría del Discurso (*Discourse Theory*), cuyos principales referentes son Laclau y Mouffe, el Análisis Crítico de Discurso (*Critical Discourse Analysis*), donde destacan los trabajos de Fairclough, y la Psicología Discursiva (*Discursive Psychology*), en la que se inscriben, entre otros, Potter, Wetherell y Billig. Esta última, en la que confluyen enfoques del constructivismo social con la psicología social, no será utilizada en este trabajo porque no centra el análisis en los discursos en general, sino que el énfasis está dirigido a instancias específicas de la interacción social, como puede ser la conversación o la entrevista (Philips y Jorgensen, 2002:97). Lo importante para esta corriente es el discurso como interacción cotidiana (Wetherell y Potter, 1988; Heritage, 1984).

relaciones sociales pueda realizarse con un ojo puesto en la posibilidades para el cambio social” (Philips y Jorgensen, 2002:2). Por ello, los autores advierten sobre la posibilidad efectiva de recuperar elementos de las distintas tradiciones, a modo de subteorías, para componer el marco metodológico adecuado para cada investigación.³ Este trabajo parte de esta premisa de síntesis de diversas tradiciones de análisis del discurso, expuesta por Philips y Jorgensen, y recupera herramientas teóricas diversas.

Herramientas de análisis

Imaginario político

Tal como explica Panizza, “al igual que las relaciones de sentido, las identidades sociales no están determinadas por una naturaleza preexistente sino que son construidas como sistemas puramente relacionales de diferencias, es decir, como elementos de una estructura o de un orden social” (Panizza, 2002:62). Justamente, la teoría del discurso rompió con el estructuralismo de Ferdinand de Saussure en tanto relación fija entre significado y significante, e incorporó la noción de *significados flotantes* (Laclau, 2002; Derrida, 1993). Así, todo orden social se revela fugaz, política e históricamente contingente.

En este sentido, Panizza destaca que el énfasis de la teoría del discurso

[...] en el carácter relacional de la sociedad, en la inestabilidad de las identidades y en la falta de fundamento último del orden social son aportes importantes para superar el reduccionismo y el esencialismo que caracteriza a cierto tipo de análisis social [...] Una forma no esencialista de establecer los límites contingentes del orden social y de entender la *sedimentación* de las identidades, es el uso y la adaptación que han hecho Laclau y Mouffe del concepto gramsciano de *hegemonía* (2002:63).

Gramsci se refería a la necesidad de legitimación de cualquier orden establecido logrando el *compromiso activo* de los distintos sectores, incluso de los sometidos; de esta manera se consolidaba un dominio *hegemónico* (Gramsci, 1980:33). El grupo hegemónico logra un *consenso tácito* por parte de la población, algo que

Gramsci definió como *la aceptación natural del sufrimiento*: la hegemonía expande sus valores y los axiomatiza, transformando el sometimiento en algo aparentemente natural. Como resultado de la imposición de la hegemonía por las clases política y económicamente dominantes,

[...] las diferentes clases y grupos sociales llegan a compartir objetivos políticos basados en un conjunto de creencias y prácticas que establecen un marco común de sentido más o menos coherente que define los límites de lo *hacible* y de lo *deseable* en un cierto orden político [...] Una propuesta política será verdaderamente hegemónica cuando aparece no solamente como la mejor sino como la única posible (Panizza, 2002:63).

Desde aquí, se puede establecer un principio metodológico sobre el pensar y la construcción de la realidad. El rol de las *ideas* determina la construcción de *imaginarios políticos* y sociales desde los cuales se ordena racionalmente el mundo y se estipulan los marcos de interpretación de coyuntura (bases fundantes del pensamiento) para aprehender la realidad. Lo *aceptable, hacible, tolerable y justo* para gobernar cada sociedad estará definido por un *imaginario político*, por las ideas que articulen el deber ser de la política en una sociedad dada y que posibiliten que ciertas prácticas estén más aceptadas, o toleradas, en una sociedad que en otra (Parsons, 1968). Los *marcos de interpretación de coyuntura* determinarán *qué temas estarán en el centro del debate y desde qué lógica argumentativa*. Consisten en plataformas de análisis temporarias coincidentes con los reajustes de rigor devenidos de los cambios de conducción en el Estado y del contexto social. Esta delimitación cognoscitiva estipula *tomas de posición* con respecto a los otros actores del ámbito político, definiendo fórmulas de equivalencia, disidencia y conflictos potenciales en el tratamiento discursivo de la actualidad.

Es importante destacar que cada imaginario político particular establece nociones concretas del alcance de la democracia y el Estado, del mismo modo que determina los marcos institucionales correspondientes para el buen gobierno. Todas estas ideas forjarán el propio imaginario sobre lo que es la administración pública, su alcance y sus objetivos fundamentales. El análisis de este marco general de interpretación permite comprender el alcance global de lo político en cada país analizado, determinar continuidades y rupturas y evaluar las distintas nociones de gestión pública naturalizadas en cada caso.

Para ordenar el mundo y materializar *su verdad*, cada orden estará signado por ideas rectoras axiomatizadas, es decir, por *puntos nodales* en torno a los cuales se justificarán los argumentos normativos. Vamos a considerar el concepto de puntos nodales en el próximo apartado.

Puntos nodales

Como explica Panizza, las ideas son “creencias, principios y actitudes que adquieren su sentido en las redes simbólicas, en los juegos de lenguaje en las cuales están articuladas”. Los juegos de lenguaje no son construcciones autosuficientes, sino que se reelaboran constantemente debido a su interacción con otros juegos. Es decir, las ideas sólo adquieren significado de forma relacional y en instancias discursivas mayores. Por ello, “las ideas son formuladas, transmitidas y recibidas como discursos” (Panizza, 2002:61).

En este plano de puja discursiva por el poder surge el concepto de *puntos nodales*, como idea central alrededor de la cual girarán las posibilidades discursivas. En otras palabras, un punto nodal es un *signo* privilegiado alrededor del cual están ordenados los demás signos (Philips y Jorgensen, 2002:25). De esta manera, los puntos determinan un campo de combate semántico. Los *puntos nodales* son el centro analítico, pues su relevancia se centra en que la lucha política se focaliza en establecer las ideas que totalizan dichas posibilidades de definición de un campo semántico (Žižek, 1992:126). Aibar agrega a esto que la lucha política también se juega “en torno a cuáles elementos se excluirán o incluirán en esa totalidad y quienes serán los sujetos competentes para esas operaciones” (Aibar, 2005:221).

Las ideas rectoras que determinen la visión del mundo serán fundamentales para el devenir de un orden particular y las interacciones que se reproduzcan en su interior. Justamente, en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Weber (1904) fue pionero en este ámbito de estudios al centrar su análisis en la vinculación entre las ideas y su influencia en el desarrollo de los procesos sociales. Como lo expone Weber, la doctrina calvinista concede una enorme importancia al éxito terrenal, particularmente al éxito profesional, de modo que quien triunfe en los negocios puede atribuir su éxito a la gracia divina. Para esta doctrina religiosa, además, el destino terrenal y divino de los seres humanos está definido

desde el nacimiento. No obstante, existen indicios durante la vida terrenal del destino que corresponde a cada quien. De esta manera, el éxito es visto como un *indicio de salvación divina*. Para Weber, este sistema de motivación religiosa de la vida profesional permitió pasar del romanticismo de la aventura económica a la vida metódica que el capitalismo moderno necesitó para consolidarse. Por ello, los países protestantes consiguieron desarrollar y consolidar el capitalismo moderno de manera anterior y más sistemática que otros países, en los que las ideas religiosas apuntaban, por ejemplo, a una condena de la ostentación.

En síntesis, en el presente trabajo reconocemos la necesidad de determinar puntos nodales del discurso oficial y del campo semántico en el que se proponen y llevan a cabo las reformas administrativas. Al mismo tiempo, es oportuno evaluar si los discursos sobre las reformas, así como el propio pensar de la ciencia de la administración, tienden a articularse, o no, en torno a las ideas rectoras de un pensamiento tecnocrático, vigilado, antipolítico. En definitiva, es necesario proceder a un análisis que llegue a las bases en que se sostiene tanto la teoría como la práctica de la administración pública. Analizar críticamente las ideas rectoras de un orden político implica promover un *pensar* abierto y sin restricciones, para establecer los focos de malestar, incoherencias discursivas y otros fenómenos ligados a los discursos oficiales en determinados casos.

Sedimentación institucional

Si bien los discursos generan materialidad, no son normativos por esencia, por la naturaleza del documento. Para perpetuarse a través del tiempo, las ideas, los intereses y los discursos que articulan un proyecto hegemónico deben encontrar “un hogar institucional o estar arraigados (*embedded*) en instituciones” (Panizza, 2002:63). Una vez arraigado, el discurso hegemónico determina arreglos institucionales y una cultura política particular que establece lo *hacible* y lo *permitido*. A partir de estas consideraciones, se definen también criterios sobre lo *justo*, lo *necesario* y lo *primordial* en el ámbito político institucional. Al mismo tiempo, el arraigo institucional permitirá a los discursos perpetuarse a través del tiempo y mantener el *status quo* establecido. Por todo ello, la escuela del análisis del discurso define a las instituciones como *discursos sedimentados*, es decir, como discursos cuyas relaciones de sentido se han vuelto relativamente estables y

permanentes. Esto significa sostener que “no hay diferencias substantivas entre discursos e instituciones, sino tan sólo diversos grados de estabilidad” (Panizza, 2002:63).

En este contexto, el estudio de las instituciones es clave para entender de qué forma las ideas, articuladas en discursos, se reproducen a través del tiempo, cómo se produce la práctica de sedimentación de los discursos y cuál es la relevancia de la materialización discursiva para el análisis político (Panizza, 2002). Al igual que la escuela del análisis del discurso, el institucionalismo histórico ha brindado ejemplos sustanciales sobre el rol fundamental de las ideas en los contextos de cambios políticos. Hall (1993) destaca su importancia en los procesos de creación de políticas públicas a partir de lo que denomina como *social learning*.⁴ Las ideas cumplen un rol fundamental en el proceso de aprendizaje político, ya que determinan que los individuos internalicen nueva información, que se sumará a la obtenida a partir de experiencias pasadas, para desarrollar acciones futuras. Cuando se dan estas condiciones se habla de cambio político por *aprendizaje*.

Pero, además, las ideas representan, para Hall, *filtros culturales* que delimitan tanto las metas y los instrumentos políticos como la naturaleza misma de los problemas tendientes a ser incorporados a la agenda. En este contexto, los partidos políticos, los expertos, los grupos de interés, no sólo presionan sino que también obtienen poder en su intento de influir en el discurso hegemónico sobre un tema puntual. La contienda por el poder puede verse también como un proceso para el aprendizaje social, en el que las ideas, tanto como los arreglos institucionales, serán primordiales. Así, la autonomía del Estado respecto a presiones sociales, no sólo depende de la estructura institucional, ya que la evidencia muestra que con igual estructura esa autonomía varía. La explicación

⁴ El autor distingue tres rasgos principales en el proceso de *social learning*. Por un lado, destaca que cualquier cambio en política pública está basado en aprendizajes a partir de la política que le antecedió. En segundo lugar, enfatiza la importancia de los expertos en tanto propulsores de los procesos de *aprendizaje*. Con expertos se refiere a especialistas en áreas puntuales de las políticas públicas, tanto de la planta estable del Estado como asesores intermedio entre la burocracia y los núcleos intelectuales de la sociedad (Hall, 1993:227). Por último, la perspectiva del *social learning* considera que el Estado actúa de forma autónoma y que las presiones sociales o factores externos inciden pero no tiene el protagonismo exclusivo en el cambio de políticas públicas (Hall, 1990:276-279).

está dada por la existencia de un marco de ideas coherente y convincente, por el paradigma hegemónico.⁵

No obstante, el aprendizaje no determina necesariamente la existencia de un buen pensar, o siquiera la eliminación de los procesos de racionalización en el ámbito político. Ante la existencia de un *marco de ideas coherente y convincente* el proceso de pensamiento y aprendizaje puede producirse sin afectar los *puntos nodales* axiomatizados sobre los que se asienta el orden social. La concepción de ideas como *filtros culturales* que propone Hall, en tanto marco de definición de la agenda y de la naturaleza de los problemas a tener en cuenta, intrínsecamente, reconoce la carga restrictiva de los axiomas que sustentan un paradigma. Justamente, el cambio de paradigma es uno de los tipos de cambios políticos considerados por el autor. Hall describe la construcción política como un proceso de tres variables: los objetivos centrales, los instrumentos técnico-políticos que se utilizan para lograr las metas previstas y el contexto de ajuste de los instrumentos. A partir de éstas, diferencia entre tres tipos posibles de cambios, dependiendo de las variables que se deseen modificar, y los define como cambios de primer, segundo y tercer orden (Hall, 1993:279). Los cambios de primer y segundo orden implican procesos de ajustes técnicos sin imprimir grandes alteraciones a lo instituido y tienen que ver con la dimensión cognitiva (instrumental, institucional). Por su parte, los cambios de tercer orden implican cambios radicales en el contexto de una política dada, marcan discontinuidades y se refieren a la dimensión normativa. Se produce, entonces, un cambio de paradigma, algo que, según remarca Hall, sucede con mínima frecuencia. El autor destaca dos en el último siglo: el giro político hacia el keynesianismo, en las décadas de 1930 y 1940, y la consolidación neoliberal en la década de 1980.

Los ejemplos de Hall, por otra parte, sirven para entender que, incluso un cambio paradigmático puede estar signado por un cúmulo de racionalización en el que las limitaciones discursivas impuestas por la ideología restrinjan el alcance normativo de los cambios. Si, como explica Fairclough, el proceso de colonización en el orden societal del discurso es posible resumiendo la comunicación a fines instrumentales, lo estipulado por Hall demuestra que los cambios paradigmáticos del siglo XX se dieron simplemente en el marco de procesos de reformulación

⁵ El paradigma establece las metas de la política, los instrumentos pertinentes, la naturaleza de los problemas a atender y el rol del propio creador de política.

del ámbito económico, sin afectar los axiomas en los que se sustenta la *democracia vigilante*. Ser conscientes de este tipo de limitaciones axiomáticas a la hora del análisis de los discursos y sus criterios de verdad es elemental para no caer en la higienización del pensamiento propuesto por el orden hegemónico. Por otra parte, aunque el cambio de paradigma fuera una reconstrucción total del orden social, no por eso dejaría de tratarse de la imposición de un nuevo esquema de racionalización que, lejos de erradicar las restricciones ideológicas, imponga un nuevo esquema axiomático que construya un nuevo marco lógico, coherente y limitado. En definitiva, al mismo tiempo que se elige un nuevo discurso paradigmático con sus puntos nodales de referencia, se están dejando de lado una multitud de discursos posibles que no serán incorporados al debate. En el caso de la gobernanza y la administración pública, es una tarea primordial establecer los límites ideológicos de la discusión académica.

Por otro lado, el estudio de las ideas, y los discursos que las activan, es de importancia no sólo para ver cómo se sedimentan y arraigan éstas en las instituciones, sino que, desde la complejidad del orden social, se debe entender que son las ideas que conforman el imaginario político las que determinan las instituciones a crear en el ámbito del ordenamiento democrático. La relación entre ideas e instituciones no puede comprenderse como una relación lineal, sino como un diálogo constante en el que ambas serán resignificadas permanentemente. Que un país cuente con cuatro dependencias administrativas y otro con quince depende en gran medida del imaginario político hegemónico particular. En este sentido, el estudio de los discursos oficiales desde la reinstauración de la democracia permite ver no sólo cómo las ideas hegemónicas se arraigaron en las instituciones, sino cómo se fue conformando discursivamente la organización institucional de cada país y desde qué parámetros normativos.

La realidad compleja: dislocación y arraigo

Surge aquí un nuevo interrogante, que apunta a averiguar las estrategias con las que las nuevas ideas se sedimentan y persuaden, primero, a los distintos actores del ámbito político y, más tarde, a la población. En este sentido, es importante ver cómo se enuncian las nuevas ideas y desde qué orden argumentativo ingresan en el debate político.

Tanto para el análisis del discurso como para el institucionalismo histórico, las ideas y los actores tienen extrema relevancia en los momentos de cambios de paradigmas que determinan una nueva hegemonía (Panizza, 2002). De ambas corrientes se pueden extraer sendos conceptos que resultan de utilidad para analizar la materialización de los cambios y la puesta en práctica de las nuevas ideas: los conceptos de *dislocación* y *arraigo*. La noción de *dislocación* “constituye un intento de conceptualizar el cambio considerando los eventos que no pueden ser domesticados, simbolizados o integrados por el discurso hegemónico y las instituciones en las cuales dicho discurso está inscripto” (Panizza, 2002:68-69). Por su parte, “la noción de arraigo institucional de las ideas permite explicar de qué forma ciertos contextos institucionales específicos limitan fuertemente el juego aparentemente infinito de opciones de cambio, y a través de qué mecanismos ciertos actores clave son capaces de avanzar en los principios de lectura de una política determinada” (Panizza, 2002:69).

A partir de aquí, se debe reconocer que los cambios radicales en los principios que guían el orden social ocurren en tiempos de crisis política o económica, determinando nuevas formas de interpretar y atender los problemas y constituyendo nuevas relaciones de poder. Pero las dislocaciones institucionales no son solamente consecuencia de crisis repentinas y profundas del orden institucional, sino que también se pueden percibir cambios paulatinos, producto de las perturbaciones del juego de prácticas simbólicas que hacen operativas a las instituciones, y las ayudan a perdurar a través del tiempo (Panizza, 2004:49). Las prácticas político-simbólicas que materializan el discurso y hacen operativas a las instituciones también son factores de cambios al interior institucional.

En este sentido, es importante recordar que Douglas North (1990) remarca que las instituciones forman la estructura de incentivos de una sociedad, son las *reglas de juego*.⁶ De esta manera, las instituciones delimitan el campo y las posibilidades de acción e influyen en las conductas humanas. Las instituciones para North pueden ser formales o informales. Las reglas formales son sólo una parte de la matriz institucional que debe complementarse “con restricciones informales—extensiones, elaboraciones, y calificaciones de reglas que solucionan innumerables problemas de intercambio que no están cubiertos completamente

⁶ Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y los empresarios serán los jugadores (North, 1993).

por reglas formales y que tienen habilidades tenaces para sobrevivir. Las reglas informales le permiten a la gente cumplir con el proceso diario de hacer intercambios sin tener que pensar, exactamente en cada punto y en cada instancia, en los términos del intercambio. Rutinas, costumbres y tradiciones son palabras que usamos para referirnos a la persistencia de reglas o restricciones informales” (North, 2003:3). Mientras que las reglas formales pueden cambiarse rápidamente, las informales cambian de manera muy lenta, pues estarán impregnadas de pautas culturales propias de cada institución.

Según explica Panizza, la brecha entre las instituciones formales e informales permite entender porqué las dislocaciones son siempre un elemento de las prácticas interpretativas que hace operativas a las instituciones (2004). Se debe tener en cuenta que toda norma necesita ser interpretada, y es en ese juego de significado donde las dislocaciones posibilitarán la puesta en práctica de las ideas. Las instituciones formales sólo serán operativas cuando sus reglas sean interpretadas y sean consideradas operacionales. Y es en este sentido que la interpretación se convierte en un forcejeo político en el que los diferentes actores compiten por atribuir significados particulares a las normas, con el objetivo de controlar su realización y, así, favorecer sus intereses (Baldwin, 1995; Panizza, 2002; 2004:5). Esto, no obstante, no significa que la interpretación sea una práctica totalmente arbitraria:

Las instituciones sedimentan ciertas interpretaciones como portadoras de autoridad en un determinado orden institucional. Si este orden está sólidamente cimentado en un conjunto de instituciones de fuerte arraigo, sus actores interpretarán sus mandatos de acuerdo a las ideas sedimentadas en las instituciones formales y reproducidas a través del tiempo (Panizza, 2002:71).

Existen variadas maneras de asegurar la coherencia en la interpretación de las normas: a partir de las decisiones judiciales, mediante la formulación de normas suplementarias que especifiquen el sentido de los términos utilizados, la creación de *comunidades interpretativas* por medio del desarrollo profesional y cursos de entrenamiento que provean un marco interpretativo común (Panizza, 2002:71). Pero esta postura implica suponer que, una vez interpretadas las normas, se erradicarán las pujas de poder al interior de cada institución y defender, de esta manera, la premisa de que los conflictos de interpretación y realización pueden

ser salvados con meras intervenciones puntuales. Existen tanto normas que escapan a estas posibilidades como conflictos que, meramente, se reduzcan a un momento dado y sean factibles de ser solucionados en un momento concreto y único de la línea temporal.

En definitiva, es necesario entender que la realidad político-institucional es un metadiscurso complejo formado no sólo por el discurso legal-jurídico, sino por todos aquellos discursos que actúan transversalmente resignificando las normas y los procedimientos. Como explica Panizza (2002:72) “la subversión no es necesariamente el resultado de la irrupción de eventos traumáticos que ponen en cuestión el orden político, sino que puede ser el producto de ciertas prácticas que sin poner abiertamente en cuestión sus principios de lectura operan al nivel de la relación entre el *texto público* y el *texto privado*”. De esta manera, se retoman las consideraciones de Scott (1990), quien examina las sagacidades de los grupos carentes de poder y diferencia entre un discurso abierto, que se percibe en la escena pública, el *discurso público*, y uno oculto, que existe fuera del escenario, el *discurso privado*.

Scott utiliza el término *en escena* para referirse a aquellos lugares en los que prevalecen las condiciones hegemónicas. La conducta *escénica* de los grupos subordinados es típicamente acomodadiza. Por contraste, *fuera de escena* los grupos subordinados, en medio de las relaciones de poder, desarrollan formas ocultas de resistencia activa, creando y defendiendo un espacio social propio “tras las bambalinas”, fuera del alcance de los grupos de poder, donde expresan la disidencia del discurso hegemónico: las transcripciones ocultas, que son prácticas de resistencia que no se perciben y constituyen una manifestación mínima de autonomía y reflexión del sujeto. Por su parte, los grupos dominantes también tendrán su propio texto oculto, que representará aquellos principios y prácticas de grupo que no pueden, ni deben, ser reconocidos públicamente. Mientras tras las bambalinas se desarrollan ocultamente los intereses de grupo, sobre la *escena* los grupos dominantes desarrollan aquellas acciones tendientes a legitimar el orden social y buscar el consenso social necesario para perpetuar su hegemonía. En este sentido, “el texto público es [...] el autorretrato de las élites dominantes tal como ellas quieren ser vistas públicamente” (Scott, 1990:18).

De esta manera, mientras el texto público está marcado por la estrategia de mercadotecnia, el “texto oculto” con los intereses reales de cada sector quedará tras bambalinas. Por ello, es fundamental que un plan de reforma general dé

cuenta de toda la red institucional, tanto formal como informal, sobre la que se desea actuar. Factiblemente, esta tarea no pueda ser realizada a partir de variables puramente técnicas. En este sentido, el análisis de los discursos oficiales permite determinar a partir de qué parámetros se realizaron los diagnósticos relativos a la situación de la administración sobre la que se deseaba actuar. Es fundamental, entonces, dar cuenta de si los planes de reforma partieron de una construcción de la realidad institucional legal-jurídica, donde sólo emergen las instituciones formales y el texto público, o se profundizó hasta relevar una situación general global, de la que también forman parte las dislocaciones y las resignificaciones continuas de las normas establecidas.

En definitiva, a partir de todas estas herramientas analíticas, se pretende dar cuenta, en primera instancia, de los puntos nodales sobre los que se han articulado tanto el concepto de gobernanza como los distintos paradigmas sobre la administración pública, explicitando la intertextualidad ideológica que determina canales de racionalización a partir de los *tropoi* o la *matrix disciplinaria*. Desde aquí, quedarán expuestas las nociones de verdad sobre el deber ser de lo político-administrativo, tanto en carácter normativo como en lo referente a sus valores finalistas. En segundo término, se analizará la narratividad de los discursos oficiales sobre la administración pública y su reforma en los países elegidos. De esta manera se puede apreciar el juego dialógico intertextual entre discursos teóricos y discursos políticos. Por otra parte, es menester analizar cómo se enuncian las proposiciones políticas oficiales tendientes a sedimentar un marco común donde se naturalizan nociones sobre lo *hacible* en el orden político particular. Esto determinará una consideración sobre la democracia y el Estado que, a su vez, determinará un imaginario político sobre el deber ser de la administración pública.

A partir de este marco teórico, como ya se explicó, primero se procederá a un análisis de la construcción genealógica del concepto *gobernanza*, como eje rector de la ciencia política contemporánea, para determinar si, en el contexto discursivo general en el que se enmarcaron las reformas, existen limitaciones que afecten el buen pensar de lo *político*.

CAPÍTULO II

El discurso de *gobernanza*
como limitación del debate teórico político

Las estructuras del pensamiento del filósofo, el escritor, el artista o el científico, y, por lo tanto, los límites de lo que se les plantea como pensable o impensable, siempre dependen en parte de las estructuras y su campo, es decir, de la historia de las posiciones constitutivas de este campo y las disposiciones que éstas propician. El inconsciente epistemológico es la historia del campo.

PIERRE BOURDIEU
Meditaciones pascalianas

Introducción

En los últimos 20 años, *gobernanza* se ha convertido en un concepto clave de la ciencia política y de la administración. Sin embargo, aún hoy se mantienen los debates acerca del alcance del término y su definición concreta, por lo que continúa siendo un concepto *flexible* (Doornbos, 2003; 2004) definido alternativamente desde distintas posturas e intereses. Sin embargo, existe un consenso tácito entre los expertos en torno a una idea fundamental: la *gobernanza importa* (Kaufmann, Kraay, Zoido, 1999) y es necesario seguir avanzando en torno a su definición.

Un recorrido genealógico al proceso de construcción de *gobernanza* demuestra que, si bien existen diferentes tradiciones discursivas alrededor, éstas se refieren a asuntos que tienen más que ver con la técnica que con cuestiones relacionadas al *deber ser* político y sus valores finalistas. Los puntos nodales sobre los que se construye el discurso general de la *gobernanza* poseen una fuerte carga de *racionalización vigilante* con puntos de inicio y fin estrictamente determinados: el marco institucional democrático-liberal-capitalista y el desarrollo económico como valor finalista del buen gobierno. No obstante, se pueden diferenciar

dos tradiciones en torno a cómo fortalecer el marco democrático: por un lado, una corriente centrada en torno a normas procedimentales y estructuras institucionales, y por otro, una corriente preocupada por la recuperación del sentido público, la consolidación de redes de acción entre los distintos actores sociales y la participación ciudadana.

Es importante, en este marco, recordar el contexto de deslegitimación y pérdida de confianza en las instituciones democráticas que existía en la época en que la idea de gobernanza sale a la luz.¹ Roiz considera que “quien vaya a ser ciudadano del siglo veintiuno sabe que vive, aunque no lo diga, en una democracia corrupta” (1998:37) y advierte que

[...] crecen las dudas sobre las posibilidades reales de la democracia, sobre sus prestaciones y sobre su promesa de futuro. Se sospecha que esta democracia tan autocomplaciente que ahora reina empieza a mostrar pequeñas corrupciones dictatoriales con resultados prácticos rechazables. Manipulación de los mecanismos de decisión, perversión de los mecanismos electorales, excesivo peso del poder económico, anquilosamiento de las instituciones, sublimación de la virtud pública (1998:25).

Esta coyuntura crítica fue fundamental para que el concepto se desarrollara, por lo que se puede hablar de los estudios de gobernanza como de una nueva herramienta para mejorar las condiciones democráticas (Peters, 2005:592-593).

Ante este contexto, el trabajo discute la historia de *gobernanza* y las *ideas hegemónicas* que surcan su/s *tradición/es discursiva/s*, y resalta las consideraciones conceptuales y teóricas que quedan al margen de la discusión, debido a las sólidas barreras semánticas que encierran al concepto. El análisis parte de la necesidad de definir cuánto hay de ideología (pensamiento *pilotado* y *vigilancia*) y cuánto de herramienta teórico-política en la construcción de *gobernanza* para optimizar su utilidad. Analizar críticamente las ideas rectoras de un orden político implica promover un *pensar* abierto y sin restricciones, que incluso puede determinar

¹ Para constatar la desconfianza en las instituciones en las sociedades latinoamericanas se puede recurrir a las encuestas del Latinobarómetro. La serie temporal de Confianza en las Instituciones entre 1996-2006 demuestra el desprestigio de las instituciones políticas en la región en los años en los que gobernanza se consolidaba como concepto clave (Latinobarómetro, 2006).

que el propio orden arbitrario pueda contener, en sí mismo, focos de malestar o incoherencias discursivas.

Etimología

Si bien gobernanza es una palabra de raíz latina que ya utilizaban los griegos y que se utilizó con cierta frecuencia durante la Edad Media, la *gobernanza* como concepto de la ciencia política comienza a extenderse alrededor de tres décadas atrás, particularmente en los ámbitos de la cooperación internacional. Esta noción de *gobernanza* comienza a ganar relevancia en discursos en inglés, por lo que es menester tener en cuenta que el vocablo español es relativamente nuevo y emerge en los discursos con la pluralidad de significados que estaban incorporados al debate internacional en el idioma anglosajón (Whittingham, 2002:4).

En español, el concepto nace de la traducción del concepto inglés *good governance* y comienza a utilizarse con asiduidad en la literatura científica iberoamericana tras la publicación del *Libro blanco sobre la gobernanza europea* (CCE, 2001; Ferraro, 2007:229). Este *Libro blanco* entiende a la gobernanza como las reglas, procesos y comportamientos que afectan la forma en que se ejercerán los poderes otorgados por la ciudadanía a la Comisión Europea. La buena gobernanza, en este marco, se centraba en pautas procedimentales y estaba definida por los principios de: apertura, participación, responsabilidad, efectividad y coherencia (Closa, 2003:494). No obstante, es de destacar que el caso del *Libro blanco* es peculiar, por lo que no se analizará a fondo en este capítulo: la gobernanza en la Unión Europea (UE) se presentó como una solución a los problemas de gobernabilidad propios de una unión multiestatal (Closa, 2003:487). Es decir, se debió legitimar un ente político nuevo por encima de los Estados (Hix, 1998:39). Justamente, como explica Closa el concepto de gobernanza tuvo éxito entre los académicos dedicados al estudio de la UE debido a que era una alternativa para describir adecuadamente la esencia de la Unión frente a términos inadecuados como Estado o federación.² No obstante, el *Libro* fue criticado en relación con el intento político de reforzar y legitimar

² Para ampliar esta visión véanse Closa (2003); Bulmer (1994) y Kholer-Koch (1996).

la Comisión como centro del proceso político (Closa, 2003:499).³ Debido a la extensión del trabajo, el análisis girará en torno a los debates sobre la gobernanza que se iniciaron en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo, convirtiendo al concepto en un deber ser que, en definitiva, sedimentaría las bases del buen gobierno y consolidaría la democracia.

Según la Real Academia Española, *gobernanza* es el arte o la manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. Por su parte, Whittingham (2002:6) define a la gobernanza como “el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, este proceso puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; finalmente el proceso está afectado tanto por instituciones formales como informales”. Por su parte, Guy Peters (2005:589) recuerda que la raíz griega de las palabras *gobierno* y *gobernanza* “implica cierta idea de conducción y control, y es razonable que se piense en la capacidad conductora de un sistema político cuando se piensa en la gobernanza”. En este sentido, destaca la necesidad de un centro desde donde el poder fluya.

A efectos prácticos, este trabajo propone entender la gobernanza como una tradición de discurso⁴ que busca la relegitimación de la democracia-liberal-capitalista a partir de reformular el arte de gobernar incorporando técnicas de *management* empresarial al ámbito público. Con los nuevos esquemas organizativos propuestos se busca atender a las nuevas relaciones entre lo público, lo privado y lo público-no estatal y establecer normas de interacción entre los distintos agentes políticos y sociales y el mercado. Todo esto a partir de limitar el debate teórico-político a un pensamiento pilotado cuyos tropos centrales *el saber es poder* (con capacidad para ordenar el mundo) y la legitimación del mercado como modelo de interpretación de las relaciones sociales y las políticas. Al mismo tiempo, al centrar las disfunciones de la política simplemente en términos técnico-organizacionales y procedimentales, se eluden del debate, y se naturalizan, variables ideológicas que pudieran explicar el contexto de deslegitimación de la democracia, y sus

³ Esto demuestra la flexibilidad que tuvo el concepto para ser utilizado, como ente re-legitimador de la democracia, en distintos ámbitos.

⁴ Para ampliar sobre el concepto de tradición de discurso véase Wolin (1974).

instituciones, que el propio concepto buscó relegitimar: esto es, la pauperización de la vida laboral, las extremas diferencias redistributivas, la erosión de derechos sociales y la privatización de servicios públicos esenciales, como la medicina o la educación. En definitiva, la gobernanza, como se analizará, sirvió para excluir cuestiones ideológicas al debate político y centrar las discusiones en aspectos técnicos. Esto, por supuesto, no se corresponde en absoluto con la posibilidad de recuperar el buen juicio y elimina como posibilidad discursiva a todas las tradiciones que advierten sobre la imposibilidad de sedimentar un concepto de vida buena en una coyuntura social donde el mercado se erige en el agente de primer orden (Moriconi, 2009).

Para defender esta definición, a continuación se hará un recorrido genealógico por las distintas tradiciones discursivas en torno al concepto analizando, desde la perspectiva del pensar complejo, los canales de racionalización en detrimento de la racionalidad.⁵

Gobernanza y cooperación internacional

El concepto *good governance* fue inicialmente lanzado en el ámbito de la cooperación internacional como una “metáfora política” (Doornbos, 2004) que ayudaría a promover una nueva generación de condiciones de gobierno y elaborar, desde aquí, los mecanismos para la reestructuración del aparato administrativo de los países en vías de desarrollo. Con *gobernanza* se intentaba definir pautas sobre cómo los países, las ciudades o las provincias deben ser guiadas y gobernadas, apuntando a cuestiones de procedimientos adecuados, transparencia y calidad de los procesos de toma de decisiones, etcétera (Doornbos, 2004:373).

⁵ Vale aclarar que, desde aquí y hasta el final de trabajo, al hablar del conflicto entre racionalidad y racionalización me referiré a los términos de la manera en que los define el pensamiento complejo y fueron explicados, en palabras de Edgar Morin, en el capítulo 1. Si bien se puede estipular que la tensión entre ambos conceptos surge de la teoría crítica de la sociedad, y se pueden rastrear definiciones de los términos incluso en la sociología de Weber, estas definiciones apuntan a cuestiones motivacionales de la acción de los sujetos y no a una comprensión de acto del buen pensar, que es lo que concierne a este trabajo. Asimismo, las primeras conceptualizaciones de los términos se vinculan con un sujeto puramente racional, incompatible con el sujeto complejo y de razón diseccionada y lógica del pensar retórico, y de la teoría de Morin.

Debido al relativamente breve desarrollo de este concepto, se puede rastrear con precisión su primera aparición en escena: esto ocurre, ya como un concepto clave, en un informe del Banco Mundial (BM) de 1989, en el que se modifica sustancialmente la orientación en la concepción de la ayuda al desarrollo promovida por esta institución hasta ese entonces (Banco Mundial, 1989; Ferraro, 2007:229). El informe analiza las pésimas condiciones económicas y sociales en países del África subsahariana y, tras reconocer los errores que la propia visión de los organismos internacionales sobre estos problemas había tenido, sentencia que la política económica de estos países debe ir más allá de las cuestiones en las que se habían concentrado los “programas de ajuste estructural” promovidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el mismo Banco Mundial, hasta entonces, en la región. El documento subraya la importancia que determinados factores políticos, especialmente en el área de la administración y las políticas públicas, tienen para el desarrollo económico (Banco Mundial, 1989:60 y ss.) y considera que la falta de una buena gobernanza es un obstáculo insalvable a la hora de mejorar la situación económica, política y social de cualquier país. En esa oportunidad, el Banco Mundial definía a la gobernanza como “el ejercicio del poder político para gerenciar los asuntos de una nación” (Banco Mundial, 1989:60). Asimismo, se advertía que no alcanza con proponer ajustes estructurales, sino que se debe enfatizar la “construcción de capacidades” (*building capacities*) que supone, entre otras cosas, una mejora de la eficiencia de la administración pública.

En consecuencia, el Banco Mundial creó en 1990 un grupo de tareas para investigar sobre cuestiones relacionadas (*task force on governance*). De sus informes surgió la definición que dice que gobernanza es “la manera en que se ejerce el poder en el gerenciamiento de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo” (Banco Mundial, 1992:3) y se forja a partir de tres aspectos fundamentales (Ferraro, 2007:231):

- a) La forma del régimen político: parlamentario o presidencial, militar, autoritario o democrático.
- b) El proceso por el cual la autoridad se ejerce en el gerenciamiento de los recursos económicos y sociales de un país.
- c) La capacidad del gobierno para planificar, formular y llevar a cabo políticas de Estado (Banco Mundial, 1992:58; n. 1).

La importancia que ganaba la discusión sobre gobernanza en el seno de las organizaciones internacionales fue reflejada por el ex secretario general de la ONU, Kofi Annan, quien consideró que “la gobernanza es quizás el factor individual más importante para erradicar la pobreza y promover el desarrollo” (cit. en Graham, Amos y Plumpre, 2003:1). En definitiva, pobreza y desarrollo eran entendidas como cuestiones tendientes de ser solucionadas simplemente con arreglos técnicos, sin ingresar en el debate parámetros éticos o ideológicos.

Gobernanza se convirtió en una nueva tradición discursiva crítica sobre los presupuestos teóricos que animaron a los programas de ajuste estructural en la década de 1980, revisando la concepción sobre el desarrollo económico contenida en dichos presupuestos. Estos programas, sostenidos por los seguidores de la economía política neoclásica, habían sido impulsados durante esa década tanto por el Banco Mundial como por el Fondo Monetario Internacional (Ferraro, 2007:232). A raíz del surgimiento y sedimentación del concepto de gobernanza, el Banco Mundial se distanció de los parámetros ideológicos anteriores. Los cuestionamientos a los principios rectores del discurso de la economía neoclásica y la emergencia de una nueva corriente discursiva crítica surgida de economistas del propio Banco Mundial, abrió un primer debate ideológico que terminaría por revisar incluso los principios hegemónicos que signaban las políticas de los organismos internacionales hasta el momento. Un primer capítulo que fortaleció la discusión en torno a la gobernanza fue el debate entre dos tradiciones discursivas: la nueva economía institucional y la economía neoclásica.

La economía neoclásica parte de una concepción negativa del Estado, en tanto lo considera un factor obstructivo para el crecimiento económico. Esta idea fue eje central del Consenso de Washington, cuyas recomendaciones giraron en torno a la disciplina fiscal, la liberalización de regímenes comerciales y financieros, la privatización de empresas públicas y la protección de derechos de propiedad privada (Burki y Perry, 1998:3).

Enmarcada en esta línea teórica, la gobernanza giró, en primer término, alrededor de la economía, focalizando sus análisis en torno a índices de disciplina fiscal y liberalización de restricciones al comercio internacional, sobre todo en el ámbito financiero. Pero debido a los estudios de Douglass North, y gracias a ellos al nacimiento de la nueva economía institucional, el concepto expande su utilización y sus posibilidades teóricas debido a la revisión de los axiomas fundamentales de la economía política neoclásica. La nueva economía institucional propone

una visión alternativa del rol del Estado en la economía (North, 1990). De esta manera, el Estado vuelve a ocupar el centro de la escena como actor fundamental en el cumplimiento de funciones que permiten promover el desarrollo económico. Del Estado dependerá entonces la construcción de un sistema de regulaciones y seguridad jurídica que asegure estructuras competitivas y mercados eficientes (Ferraro, 2007:235). Se trató, entonces, de un debate técnico sobre cuestiones de estructuras organizacionales del Estado y procedimientos para lograr eficiencia y eficacia en la prosecución de una meta común: el desarrollo económico y la relegitimación del capitalismo democrático.

En medio de este debate, March y Olsen (1984) habían dado vida un tiempo antes al discurso *neoinstitucionalista* en el marco más amplio de las ciencias sociales, es decir, fuera del campo económico al que lo lleva North. Todos estos autores centran sus críticas a la economía neoclásica en lo relacionado a los principios que esgrime para explicar la motivación a la acción de los seres humanos, principios metodológicos que se extenderían a las ciencias sociales bajo la denominación de “escuela de la elección racional”. Puntualmente, March y Olsen cuestionaron el individualismo metodológico, asociado al conductismo, que subyace a la escuela de la elección racional, paradigma en el cual se apoya la economía neoclásica para explicar acciones individuales. A partir de esta idea, la escuela de la elección racional considera que las personas deben ser definidas como actores racionales que persiguen su autointerés, para poder explicar su comportamiento (Peters, 2003:16 y ss.).

En resumen, el análisis de March y Olsen establece las siguientes definiciones metodológicas (Peters, 2003; Ferraro, 2007:236-237):

Individualismo metodológico: consiste en considerar que los fenómenos sociales pueden ser definidos como la suma de actitudes, preferencias o acciones de los individuos y que los principios para su explicación son, por lo tanto, los mismos que corresponden al comportamiento individual.

Conductismo: parte del individualismo metodológico y considera que la explicación de los fenómenos sociales debe centrarse en la observación del comportamiento, para establecer regularidades empíricamente verificables.

Desde aquí, se expande la escuela de la elección racional, la cual postula que la explicación del comportamiento individual debe buscarse en el autointerés del agente, cuya preferencia consiste en maximizar su propio beneficio y que sus acciones son racionales en tanto se encaminan hacia ese fin. De esta manera, subyace a esta escuela la suposición de un sujeto racional cuyas acciones son antecedidas por deliberaciones y estimaciones previas a la acción, que le permiten evaluar sus consecuencias y actos de modo consistente, claro está, en este caso, siempre con carácter egoísta.

En contraposición a estas ideas, el *neoinstitucionalismo* propone entender las preferencias como una variable “endógena” de las propias instituciones. Mediante su participación en instituciones, los individuos desarrollan un sentido de “comportamiento apropiado” (*appropriate behaviour*), según criterios normativos, que contribuyen decisivamente a conformar sus acciones. Las instituciones determinan la definición de los posibles cursos de acción e influyen a la vez sobre la percepción de la realidad en la que la acción política tiene lugar (March y Olsen, 1995:29). Las instituciones son consideradas por esta corriente discursiva como actores políticos autónomos y colectivos (March y Olsen, 1984:738). A partir de aquí, el *neoinstitucionalismo* recupera la idea de Max Weber relativa a que el desarrollo de burocracias profesionales en los Estados del norte de Europa fue un factor fundamental para que el capitalismo pudiera consolidarse (Weber, 1921:571). Tras esta proposición, los neoinstitucionalistas darán gran importancia, dentro del impulso a la gobernanza, y a su consolidación como concepto clave, a la reforma de la administración pública, y considerarán que lo relacionado con la burocracia es parte fundamental de la construcción de un buen gobierno y una herramienta para acercar los problemas reales de la ciudadanía a la agenda del gobierno (Ferraro, 2007:235-237).

En última instancia, difiriendo en lo relacionado a los impulsos de la acción y las pautas de comportamiento de los individuos, tanto la escuela de la elección racional como el neoinstitucionalismo coinciden en algunos puntos fundamentales que, en la tradición discursiva del concepto de gobernanza, adquieren cualidad de valor finalista. El valor final de la gobernanza será el *desarrollo* dentro de un marco político-institucional democrático-capitalista.

Por su parte, en 1997, el FMI también se hizo eco del debate sobre gobernanza y publicó un trabajo que modificaba en parte sus puntos de vista anteriores: *Good Governance: The IMF's Role*. En el documento, el organismo reconoce

la importancia de la gobernanza para el desarrollo en todos los niveles, pero sentencian que su aproximación a la cuestión es concentrarse sólo en aquellos aspectos de la gobernanza que están más relacionados con su vigilancia sobre la política macroeconómica (FMI, 1997). El FMI explica que tradicionalmente su rol había estado enfocado en que los países corrigieran los desequilibrios macroeconómicos, redujeran la inflación, realizaran reformas económicas que mejoraran su eficiencia y propiciaran un desarrollo sostenido. No obstante, ahora se hace necesario promover la gobernanza en todos los aspectos, forjar un Estado de derecho, mejorar la eficiencia y la rendición de cuentas del sector público, combatir la corrupción, hacer más transparentes las decisiones sobre política económica, y luchar contra la financiación al terrorismo. En este marco, se propone intervenir técnicamente en dos cuestiones puntuales: *a*) el mejoramiento de la gestión de los recursos públicos a partir de reformas de las instituciones del sector público y los procedimientos administrativos, y *b*) apoyando el desarrollo, el mantenimiento de la transparencia y la estabilidad económica en un entorno regulatorio que propicie actividades del sector privado eficaces.⁶

En definitiva, *gobernanza* se convirtió en un concepto clave dentro del trabajo de los organismos internacionales y la cooperación para el desarrollo, cuestionando presupuestos fundamentales de la economía política neoclásica, hegemónica hasta entonces.

La idea de que “las instituciones importan” comenzó a ser un principio rector de la nueva línea de trabajo de algunos organismos cuyas acciones habían estado marcadas por las proposiciones de la perspectiva anterior referida, como el Banco Mundial (1997; 1998), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Organización de las Naciones Unidas (1996). Algunos destacados expertos de estos organismos se convirtieron en decididos críticos de lo actuado anteriormente (Stiglitz, 2002; Capitani y North, 1994). El Consenso de Washington, manifiesto rector de las reformas del Estado en los países latinoamericanos, impulsadas por los organismos internacionales para sanear las economías de la región y

⁶ El objetivo de la buena gobernanza para el FMI es la promoción de la eficiencia y el crecimiento económico. No obstante, el organismo mantiene su marcada línea ideológica en el marco de la economía neoclásica y, a partir de esas ideas impulsa sus recomendaciones que, ahora, apuntarán también a la estabilización institucional y a la creación de un marco institucional público propicio para el desarrollo del sector privado.

posibilitar la reestructuración de las balanzas de pagos, se convertiría en un foco de críticas, fundadas en los magros resultados obtenidos (Burki y Perry, 1998; Stiglitz, 2002).

El Estado recuperaba su posición como eje fundamental de la institucionalidad gubernamental y herramienta necesaria para la prosecución del desarrollo. En tanto, la nueva economía institucional, unida al neoinstitucionalismo, comenzaba a ganar influencia en los círculos académicos (March y Olsen, 2005) y se iniciaba un auge de investigaciones que tuvieron como objetivo la demostración empírica de la relación entre burocracia y crecimiento (Mauro, 1995; Knack y Keefer, 1995 y 1997; Brunetti, 1997; Rauch y Evans, 1999 y 2000). El ascenso del neoinstitucionalismo influye en la difusión del concepto y en su relación con la creencia de que las instituciones importan para el desarrollo económico. Es así que, “en el ámbito de la cooperación internacional, el concepto de gobernanza ha terminado por convertirse en el criterio principal para decidir sobre la concesión de ayuda al desarrollo” (Ferraro, 2007:249).

Hasta aquí, se pude apreciar cómo la gobernanza, en relación con la cooperación internacional, ha girado en torno a discursos eminentemente técnicos centrados en promover arreglos institucionales con el objetivo de consolidar el desarrollo económico, que de esta manera se naturalizó como el valor finalista definido *a priori*. El éxito o no de las propuestas quedaba determinado por las variables cuantificables pertinentes para estructurar el orden social y realizar las evaluaciones de coyuntura.

Sin embargo, el abanico conceptual de la gobernanza se amplió una vez que ingresó al ámbito académico. De esta manera, surgirían nuevas tradiciones discursivas con connotaciones más políticas que tecnocráticas, preocupadas por optimizar los canales de participación y la relación entre los distintos actores sociales y políticos. La gobernanza, en este marco, contribuyó a ampliar las discusiones en torno a cómo mejorar la administración del Estado, para que se restituyera en ellas una dimensión política, es decir retórica.

Academia y gobernanza

Al incorporar elementos de la estructura política y, al mismo tiempo, enfocarse en cuestiones de gestión administrativa, la gobernanza lleva a pensar en nuevas formas

para articular la relación entre la ciencia política y la ciencia de la administración (Doornbos, 2004:375; Ferraro, 2007:245). Más allá de la utilización de elementos de una y otra disciplina alternativamente, esta articulación será el campo de una serie de debates, actuales y posibles, que apuntan a determinar los actores de la gobernanza, sus roles y espectro de acción.

Las incógnitas a resolver apuntan a determinar gobernanza para qué, quiénes deciden y cuáles intereses deben prevalecer. En medio de la discusión, participación ciudadana y estabilidad financiera, se convertirán en objetivos diferenciados, aunque complementarios; habrá autores que propondrán una gobernanza dirigida por un núcleo institucional fuerte (Peters, 2005; Ferraro, 2007), mientras que otros confiarán la gobernanza a la ampliación de la participación ciudadana desde sistemas sociales (Kooiman, 2004) o redes políticas (Rhodes, 1997; Whittingham, 2002); y otros, como Doornbos (2003; 2004), advertirán sobre la dificultad que puede significar querer englobar dentro de un mismo concepto de gobernanza intereses disímiles que corresponden a diversos sectores sociales.⁷ Ante estas disyuntivas, las orientaciones discursivas se bifurcan demarcando líneas de interés, si bien complementarias, separadas. Así, en primer término se puede diferenciar entre una tradición de discurso académica y otra paralela relacionada con las proposiciones (y el interés) de los organismos de crédito internacionales.

La academia y los organismos de crédito: continuidades y rupturas

El discurso de la corriente académica se centra en las formas de ejercicio del poder, debatiendo sobre todo las relaciones entre poder y autoridad, así como

⁷ Martín Doornbos advierte que ante la inespecificidad del significado del concepto, y la falta de consenso para un significado apropiado, se producen múltiples esfuerzos de apropiarse el término y definirlo a partir del interés de grupo. De esta manera, lo que para alguien relacionado al sistema financiero puede ser importante en el marco de la buena gobernanza, puede ser diametralmente diferente a lo que le interesa al ciudadano de un barrio periférico. Para el primero, la rendición de cuentas (*financial accountability*) puede ser fundamental para la buena gobernanza, mientras que en el segundo caso, la seguridad encabezará la lista de prioridades (Doornbos, 2004:375).

de Estado y sociedad civil. Mientras tanto, el discurso de los organismos internacionales tiene un fuerte carácter financiero y se centra en la relación entre el Estado y el mercado, buscando maneras más eficientes de impulsar la rendición de cuentas y la solvencia institucional para optimizar el funcionamiento económico (Doornbos, 2004:276).

Si bien hay mucha interacción entre ambos discursos, obviamente, los objetivos básicos son diferentes. Mientras que el discurso académico está orientado en principio hacia una mejora de la comprensión y los análisis de los vínculos institucionales en distintos contextos entre el Estado y la sociedad, el discurso de los organismos de crédito está encajado más bien en dirección a mejorar la efectividad política y preparar conceptualmente el terreno para la intervención política en pos de estabilizar el contexto del mercado. El principio rector de este intervencionismo, según Doornbos (2004:376-377), ha buscado el establecimiento de nuevos patrones hegemónicos de institucionalismo global, a partir de disciplinar, en el sentido foucaultiano, incluso el gobierno propio, de estructuras estatales y políticas en países individuales conforme a las normas establecidas por instituciones globales.

Las diferencias también se observan en otra cuestión fundamental: el universalismo y la pluralidad. El discurso académico muestra cierta sensibilidad cultural y respeto hacia la pluralidad y la posibilidad de contrastes entre contextos diferentes. Por su parte, el discurso de los organismos de crédito parte de una noción general de gobernanza que demanda adhesión a ella, al modo de un concepto que, generado desde Occidente, pretende establecer pautas de homogeneización a nivel global, como valor universal (Doornbos, 2004:379). En este marco, es necesario subrayar las advertencias de Doornbos sobre una gobernanza que debe concebirse en posibles contextos socioculturales y políticos diversos, puesto que no existe una manera única de relaciones estatales-sociales o una única manera de crear políticas a todos los niveles.

CUADRO 1

Diferencias entre el discurso de los organismos y la corriente académica

Corriente	Pts. Nodales	Estructuración política	Estructuración política	Estructuración política	Autores
Académica	Vínculos institucionales	Relación Estado-sociedad civil	Participación	Pluralidad	Peters, Doornbos, Kooiman, otros.
Organismos internacionales	Estabilidad política y mercado	Relación Estado-mercado	Disciplina-vigilancia	Universalismo	BM, FMI, Kaufmann, Kraay, Zoido, otros

Fuente: elaboración propia.

Bifurcaciones académicas

A pesar de las diferencias en cuanto a la organización de la gobernanza, el discurso académico parte de la premisa fundamental que ya fue comentada: la axiomatización de la democracia como único sistema de gobierno que posibilite el desarrollo. Así, se apunta a la gobernanza como una *forma de tomar decisiones* (Graham, Amos y Plumptre, 2003; Whittingham, 2002) involucrando a la ciudadanía en estos procesos (Kraemer, 1967) y posibilitando la incorporación de nuevos actores (Tihonen, 2004) y nuevas interrelaciones en la creación de políticas públicas (Peters, 2005). No obstante, ante las ansias de consensuar un concepto normativo que determine cómo debe ser el sistema sociopolítico y el ejercicio del poder al interior del mismo (Whittingham, 2002), existe un debate abierto, entre quienes proponen una definición jerarquizada y centrada en el Estado (Peters, 2005; Domínguez y Lowenthal, 1996; Ferraro, 2007) y quienes prefieren un esquema multicentrado, interdisciplinario, donde la interrelación entre redes sociales es fundamental para el desarrollo del gobierno (Rhodes, 1997; Kooiman, 2004; Graham, Amos y Plumptre, 2003; Whittingham, 2002).

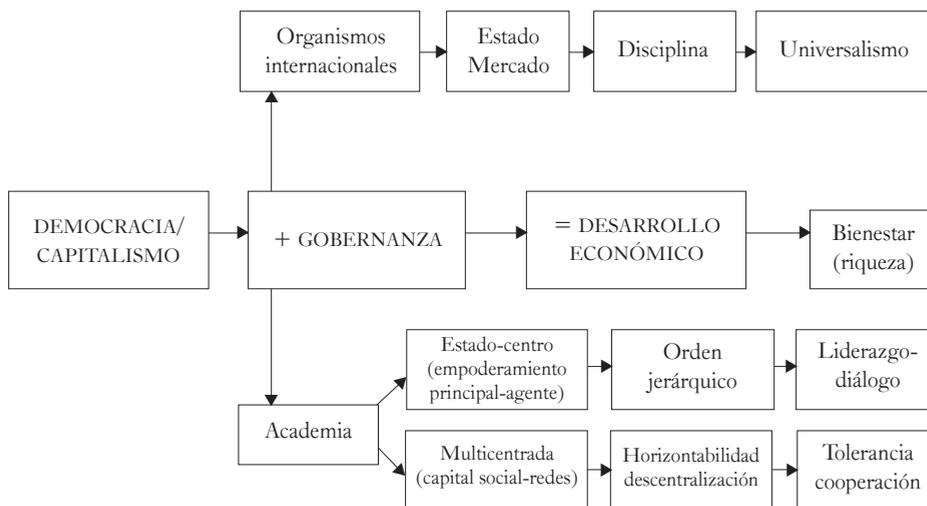
Gobernanza multicentrada:
entre el capital social, las redes y los sistemas

Esta perspectiva parte de la premisa de que hablar de lo público ya no equivale a hablar sólo del Estado. El gestionamiento de los recursos de la sociedad debe, por ello, incorporar a los distintos actores, formales e informales, que la conforman dentro de un marco de horizontalidad. Las definiciones de esta perspectiva varían dependiendo de la disciplina de la que surgen (Whittingham, 2002:5), pero coinciden en que la gobernanza es un proceso que envuelve a una pluralidad de actores (Estado, sociedad civil, mercado, sector privado, militares), aunque existen diferencias en los roles atribuidos a cada actor.

Así, los teóricos del capital social sugieren la necesidad de una sociedad civil fuerte, participativa y activa como condición determinante de una buena gobernanza. Por su parte, los neomarxistas ven a la gobernanza como un juego de poder, en el que la competencia de intereses, el conflicto y la negociación son elementos básicos. Los teóricos de la globalización apuntan a que el rol principal en cuestiones de gobernanza está centrado en instituciones supranacionales (Whittingham, 2002:5).

En este contexto, la mera intención de erigir un ente por encima de los demás, ya sea éste el Estado o las instituciones supranacionales, es considerado opuesto a los principios de la gobernanza. Renate Mayntz, por ejemplo, no sólo inscribe a la “gobernanza moderna” dentro de la perspectiva multicéntrica, sino que también excluye del debate a los modelos jerárquicos, en los que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil (Mayntz, 1998). En sintonía con Rhodes, considera que la estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía sino por la cooperación de actores corporativos autónomos (organizaciones formales) y por redes entre organizaciones (Rhodes, 1997:53). Estas ideas parten del principio de que una sociedad civil activa mejora la representación política y eleva los niveles de confianza social y cooperación (Putnam, Leonardo y Nanetti, 1993; Hooge y Stolle, 2003).

FIGURA 1
Tradiciones discursivas de gobernanza (conceptos clave)



Fuente: elaboración propia.

Llegando al extremo, algunos autores (Rhodes, 1997; Kooiman, 2004) aseguran que las redes sociales pueden organizarse a sí mismas y guiar a distintos fragmentos de la sociedad, por lo que no descartan que pueda existir *gobernanza sin gobierno*. Se considera que las redes son en gran medida autoorganizadas, capaces de tomar decisiones y de llevarlas a cabo por sí mismas. Las redes ofrecen un vínculo entre el Estado y la sociedad que es distinto de las conocidas relaciones corporativistas, puesto que las relaciones de redes no surgen como respuestas a las demandas del sector público, sino que se constituyen de manera más autónoma y existen en gran medida para sortear o incluso escapar del Estado, más que para servirlo (Peters, 2005:590).

Por ejemplo, en su estudio sobre el funcionamiento del gobierno británico, Rhodes considera que el viejo vocabulario con el que se describía el trabajo de *Westminster* y *Whitehall* es sólo una visión parcial de cómo actúa realmente el gobierno. El autor opina que es imposible entender las decisiones políticas contemporáneas sin comprender la interacción entre las redes políticas, a las que define como conjuntos de organizaciones públicas y privadas (sindicatos,

confederaciones empresariales, etcétera) que se relacionan de manera cooperativa para participar e incidir en las decisiones finales de un área puntual de la estructura estatal. Sin la colaboración y acción de estas redes políticas, las agencias estatales (ministerios, secretarías, etcétera) no podrían brindar los servicios elementales a la ciudadanía (Rhodes, 1997).

El surgimiento, consolidación y crecimiento de las redes políticas constituye, para los defensores de esta corriente, el rasgo destacado de la *gobernanza moderna*. Las telecomunicaciones, la investigación científica o la salud son ejemplos de sectores en donde la cooperación de redes mixtas, públicas y privadas, es determinante para las políticas del sector (Marin y Mayntz, 1991). Ahí donde se desarrollan redes políticas, el gobierno deja de ser el centro director de la sociedad. En las redes de políticas, el Estado y la sociedad civil se acoplan de manera flexible, y la interacción dentro de este tipo de redes produce un consenso negociado que facilita la formación de una política, que en el momento de su aplicación encuentre más aceptación que resistencia (Mayntz, 2001:2).

También existe el caso de autores que comenzaron enfocándose en lo público y, más tarde, incorporaron la necesidad de sumar el ámbito privado a las decisiones. Por ejemplo, en *Modern Governance* (1993), Jan Kooiman apuntaba directamente al gobierno estatal como actor fundamental de la gobernanza. Más tarde, sin embargo, observa la gobernanza como un fenómeno social que cuenta con la participación de actores, tanto públicos como privados, que formarán un gobierno interactivo o sociopolítico. Este gobierno serán los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo. Para Kooiman (2004:171), “la gobernanza denota actividades conceptuales o teóricas sobre este tipo de actividades de gobierno”.

Desde aquí, el autor se refiere a la existencia de diferentes modos y órdenes de gobernanza como posibles modelos de gobernanza social. La interacción entre lo social y lo político (entre el Estado, el mercado y la sociedad civil) ha llegado a un punto, para Kooiman, que determina que los problemas en cada esfera ya no pueden ser tratados de forma aislada al interior de la misma. Asimismo, existen diferentes modos de gobierno de los sistemas sociales, que deben ser

consensuados por los distintos agentes: pueden existir capacidades y acuerdos de autogobierno, cogobierno o gobierno jerárquico (Kooiman, 2004:178).

Kooiman propone partir de la aceptación de la diversidad, el dinamismo y la complejidad para propiciar la integración de los sistemas sociales, principio fundamental de su teoría. De este modo, emerge un modelo de gobernanza en el que los sistemas sociales y las entidades que le dan forma pueden encontrarse consciente y expresamente interrelacionados, de modo que las discusiones no se den en término excluyentes de *esto o lo otro* sino en términos incluyentes de *esto y lo otro* (Kooiman, 2004:192).

La tolerancia que Kooiman propone para la diversidad total, no obstante, se enmarca dentro de un ámbito cultural particular ya que, debido a la falta de un ideal sociopolítico global y total, la única manera de establecer criterios sustantivos sobre la base de los cuales los sistemas sociales pueden actuar entre ellos y aceptar los límites de los otros, es aceptar el carácter moderno de nuestras democracias occidentales (Kooiman 2004, 192). En definitiva, la pluralidad tiene un sentido occidental que centra esta visión particular de la gobernanza dentro del debate, más amplio, de propuestas para fortalecer la democracia capitalista.⁸

El Estado como núcleo de la gobernanza

Los autores que consideran que el Estado debe ser el núcleo central del buen gobierno enmarcan la gobernanza dentro de los estudios sobre la administración pública y apuntan a la importancia del régimen político, la gerencia pública y la capacidad del gobierno para responder a las necesidades, intereses y

⁸ Estos esquemas requieren condiciones estructurales e institucionales previas para su funcionamiento y una integración y educación cívica de alto grado. Mayntz (2001:4) enumera tres condiciones elementales: *a*) el poder debe estar disperso en la sociedad, y las autoridades políticas deben haber sido legitimadas democráticamente, de modo que se pueda estimar que los representantes electos defienden los intereses de todos los grupos socioeconómicos, étnicos, religiosos; etcétera; *b*) debe existir una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada, bien organizada y donde la libertad y la igualdad frente a la ley esté garantizada; *c*) la sociedad civil tiene que estar diferenciada funcionalmente en subsistemas y entre los diferentes grupos sociales debe existir un sentido de identificación general y de responsabilidad con la totalidad social.

preferencias de la ciudadanía. Estos teóricos consideran que, más allá de los cambios estructurales que pudieran haber sido promovidos por los procesos de descentralización y democratización al interior del gobierno, en necesaria la existencia de un actor fuerte que ejerza su liderazgo (Peters, 2005:589). Este actor debe ser el Estado.

Por supuesto, la prédica a favor del Estado como núcleo central no implica el no reconocimiento de la pluralidad de actores, la necesidad de impulsar la interacción entre los distintos sectores sociales, así como de legitimar y fortalecer la democracia ampliando la participación de la ciudadanía. Para Peters, un modelo participativo como el de gobernanza para el sector público es muy valioso en términos de fortalecimiento de la democracia. Pero subraya el rol destacado que ocupa la burocracia en este proceso, pues gran parte de la legitimidad del sector público derivará de la calidad de los servicios y de la forma en que éstos sean suministrados, más que de los partidos políticos, el voto y las elecciones (Peters, 2005:598).

Al mismo tiempo, se toman reparos ante la autonomía de redes o sistemas sociales debido a la inteligencia social necesaria para un desarrollo que incorpore los intereses de toda la población en niveles similares. Como se vio anteriormente, un esquema de gobernanza totalmente descentralizado implica una racionalidad extendida, un nivel de tolerancia, solidaridad y cooperación muy elevado y un nivel de educación proporcionado. Incluso algunos autores que defienden el esquema descentralizado son conscientes de las dificultades que implica, por ejemplo, pensar en la posibilidad de una gobernanza internacional. Mayntz, por ejemplo, reconoce que la sociedad civil internacional está muy poco desarrollada y la organización internacional típica es una arena para la negociación intergubernamental, sistemas en los que predominan los intereses de los países más poderosos, que también dominan las instituciones económicas internacionales, como el Banco Mundial o el FMI (Mayntz, 2001).

Tampoco faltan las divergencias entre los defensores de esta postura. Guy Peters, por ejemplo, encuadra la concepción de la gobernanza en el marco de las reformas administrativas, orientadas a hacer más eficiente el sector público de cara a las demandas de los ciudadanos, y en oposición a la corriente hegemónica de mediados de la década de 1980 y principios de la de 1990: la nueva gerencia pública (Peters, 2005). Las reformas impulsadas por esta corriente introducían técnicas de gestión para que el sector público funcionara de manera similar al

sector privado, por lo que el Estado se convertía en un proveedor de servicios a sus “clientes”. Los ciudadanos “clientes” son vistos como sujetos de la acción del gobierno, más que como participantes activos en la selección de esas políticas. Pero a mediados de la década de 1990, surge un estilo alternativo de reforma del sector público que busca involucrar directamente a la ciudadanía en la acción del gobierno y en la elección de las políticas. Para Peters, *gobernanza* es el término utilizado para nombrar a muchos de estos cambios, que se relacionan con ideas de *empoderamiento* o *gobierno participativo* y parten de la idea de que mayor participación ciudadana acarrea mayor calidad de gobierno.

La idea se basa en principios democráticos y en nociones administrativas y de eficiencia. El principio democrático que subyace a la idea de gobernanza es que la ciudadanía debe tener más influencia en las políticas que se adoptan en su nombre. Por su parte, las lógicas administrativas se refieren a que 1) cuando las organizaciones se hacen más abiertas y participativas, los empleados se sienten más motivados para invertir en ellas su tiempo y energía y 2) dado que en los puestos inferiores de la organización existe mucha información sobre los clientes y sus necesidades reales, el aprovechamiento de esa información redundaría en un mejor desempeño de la organización. En este sentido, Peters recuerda que Thompson (1961) ya advertía que uno de los problemas centrales de las organizaciones modernas era que la información estaba concentrada en la parte más bajas de las jerarquías, mientras que la toma de decisiones estaba concentrada en la cúspide. Esta idea fue recuperada en las últimas décadas por varios autores que apuntan a la necesidad de dar poder a los empleados del nivel de la calle (*street-level bureaucrats*) (Peters, 2005:587-588; Lipsky, 1980; Meyers y Vorsanger, 2003).

Por su parte, Aucoin (1995) defiende a la nueva gerencia pública dando al Estado, también, un rol fundamental en la gobernanza. El autor considera que la buena gobernanza requiere que el Ejecutivo sea *a)* políticamente responsable y *b)* capaz de formular y llevar a cabo valiosas políticas públicas. Y estos dos requerimientos sólo pueden ser cumplidos, según Aucoin, si el gobierno incluye un servicio civil de carrera autónomo. Pero esta configuración estructural no garantiza, por sí misma, buenos resultados, porque se debe solucionar un problema de segundo grado que es cómo gestionar la relación entre los ejecutivos políticos y los empleados de carrera de los departamentos gubernamentales. Respecto de este punto, Aucoin considera que “las relaciones entre los ministros y

sus servidores públicos son esencialmente relaciones entre principales y agentes” (Aucoin, 1995:35; cit. en Barzelay, 2000:102). Por ello considera que la teoría del principal y el agente es la solución, ya que provee la justificación teórica para que la autoridad delegada gobierne los departamentos buscando promover la productividad en el uso de los recursos en la búsqueda de los objetivos de la organización (Aucoin, 1995:107; cit. en Barzelay, 2000:182-183).⁹

Joan Prats también se adhiere a la gobernanza centrada en el Estado porque “si tras un proceso de transparencia, participación y concertación el acuerdo no llega, son necesarias decisiones de autoridad. Y esta es la responsabilidad de los gobiernos” (Prats, 2004). No obstante, reconoce que gobernar, en la coyuntura actual, es organizar la dirigencia en múltiples niveles y crear interacciones potentes entre la sociedad civil, el sector privado y el gobierno. El buen gobierno ya no depende tanto del hecho de que un departamento, una dirección general o una determinada agencia sean eficaces y eficientes sino del hecho de que sea capaz de organizar redes de interdependencia entre la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos. Para Prats,

[...] hoy, para ganar legitimidad, lograr eficacia y eficiencia, es necesario construir estas redes de formulación de toma de decisiones con el fin de garantizar que se llegará a un acuerdo. Pero es cierto que, en ocasiones, el consenso y la legitimación se tienen que construir *a posteriori*. Cuando se toma la decisión y una parte de los implicados están en desacuerdo, pero no tienen poder para bloquear la decisión, el gobernante ha de arriesgar y construir la legitimidad *a posteriori* (2004).

⁹ La *teoría principal/agente* fue desarrollada en la Escuela de Chicago y considera que el gerenciamiento requiere que quienes toman decisiones de política (principales) deleguen responsabilidad a los empleados de nivel inferior (agentes) mediante un contrato. Ahora bien, se presenta un problema de “asimetría de información” entre el principal y el agente, por el cual a aquél le resulta difícil saber si éste cumple con el contrato, a menos que el principal lleve a cabo costosos controles. Estos costos se reducen mucho, para esta perspectiva, si el principal se concentra solamente en los *productos* o *servicios* que el agente ha de elaborar o llevar a cabo. Pues el trabajo se realiza a cambio de una contraprestación y, al poner el énfasis en los resultados, el principal no debe controlar *los procesos* que lleva a cabo el agente: basta hacer depender la contraprestación de que estos productos hayan sido entregados oportunamente, cumpliendo con especificaciones de cantidad y calidad (Aucoin, 1995).

Por otra parte, Prats reconoce que el objetivo es perseguir el desarrollo, al que entiende como “bienestar sostenible” y relaciona con el consumo pues “los conceptos más utilitaristas del bienestar afirman que, cuantos más bienes y servicios tienes al alcance, se da un mayor bienestar”. Por lo tanto, se establece una relación directa entre capacidad de consumo y bienestar. Este último, siguiendo las propuestas de Amartya Sen, debe relacionarse con la libertad y las capacidades humanas disponibles para vivir el tipo de vida que cada persona considera digna de vivir. De esta manera, el bienestar tendría una amplitud pluralista (Prats, 2004).

Tomar el consumo como una cuestión tan simple y racional, e igualarlo sin más con nociones de bienestar, sin ampliar el análisis y el propio hecho de “consumir” a parámetros más amplios, que no tengan que ver ya meramente con lo económico o lo funcional-utilitarista, y se sumerjan en la construcción de sujetos e identidades y contraposiciones multidisciplinares, puede llevar a incurrir en errores graves. En este sentido, abundan los análisis críticos sobre los alcances negativos del consumo. El problema no es apuntar al consumo en sí: centrar el enfoque en cómo se consume, qué se consume, y el lugar que ocupa el consumo en las construcciones identitarias puede brindar argumentos empíricos fehacientes para sostener que, definitivamente, el desarrollo del consumo no se corresponde en absoluto con la mejora en la calidad de vida, sino que, en ciertas circunstancias, sucede todo lo contrario (Poole, 1993:213).

En definitiva, como advierten Ahrens (1999) y Doornbos (2003), si bien existe la práctica académica de realizar una apropiación particular de la gobernanza, para incorporarle alcances y connotaciones alternativas, ésta se realiza sobre principios definidos de antemano y en torno a puntos nodales que establecen un acercamiento a la realidad desde un conjunto de ideas ya configurado.

Alcances normativos

Doornbos destaca que el gran impacto que ha tenido el ingreso del concepto de “good governance” en el ámbito de las ciencias políticas y de la administración es que se habla de ello tanto en África como en Estados Unidos o en Europa del Este (Doornbos, 2004:382). Tal ha sido la influencia del concepto en las ciencias sociales que, durante los últimos años, han aflorado una gran cantidad

de instituciones científicas que incluyen “gobernanza” (*governance*) en su nombre.¹⁰ Este auge se debe, en gran medida, a la insistencia que han tenido los organismos internacionales en promocionar esta noción (Doornbos, 2003:2004). Para Graham, Amos y Plumptre (2003:4), lo importante es que la gobernanza, convertida en un concepto central de la ciencia política, ofrece la posibilidad de impulsar un debate a su alrededor con el propósito de consensuar, más que técnicas e instrumentos universalistas, valores normativos de integración social y respeto a la pluralidad y los derechos humanos.

Del mismo modo que los organismos internacionales han sido un factor decisivo en la expansión del concepto, también se han ocupado de intentar fundamentar su contenido empírico y su carácter normativo. En este sentido, los estudios de gobernanza han privilegiado la construcción de sistemas de medición, con el objetivo de hallar evidencia empírica que demuestre la relación entre la buena gobernanza y un mejor desempeño económico. El Banco Mundial, mediante el documento *Governance Matters* (Kaufmann, Kraay y Zoido, 1999), presenta la creación de indicadores desarrollados a partir del cruce de variables, índices e instrumentos de medición de organismos internacionales, consultoras y academias. El estudio parte de una concepción de la gobernanza que se refiere a las tradiciones e instituciones mediante las cuales se pone en ejercicio la autoridad en un país. De esta manera, el Banco Mundial organiza un sistema de medición en seis indicadores que evidencian una relación de causalidad entre la buena gobernanza y el buen desempeño económico, y que ha posibilitado la medición de 178 países (Kaufmann, Kraay y Zoido, 1999:7-11).¹¹ Estas mediciones, en la actualidad, son un dato fundamental para decidir sobre la concesión o no de créditos.

Con todo, la conceptualización de *Gobernanza* que realizan los organismos internacionales ha sido fuertemente criticada por algunos sectores académicos. La crítica recurrente apunta a la poca cultura democrática interna de los organismos,

¹⁰ Por mencionar algunos: el Institute on Governance (Ottawa, Canadá), The IT Governance Institute (Rolling Meadows, Estados Unidos), Global Network for Good Governance (Yaoundé, Camerún), Institute for Governance & Sustainable Development (Washington, Estados Unidos), The Basel Institute on Governance (Basilea, Suiza). Hay muchos otros.

¹¹ Los seis indicadores son: 1) Voz, libertades fundamentales, *accountability*; 2) Estabilidad política, sin violencia ni crímenes; 3) Calidad del marco regulatorio; 4) Eficacia gubernamental/burocracia; 5) Control de la corrupción; 6) Aplicación de las normas del derecho.

debido a que las recomendaciones que realizan muchas veces no se tienen en cuenta para el gobierno y estructuración de estas mismas instituciones (Herrera, 2004). Por otro lado, algunos autores suponen que el impulso a la gobernanza es una estrategia para que los organismos tengan una excusa científica para intervenir directamente en las políticas económicas y sociales de los países (Graña, 2005).

En el ámbito académico, dar un carácter normativo al concepto de *gobernanza*, con base en el consenso de los expertos, pareciera convertirse en una quimera a causa de la multitud de enfoques diferentes y la apropiación del término por distintas disciplinas de las ciencias sociales. Los proyectos de investigación y análisis apuntan a cuestiones tan diversas como la participación ciudadana, la *accountability*, la mediciones de desempeños de la administración pública y el gobierno, la construcción de capacidades (*building capacities*), la teoría y la creación de nuevas agendas de investigación, los estudios de ciudadanía, el nuevo rol del gobierno, la optimización de la calidad de la democracia, reformas del Estado, reformas de la administración pública, reformas judiciales, estudios de género, la incorporación de minorías étnicas en la participación política, el desarrollo urbano, el ecologismo, la cooperación internacional.

También persiste en la academia la prioridad de crear indicadores para evaluar la gobernanza, desde ámbitos mucho más diversos, y en algunos casos no relacionados con los propuestos por los organismos internacionales. En algunos casos, incluso, se utilizan los mismos indicadores “utilizados para evaluar conceptos fronterizos, tales como capital social, desempeño del Estado, y gobernabilidad” (Whittingham, 2002:10).

Por otra parte, cabe destacar cómo Whittingham, tras contrastar los principales proyectos realizados por las instituciones más importantes dedicadas a la gobernanza, concluye que “a pesar de la diversidad de definiciones existentes y de la variedad de experiencias prácticas, en el ejercicio analítico prevalece un enfoque centrado en el Estado”. Al mismo tiempo, “si bien el discurso teórico se ha hecho más inclusivo y se refiere con más frecuencia a una combinación de actores y a estructuras más horizontales, la mayoría de las variables e indicadores siguen estando concentrados en el Estado”, muchas veces, no obstante, desde una perspectiva multicentrada. Por otra parte, “ninguno de los indicadores evalúa el rol de la comunidad en sí misma, o asume el que ésta u otros actores puedan desempeñar un rol proactivo en cuanto a gobernanza” (Whittingham, 2002:14).

Las limitaciones discursivas en torno a la gobernanza

La gran mayoría de los problemas organizativos y temas relacionados con la participación y la mejora de la calidad de la democracia han sido insertados, de alguna manera, en los debates sobre la gobernanza. Estos debates han modificado sustancialmente la tradición discursiva sobre la gobernanza en el seno de los organismos internacionales y, particularmente, en lo concerniente al rol del Estado en cuestiones de desarrollo. Todo esto se dio en el marco de una contraposición entre un discurso eminentemente tecnocrático y tradiciones de discursos más políticas preocupadas por recuperar el espíritu público en el seno de las instituciones estatales. En este último sentido, se reconoce la necesidad de ampliar la participación en las decisiones políticas a todos los grupos de interés e impulsar redes de interacción en las que confluyan los intereses públicos y privados. Gobernar, desde este discurso, implica un proceso de toma de decisiones que traspasa lo formalmente institucional. No obstante, se debe decir que prácticamente todos los enfoques terminan por postular la dimensión económico-financiera como el valor finalista fundamental a la hora de hablar de desarrollo sostenible.

Sin embargo, existen algunos problemas que es necesario considerar antes de centrar el debate político alrededor de un concepto-solución. En principio, es necesario advertir sobre la multitud de conflictos teóricos que existen sobre los pilares conceptuales del discurso. Al ser axiomatizados desde la técnica, estos conflictos internos desaparecen y, en consecuencia, hablar de gobernanza es hablar de cualquier entidad semántica que pueda resultar de las múltiples connotaciones de sus puntos nodales. En segundo lugar, la gobernanza se consolida como un discurso sobre técnicas de organización democráticas-capitalistas con una fuerte carga normativa implícita, en tanto reduce todos los problemas socio-económicos a conflictos de arreglos institucionales. De esta manera, cualquier tradición discursiva opuesta a estos principios resulta finalmente considerada como enemiga y detractora. Para sedimentar su hegemonía, el discurso debe eliminar otras posibilidades referenciales, y en este sentido se intenta marginar del debate a las perspectivas que, por ejemplo, se apoyan en el paradigma de la complejidad (Morin, 1994), o bien perspectivas como las que promueven la necesidad de recuperar el buen juicio retórico a la hora de pensar sobre lo político y sobre las democracias contemporáneas (Roiz, 1992:2003) o aquellas que advierten respecto

de la imposibilidad de consolidar una moral de la vida buena en el marco del mercado y consideran que los focos de malestar contemporáneo no se relacionan tanto con los arreglos institucionales como con la construcción de los sujetos y la racionalidad instrumental (Poole, 1993). Justamente, las consideraciones sobre la falta de ética como foco central del malestar social han sido una constante en las ciencias sociales,¹² aunque esta discusión ha sido devaluada desde las perspectivas más expertocráticas de los organismos internacionales y solamente tiende a mantenerse como un modelo de análisis relevante en ámbitos acotados al estudio de la ética política y de la filosofía de la moral.

En este marco, la necesidad de anteponer un *deber ser* al *ser* se ha confundido con la abierta justificación de que es la *democracia* lo que debe solidificarse. Pero democracia es un concepto que, al mismo tiempo, puede remitir a una o más connotaciones. Sin embargo, en la actualidad, el término democracia posee tal prestigio semántico (Held, 1987) que su mera enunciación otorga legitimidad a cualquier hecho o situación a la que se aplique (Iñiguez y Vázquez, 1995). Justamente, en el marco de promover el buen pensar y contrarrestar las limitaciones de la sociedad vigilante, Roiz (1998) considera que, dada las características corruptas y la degradación moral de las democracias actuales, no hay que tener miedo de traspasar los límites y debatir sobre si merece la pena conversar en torno al concepto de democracia, si la democracia es adecuada para la vida del siglo XXI, discutir si no se gira en torno a una “pseudodemocracia” que limita el pensar. Quizá, el problema no sea la democracia, sino la desvirtuación de la democracia. En definitiva, todos los sistemas políticos deben justificar su persistencia social con base en un discurso de legitimidad, y la gobernanza llenó un hueco discursivo en torno a la relegitimación de la democracia.

Por otra parte, respecto al *desarrollo* como meta, definir el alcance del concepto en la actualidad es, por lo menos, difícil, más aún si se anteponen

¹² Las advertencias sobre que una serie de problemas socioeconómicos están relacionados con la carencia de ética en la política moderna y el déficit ético del mundo contemporáneo se remontan hasta el siglo XIX (Moriconi, 2008). Justamente, Roiz considera que el problema de fondo del debate sobre la democracia es moral: “En conjunto se percibe una degradación de la moral democrática en circulación que deteriora la calidad de vida de los ciudadanos y que lesiona gravemente a la ciudadanía. Hay que tener en cuenta que el sufrimiento del sujeto en la democracia es en último término sufrimiento moral” (Roiz, 1998:25).

valores puramente económicos, condiciones de mercado y pautas de consumo para determinar las condiciones de bienestar.¹³ Gobernanza es presentado como un fin (y solución) en sí mismo, dando a la ecuación discursiva, y a la realidad político-económica, un carácter unidimensional. El malestar en esta tradición discursiva es monocausal: cualquier democracia-capitalista (como único modelo posible), si no registra buenos índices en el desarrollo económico (lo que deviene indiscutiblemente en una mejora de la calidad de vida), es porque no tiene una buena gobernanza (como modificador efectivo de un contexto político dado). En este sentido, gobernanza parece tener más de *aleph* político-económico que de concepto científico.

Negar la utilidad del concepto de gobernanza es una imprudencia. No obstante, es necesario acercarse a su construcción desde una visión retórica, en el sentido de la vida en una república, y denunciar los canales de racionalización que pudieran bloquear e inhibir las tradiciones discursivas que han fundado originariamente la libertad política como práctica. Cómo sea, la actualidad presenta un debate acotado con fuertes marcos de racionalización en el que, parafraseando a Roiz y Butler y su comparación de los *tropoi* en la teoría con las tonalidades en la creación musical, la construcción del concepto de *gobernanza* no sólo pareciera estar signada a una tonalidad preestablecida, un *do menor*, sino que exige un estribillo obligatorio. Por otra parte, subyace a la discusión sobre la gobernanza un recurrente apego a la racionalidad plena, cuestión que se distancia del buen pensar en el sentido de Roiz. Los arreglos institucionales, procedimientos o propuestas de cualquier tipo se presentan desde una posición dialéctica superadora a la situación de conflicto imperante, y como solución definitiva. Se niega, de esta manera, el conflicto y la tensión como entidades inherentes al ser humano, subyugando todo lo *incontrolable*, lo *no racional*, al orden estricto

¹³ Por otro lado, la constante de insistir en Occidente en las posibilidades de lograr el desarrollo económico en una coyuntura democrática pareciera ser absolutamente necesaria. Nuevos discursos, nuevas técnicas y nuevos conceptos han surgido ante la demostración empírica de que, en un mundo donde la democracia se ha convertido en sacramento, las economías que han podido no sólo mantener niveles de desarrollo récord, sino incluso romper el *status quo* mundial y erigirse como nuevas potencias, no son democráticas. Esto también demuestra que el desarrollo económico no es en sí un valor que garantice una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos o naturalice el respeto a los derechos humanos.

vigilante. Por supuesto, como se explicó anteriormente, abogar por la retórica no incluye erradicar la dialéctica: recuperar el buen juicio implica “un mundo justo que conviva con la *techné* y desmonte sus amenazas” (Roiz, 2003:41). Se trata, entonces, de rechazar la soberbia del racionalismo que niega el conflicto buscando un orden armónico perpetuo. En caso contrario, la misma razón que concatena causas y efectos, o el análisis científico según las reglas de la filosofía de la ciencia, continuarán en el callejón de la racionalización, dando una especie de visión pasteurizada de la vida pública, un enfoque en el que la asepsia técnica es producto de la homogeneización del pensamiento (Roiz, 2008:75).

Ante la situación que se presenta en torno a la cuestión del gobierno en las sociedades contemporáneas, y dado que todo lo referente a la reforma de la administración pública fue también incorporado a los debates sobre la gobernanza, se hace necesario analizar el desarrollo discursivo de los distintos paradigmas en torno a la gestión pública y su relación con otros discursos de nivel mayor que los comprenden y resignifican. Es importante determinar cómo se piensa en torno al tema y establecer continuidades y rupturas respecto de los puntos nodales generales en el pensamiento sobre la administración. Vamos a ocuparnos de esta problemática en el próximo capítulo.

CAPÍTULO III

Los paradigmas administrativos: sus discursos, sus argumentos normativos y sus limitaciones ideológicas

The conclusion of sound and effective practical reasoning is an action, that action which it is better for this particular agent to do in these particular circumstances. Reasoning that issue in action has to begin with premises about the goods that are at stake in some particular situation and the harms and dangers that threaten their achievement. But to recognize in one's practice what goods are at stake in this or that particular situation and what the threats to them are and to find in those goods premises for an argument whose conclusion will be a just action is to exhibit the kind of irresponsibility that characterizes the virtues.

ALASDAIR MACINTYRE

Dependent rational animals:

Why Humans Being need the virtues

Las tradiciones discursivas en torno a la reforma de la administración pública también se encuadraron dentro del marco teórico delimitado por la ecuación que da sentido al concepto de gobernanza, construyeron sus postulados siguiendo las pautas del pensamiento pilotado promulgado por la democracia vigilante, y delegaron a la razón técnico-dialéctica la función de encontrar esquemas universales de organización de las instancias de gestión administrativa. El motor desde el cual se inició el debate en torno a los posibles modos organizacionales y operacionales fue determinar cómo debe funcionar una burocracia para contribuir al desarrollo económico y a la consolidación de la democracia. Max Weber fue pionero en remarcar la idea de que la burocracia y la democracia estaban intrínsecamente relacionadas con el crecimiento de la producción económica. A partir de una idea similar, aunque retomando el punto nodal del

discurso de la economía neoclásica de que el Estado es un obstáculo para el crecimiento, los organismos internacionales impulsaron ideas gerenciales para atender a la gestión pública. Como se vio en el capítulo anterior, a partir de un informe de la Sección de África del Banco Mundial, la idea hegemónica del Estado obstructor sería contrarrestada. De esta manera, nace un nuevo discurso que incorpora elementos de las distintas tradiciones anteriores y forja un híbrido entre el weberianismo y el gerencialismo.

En términos de consolidación democrática, las tradiciones discursivas incorporaron consideraciones acerca de cómo mejorar la rendición de cuentas, efectivizar la separación de poderes y optimizar el rendimiento. En el mismo sentido que la gobernanza, los discursos sobre la administración pública, desde la década de 1990, se convirtieron en un relato técnico iniciado desde un marco de interpretación de coyuntura limitado y cuyos puntos nodales son definidos por los conceptos de *eficiencia-eficacia-productividad*. Los argumentos normativos de los paradigmas hegemónicos sobre la administración pública tienen el mismo destino que el concepto *gobernanza*: caen en un nicho de racionalización que limita las discusiones a arreglos organizacionales de las instituciones del Estado y a teorías motivacionales centradas únicamente en el autointerés del individuo y la racionalidad instrumental como motor de la acción. Es definitiva, para el discurso administrativo que ha dominado este campo durante los últimos 20 años, particularmente en América Latina, pareciera ser imposible una motivación como dimensión moral,¹ lo que deja completamente fuera de la discusión los mundos del altruismo desinteresado y la virtud como generadora de la acción. Ante este contexto, en los últimos años se genera y extiende un nuevo discurso enfocado a debatir la reforma administrativa no sólo desde variables técnicas sino desde la repolitización de la discusión. En este sentido, las corrientes neopúblicas (Ramió, 2001; 1999a; Ramió y Salvador, 2005), apuntan a que la

¹ Autores de distintas tradiciones advierten sobre la necesidad de incorporar nociones de compromiso cívico con la función administrativa (Prats, 1999c; Ferraro, 2007; Salas, 2003; Rauch, Evans, Peter, 1999; Kliksberg, 2001) y de estipular valores de probidad. La idea de lo neopúblico, desarrollada por Ramió (2001; 1999a; 1999b) y Ramió y Salvador (2005) se ha convertido en uno de los planteos más orientativos en esta dirección, intentando contrarrestar a las corrientes neoempresariales, que buscan maximizar la eficiencia a partir de la promoción de una cultura de negocios en la administración pública.

efectividad de las reformas gerenciales sólo se conseguirá si se realizan desde una visión global que apunta, al mismo tiempo, a incorporar valores éticos y de servicio público a la cultura administrativa.

Orígenes de la burocracia

Del patrimonialismo a la burocracia

Sin duda que los estudios sobre la burocracia elaborados por Max Weber (1921) se cuentan entre los más importantes en su campo, puesto que dan origen a un verdadero paradigma tanto teórico como normativo. Al estudiar las sociedades modernas, Weber se centra en el proceso de burocratización que habría sido necesario para ganar eficiencia y eficacia en la organización de un Estado. La burocracia como fenómeno social es muy anterior a Weber, por cierto. Su origen data aproximadamente del siglo XIII, cuando surgen en Alemania y Francia las primeras organizaciones públicas con personal entrenado y asalariado. En ambos casos, se trata de una reacción de las monarquías a la diferenciación entre la esfera política y religiosa en términos organizativos e institucionales. La “Querella de las Investiduras” es considerada como el momento histórico en que las principales monarquías europeas se deciden a crear órganos de personal administrativo (muy incipientes por cierto) que no dependiesen directamente de la Iglesia (aunque estuvieran conformados, en muchos casos, por clérigos). No obstante, es recién en los siglos XVI y XVII cuando las burocracias pasarían a convertirse en uno de los rasgos distintivos de las sociedades modernas, conjuntamente con el sistema capitalista (Ferraro, 2007:36).

A lo largo de estos años, se puede establecer una cronología de tres tradiciones discursivas distintas que se fueron presentando como síntesis superadoras de esquemas anteriores:

- La administración patrimonialista.
- La administración pública burocrática clásica.
- La nueva gerencia pública y el Estado neweberiano.

La administración patrimonialista se desarrolló bajo regímenes de monarquía absoluta, en los que el patrimonio público y privado se confundía, ya que el Estado era entendido como propiedad del rey. El poder estaba centralizado y abundaba el nepotismo, la corrupción y la discrecionalidad a la hora de generar empleo. Esta forma de organización era incompatible tanto con el capitalismo industrial como con las democracias parlamentarias que surgieron en el siglo XIX, debido a la inexistencia de una separación clara entre el Estado y el mercado, por un lado, y de una sociedad civil por otro (Bresser, 1996:5). Justamente, Max Weber se centra en la importancia de esta unión entre la sociedad moderna y el capitalismo. Para el teórico alemán, la burocracia y el capitalismo se complementan entre sí para reproducir y expandir el orden moderno (Weber, 1921:826). En palabras de Ferraro (2007:36-37),

[...] la tesis de Weber señala que la organización de un Estado mediante un sistema de burocracia profesional, previsible en sus decisiones y basada en el derecho estatuido, es indispensable para que el sistema capitalista pueda desarrollarse en su conjunto. Sin este sistema, las empresas se verían expuestas a decisiones regulatorias arbitrarias.

Concretamente, Weber remarcaba que

[...] la moderna empresa capitalista se basa internamente, sobre todo, en el cálculo. Necesita para su existencia de una justicia y administración, cuyo funcionamiento, por lo menos en principio, se pueda calcular de acuerdo a normas generales estatuidas, del mismo modo como uno pueda calcular el rendimiento previsible de una máquina [...] Pero aquello que es específico del capitalismo moderno, a diferencia de las formas primitivas de la adquisición capitalista: la organización estrictamente racional del trabajo sobre la base de la técnica, no ha surgido nunca dentro de entidades estatales construidas de dicha forma irracional y no podría haber surgido nunca entre ellas (Weber, 1921:826).

De esta manera, el imaginario político en el cual se legitima el discurso burocrático sedimentó, como punto nodal e idea rectora, al orden moderno como eminentemente capitalista.

Las nuevas estructuras sociales impusieron la necesidad de desarrollar una administración que partiera de la separación entre lo público y lo privado,

así como entre el político y el administrador público. Ante este reto, surge y se expande la administración burocrática, racional-legal, que en sus inicios se estructuró en los principios de la administración del Ejército prusiano (Bresser, 1996:5), se basó en el principio del mérito profesional y se estableció como una superación de la administración patrimonialista. Weber diferenciaba estos dos tipos de administraciones a partir de distinguir entre *formas racionales e irracionales* de ejercicio del poder. Las formas irracionales son las administraciones de tipo *teocrático* o *patrimonial*, donde las decisiones se toman de acuerdo con el “sentido de justicia” del juez o autoridad, de acuerdo con su interpretación de tradiciones sagradas (en el modo *teocrático*) o de acuerdo con la equidad y prudencia del caudillo (en el modo *patrimonial*). Por su parte, en las formas racionales de ejercicio del poder, el juez y el funcionario toman sus decisiones en aplicación de normas generales, de las que tienden a apartarse lo menos posible. De esta manera, nos encontramos con decisiones previsibles, que funcionan con la autonomía de una máquina y que, por lo tanto, se pueden calcular o prever. Esta seguridad y previsibilidad en el ejercicio de toma de decisiones es para Weber fundamental para el desarrollo del sistema económico. La interrelación entre las dos instituciones o complejos institucionales que describe Weber, burocracia y capitalismo, será retomada por March y Olsen (1989; 1995) y Rauch y Evans (1999) para recuperar el sentido del orden administrativo burocrático como una base sólida para el desarrollo económico.

Es necesario comprender la supuesta previsibilidad racional-legal del discurso de la burocracia weberiana desde la arbitrariedad de todo orden legal; entender que todo orden social partirá de un cúmulo de ideas axiomatizadas que construyen el marco de interpretación de coyuntura desde el que surgirán los intereses y valores a calcular. La previsibilidad o el cálculo por sí solos son conceptos vacíos que, en este caso, no tendrían sentido si no se encontraran inmersos en un orden capitalista que busca establecer pautas racionales para alentar el desarrollo económico. El *sentido de justicia* de cada sociedad también adquirirá sus criterios de verdad en un discurso particular que lo legitime. El imaginario político, en este contexto, será el marco de ideas desde el cual se naturalice lo *justo* y lo *hacible*.

Otra característica de la burocracia weberiana es la “automatización” del comportamiento de los individuos en las instituciones burocráticas, del mismo modo que sucede en el marco de la economía capitalista. De esta manera, en

relación con las acciones en el seno de la organización por parte del personal, Weber destaca que la eficiencia, tanto de la burocracia como del capitalismo, se debe a que ambas instituciones logran institucionalizar una acción “racional de acuerdo a fines”, también llamada “instrumental-racional”. La persona que actúa en el marco de dichas organizaciones puede plantearse objetivos de acción completamente internos a la organización misma. De esta manera, la organización, en sí misma, presupone un mismo objetivo de acción a todos sus participantes, por lo que simplifica y acelera la interrelación. En este contexto, el tipo de acción racional que se desarrolla dentro de la burocracia consiste en realizar actos en pos de ascender en la escala jerárquica, en otras palabras, de lograr ascender en la carrera para adquirir mayor competencia o poder estatuido. Como decíamos, ante la repetitividad de la norma y la estructuración normativa, estos sistemas de acciones pasan a ser automatizados, de modo que Weber se refiere a ellos metafóricamente como “máquinas”. Cuando esto sucede, ya no se requiere de una motivación individual especialmente intensa. El capitalismo y la burocracia, de esta manera, pasan a basarse en un “fundamento mecánico” (Weber, 1904-05/1998:154).

El modelo de burocracia weberiano puede resumirse en una serie de características que definen su sentido: reclutamiento basado en el mérito y por concursos públicos, promoción interna, estabilidad de carrera y mejores salarios para los empleados públicos que se incorporan al sistema (Weber, 1921). Este modelo hace hincapié en la necesidad de revalorizar el servicio civil de carrera en pos de profesionalizar y mejorar la eficiencia de la administración; y privilegia la estabilidad laboral y la carrera administrativa, generando una esfera de gestión relativamente autónoma de los procesos políticos.

Críticas: rigidez y pereza

El paradigma de la burocracia weberiana ha sido criticado por su estructuración rígida y su apego constante a las normas establecidas, ya que “la legitimidad y legalidad de sus actos han dependido del grado de sometimiento a los procedimientos consagrados en el ordenamiento jurídico, independientemente de su eficiencia material, de su efectividad y, consecuentemente, de la responsabilidad

pública involucrada” (Quintín, 2002:3). Estas condiciones, según los críticos, no permitirían incorporar la agilidad a las decisiones.

La necesidad de optimizar la administración para superar los nuevos desafíos del capitalismo, en pos, nuevamente, de forjar el desarrollo económico en un contexto posindustrial, es el argumento con el que se atacaría al paradigma weberiano. La administración burocrática se tornó inefectiva cuando el pequeño Estado liberal del siglo XIX dio paso al Estado social y económico del siglo XX, que incorporaba nuevas actividades y obligaciones. Mientras el Estado era pequeño² y sólo se dedicaba a garantizar la propiedad y los contratos, no era gran problema la lentitud y el costo que requería la administración burocrática clásica. Pero el Estado social y económico del siglo XX incorporó actividades sociales (educación, salud, cultura, previsión y asistencia social, ciencia) y actividades económicas (regulación del sistema económico interno y de las relaciones económicas internacionales, la estabilidad de la moneda y del sistema financiero, el suministro de servicios públicos y de infraestructura). Ante este nuevo marco, el problema de la eficiencia se hizo esencial, y la nueva coyuntura verificó que no estaba garantizada ni la rapidez ni la buena calidad ni el bajo costo para los servicios prestados (Bresser, 1996:5-6). La calidad de respuesta y servicios que la burocracia tradicional brindaba a los ciudadanos comenzó a ser una fuente de malestar, en opinión de estos autores.

Al mismo tiempo, la prosperidad económica, generada por la estructuración capitalista de posguerra y el avance de los negocios privados, determinó que la lógica empresarial comenzara a ser estudiada como un posible orden factible de ser trasladado al ámbito público. De esta manera, ideas como la descentralización y la flexibilización administrativa ganaron terreno en el ámbito de las ciencias de la administración y la ciencia política. La nueva gestión pública surgiría, entonces, de incorporar criterios de gestión por eficiencia y resultados sin centrarse en la rutina del procedimiento, partiendo de la premisa de que el “interés público está mejor servido a través de la exigencia de resultados más que de la determinación de procedimientos, y que si a los gerentes se les otorga la discrecionalidad para elegir los procedimientos que juzgan más útiles, ellos producirán los resultados requeridos” (Quintín, 2002:2).

² El Estado liberal sólo contaba con cuatro ministerios: Justicia (responsable de la policía), Defensa (ejército y marina), Hacienda, Relaciones Exteriores (Bresser, 1996:5).

Por su parte, William Niskanen (1971) centró sus cuestionamientos en la ineficiencia de una burocracia estructurada alrededor de un gobierno debido al accionar interesado de sus altos cargos. Para él, “los líderes de las organizaciones burocráticas que se desempeñan en el gobierno utilizan sus cargos para maximizar el beneficio personal, por lo general, a través de instrumentos tales como mayores presupuestos y mayores asignaciones de personal”. Con mayores fondos, los jefes podrán conseguir mejores salarios para la plantilla, más prestigio y mejores condiciones laborales (Niskanen, 1971; 1994, cit. en Peters 2003:80). En este sentido, la nueva gestión pública propone un esquema descentralizado cuyo funcionamiento y eficacia estén medidos por resultados, incorporando dentro de esta categoría al rendimiento presupuestario, tal como sucedería en cualquier empresa del sector privado.

La nueva gerencia pública

Surgimiento y argumentos iniciales

Una vez más, una coyuntura económica, esta vez la crisis de principios de la década de 1970, creó el contexto apropiado para imponer un nuevo discurso hegemónico sobre la gestión. Así, la nueva gerencia pública (NGP) (también conocida como gerencialismo o nueva gestión pública) se impuso y precipitó un gran giro ideológico en muchas democracias de Occidente. En este contexto, durante la década de 1980 se dio un periodo de verdaderas revoluciones administrativas en los países centrales que terminaría por imponer una nueva visión sobre cómo organizar institucionalmente el Estado y modificar las relaciones en el seno del servicio público. El achicamiento del Estado y el predominio total del mercado fueron los dos puntos nodales sobre los que se sustentó el nuevo discurso y el nuevo marco institucional. Comenzaba, de este modo, una nueva manera de pensar la administración pública.

Esta nueva corriente reformista se iniciaría puntualmente en Nueva Zelanda a comienzos de esa década y tendría su consagración con el lanzamiento, por parte de la gestión de William Clinton en los Estados Unidos, de la iniciativa de *Reinvención del gobierno* en 1993, siguiendo las propuestas de Osborne y Gabler (1992).

Las tesis de Osborne y Gabler apuntan a que la clase de gobiernos que se desarrollaron durante la era industrial, con sus burocracias “centralizadas y perezosas”, sus preocupaciones por las reglas y las normas, y sus cadenas de comando jerárquicas, ya no sirve. Si bien este esquema cumplió misiones importantes en su tiempo, para los autores, en cierto punto del proceso histórico se distanció de las necesidades de la población, crecieron demasiado y se volvieron burocracias derrochadoras e inefectivas. Cuando el mundo comenzó a cambiar, no consiguieron amoldarse a los cambios. En definitiva, para Osborne y Gabler, las burocracias jerárquicas y centralizadas diseñadas en las décadas de 1930 y 1940 no funcionan bien en la vertiginosa y cambiante sociedad y economía de la de 1990 (1992:11-12). En breve, estas proposiciones se desarrollarían como una corriente teórica y académica en la administración, relacionada con los postulados del neoliberalismo en la política general.

La nueva gestión pública reformula los presupuestos metodológicos de la economía política neoclásica, para aplicarlos al ámbito de la administración. Para Arrellano, la NGP pudiera definirse como el conjunto de todas aquellas propuestas de reconfiguración del sector público con miras a generar gobiernos que sustenten su actuación en términos de resultados obtenidos y de impactos reales observados (Arrellano *et al.*, 2000:9; cit. en Ruiz, 2006:243). El término fue acuñado por científicos políticos que trabajaban en el campo de la administración pública en el Reino Unido y en Australia y la referencia original más citada es Hood (1991). No obstante, Barzelay considera que no hay que olvidar a Hood y Jackson (1991), que concibieron la NGP simultáneamente como un argumento administrativo y como una filosofía administrativa.³ En opinión de Hood y Jackson (1997:289), el paradigma de la nueva gestión pública se caracteriza por:

- Un cambio de política a la administración, en el sentido de incrementar el énfasis en dirección al costo consciente de la organización del servicio público, y de hacer menos hincapié en el desarrollo de políticas.

³ Para Hood y Jackson (1991) la NGP es asumida como un punto de vista acerca del diseño organizacional del sector público, argumento administrativo (descrito como un conjunto de doctrinas y un enfoque basado en valores administrativos que otorgan prioridad al desempeño eficiente de las tareas) y como un clima de opinión para el establecimiento de la agenda, referido a una filosofía administrativa aceptada (Barzelay, 2000; 2001).

- Un cambio de la agregación a la desagregación en la organización.
- Un cambio de planeación y el bienestar que brinda el servicio público al énfasis en la reducción de costos y la disciplina laboral.
- Un cambio del proceso a la producción en los mecanismos de controles y responsabilidades (sobre todo mediante el desarrollo de métodos cuantitativos de medición del desempeño y la eficiencia).
- Una separación de la provisión y la producción en la política pública.

Uno de los principios que subrayan los seguidores de la NGP es la necesidad de establecer comparaciones con el sector privado, sobre todo en lo relativo a los salarios de políticos y altos cargos ejecutivos, pero ese mismo argumento se rechaza para los trabajadores de planta baja del sector público (Hood y Jackson, 1997:309). El diagrama técnico de diseño y puesta en marcha de las reformas enmarcadas dentro de esta corriente parte de las nociones de la gestión estratégica de recursos humanos (*Strategic Human Resource Management*), (Amstrong 1999; Kligner y Nalbadian, 1998) la teoría del *Public Choice* y la teoría de la relación *principal-agente* (Fleury, 1999:59). Los problemas de asimetría de información entre el principal y el agente, y su control, se solventarían no con la confianza plena en el empleado sino por una descentralización del accionar de los gerentes, contratados según el perfil necesario y mediante contratos de gestión evaluados a partir de los resultados obtenidos.

El discurso de la NGP, como una superación del modelo weberiano, tiene también como punto nodal el escepticismo ante las organizaciones públicas tradicionales que caracteriza a la economía política neoclásica y que apuntan a que las organizaciones privadas son, *a priori*, más eficientes que las organizaciones públicas.⁴

La nueva gestión pública organiza el entramado institucional de la administración pública a partir de organismos centrales (ministerios) que establecen contratos

⁴ Un especialista en gerencia como Henry Mintzberg (1996), cuestionó el precepto neoliberal de que “lo que se hace en el Estado es malo y que toda la gente que trabaja en el Estado es ineficiente y que toda la gente que trabaja en el sector privado es eficiente por definición”. Mintzberg recuerda que “son las mismas personas, en muchos casos, que circulan en uno y otro lugar, entonces, ¿de qué me están hablando?”. En conclusión, el autor considera que “esto de prescindir totalmente del Estado es la invención de economistas que nunca tuvieron que gerenciar nada”.

de provisión de productos y servicios con agencias desconcentradas cuyos directivos (agentes) tienen entera libertad de acción.⁵ A partir de estas ideas, se reestructura la administración bajo nuevos parámetros de los que Kettl, teniendo en cuenta su aplicación tanto en Nueva Zelanda como en otros países, enumera tres aspectos centrales (Kettl, 2005:13):

- a) *Privatización y comercialización*: privatización de empresas públicas, y cambio de rumbo en la mirada del gobierno, de modo que las agencias públicas proveedoras de servicios son concebidas como empresas privadas con el objetivo de asegurar mejor rendimiento del presupuesto y eficiencia en el servicio.
- b) *Contratación flexible*: el gobierno consagra la idea de considerar a los directivos de organismos públicos de la misma manera que gerentes de empresas privadas. Se les concede entonces gran flexibilidad para la contratación, despido y fijación de los salarios del personal de las agencias a su cargo. Los gerentes también pasan a ser empleados mediante contratos con especificación de resultados y por periodos limitados.
- c) *Presupuestos por producto*: focalizar en el rendimiento, es decir, poner el énfasis en los *productos* de la gestión administrativa.

Por otra parte, ante la nueva redefinición del alcance del Estado, esta tradición discursiva reformuló el alcance de lo público y lo privado. Si durante el siglo XX, y a partir de una administración weberiana, el Estado era ejecutor de políticas, en el siglo XXI deberá ser un “Estado que regule y transfiera recursos” (Bresser, 1996:22) Para esta descentralización del Estado, es fundamental la revisión de la barrera entre lo público y lo privado, puesto que “lo público no se confunde con el Estado [...]; el espacio público es más amplio que el estatal” (Bresser, 1996:23) En medio de esta relectura, ingresa a escena de un nuevo tipo de propiedad: la propiedad pública no-estatal. En definitiva, el capitalismo contemporáneo está formado por tres tipos de relaciones de propiedad (Bresser, 1996; Cunill 1997; CLAD, 1998) que permiten la posibilidad de planificar reformas de tipo gerencialista:

⁵ Esta libertad se ampara en el supuesto de que la motivación de los funcionarios aumenta al insertarlos en la toma de decisiones, ya que se dan cuenta de su nuevo rol y su mayor responsabilidad, diferente al que desempeñaban en el modelo burocrático weberiano, en el cual sólo eran piezas de un engranaje encajado en reglas.

- la *propiedad privada*: abocada al lucro o consumo privado.
- la *propiedad pública* (estatal): propiedad de “todos y para todos” e integrante del aparato del Estado.
- la *propiedad pública no-estatal*: regida por el principio de que una fundación “de Derecho Privado”, aunque regida por el Derecho Civil, es una institución pública, en la medida en que se dedica al interés general.⁶

La vertiente más radical de la NGP, tal como se puso en práctica en América Latina, plantea soluciones como las privatizaciones y la contratación externa (*contracting out*) de las actividades gubernamentales (Cunill, 1997:240). Siguiendo a Cunill y Quintín (2002) expone cinco componentes básicos de una reforma de la administración basada en la NGP, tal como se llevaron a cabo en la región: Indicadores de gestión; Compromisos de resultados; Evaluación de desempeño; Incentivos; Rendición de cuentas (*accountability*).⁷

En estos indicadores, por sí solos, se aprecia la poca significación del discurso en sí mismo, lo que hace necesario el análisis de casos empíricos concretos y en perspectiva comparada. Pues hablar de indicadores de gestión, rendimiento, evaluación de desempeño o incentivos es hablar de elementos técnicos que sólo se materializan a partir de un discurso paralelo que les dé sentido. El análisis de discursos oficiales concretos sobre la reforma del Estado permite determinar en qué sentido, y bajo qué ideas, se ponen en práctica estas herramientas técnicas. Los indicadores de gestión, dependiendo del imaginario político, podrán priorizar el costo de la administración o centrarse en indicadores sobre la calidad de vida de los ciudadanos, el desempeño se evaluará a partir de objetivos preestablecidos también de manera ideológica.

Por ello es importante establecer el vínculo entre las ideas rectoras de los imaginarios políticos y el alcance de estos conceptos rectores del discurso reformista. Un orden político podrá enfocarse en la eliminación de la pobreza,

⁶ En principio, todas las organizaciones sin fines de lucro son o deben ser organizaciones públicas no-estatales (Bresser, 1996:24).

⁷ *Accountability* es un término que ha ganado difusión en la ciencia de la administración en los últimos años, sin embargo, nunca terminó de definirse con consistencia o de adquirir una traducción consensuada. Cunill la define con la idea de someter la gestión de gobierno al escrutinio público permanente (Cunill, 1997:235).

otro en la acentuación del nivel de felicidad de la población y otro simplemente en el hecho de conseguir una administración pública menos costosa e índices económicos destacados.

Esto último, por sí solo, no garantiza mejor distribución de la riqueza, menos corrupción, o una mejor calidad de vida. En definitiva, las mismas herramientas y conceptos técnicos generarán resultados diferentes cuando los marcos de interpretación de coyuntura y los imaginarios políticos que los resignifiquen sean distintos. Por ello, para evaluar el resultado de las reformas es tan importante analizar las herramientas técnicas que se utilizan como las ideas a partir de las cuales se aplican. La eficiencia surgirá, entonces, de ambas consideraciones.

Críticas: flexibilización, temporalidad y estándares éticos

A diferencia del modelo weberiano, las reformas promovidas desde la NGP no se centran en incorporar prácticas de contratación por concursos de mérito ni en promover un servicio civil profesional y de carrera. Por el contrario, favorecen la contratación flexible y temporal. Esta característica puede significar un problema en países con bajos índices de ética pública, como los latinoamericanos, puesto que provee de *argumentos públicamente defendibles* a los opositores a una mayor profesionalización de las carreras administrativas. En este sentido, la *flexibilidad* en torno a la contratación de personal termina sirviendo muchas veces una excusa para oponerse a cualquier reforma y continuar con prácticas masivas de clientelismo político y favoritismo personal (Ferraro, 2007:117).

Teniendo en cuenta el lugar privilegiado que el clientelismo ha ocupado como instrumento de poder en la historia de las administraciones públicas latinoamericanas, se hace necesario destacar que la NGP no sólo no plantea instrumentos para contrarrestar este problema, sino que directamente se desentiende de uno de los principales factores culturales que limitan la eficacia de los servicios públicos de la región. Cabe recordar, entonces, que la NGP es acusada de generar una caída en los estándares éticos de los países en los que se ha aplicado. En el caso pionero neocelandés, el director del Servicio Civil del país, Wintringham, explicó que

[...] a finales del siglo XIX, Nueva Zelanda tenía uno de los sistemas de carrera pública con mayor profesionalismo en el mundo, con un régimen de empleo estable

CUADRO 2
Tipos de administración

Administración patrimonialista	Administración burocrática	Nueva gerencia pública
Siglos XVI-XVII	Modelo superior en el siglo XIX por facilitar la expansión del capitalismo	Modelo “superador” ante los nuevos retos del Estado y la economía global
Monarquías	Diversos	Democracias
Patrimonio estatal privado	Público/privado	Público Privado público no estatal
Estado privado	Separación Estado/mercado	Separación mercado/ Estado
Lacayos	Sociedad civil	Clientes-consumidores
Forma irracional de ejercicio del poder	Racional-legal	Racional-resultadista
Contratación clientelar Criterios no objetivos	Régimen meritocrático Criterios objetivos	Necesidad-capacidad Criterios objetivos
Evaluación por interés del jerarca	Por normas procedimentales	Por eficacia-eficiencia: resultados
Estado tirano	Estado ejecutor	Estado gestor

Fuente: elaboración propia.

y perspectiva de ascenso hasta los altos cargos. Los trabajadores mostraban un gran compromiso con los valores del “servicio público”, había bajísimos niveles de corrupción. Pero la descentralización creó una multiplicidad de “culturas organizativas”, haciendo desaparecer la poderosa consciencia ética del servicio civil anterior a las reformas (Wintringham, 2001a).

Respecto a las características particulares de cada caso, se repiten los argumentos sobre el alto índice de clientelismo y favoritismo político en la región

a la hora de crear puestos de empleo en la función pública y los altos índices de corrupción en el seno de estas organizaciones (Prats, 1999a; 1999c; Salas, 2003). Al mismo tiempo, se destaca al carácter rudimentario e informal de las burocracias latinoamericanas (Schick, 1998; Ferraro, 2007). Allen Schick (1998) alertó sobre la imposibilidad de extrapolar el tipo de reforma neocelandesa a países es vías de desarrollo donde se aprecia un carácter informal y clientelista del liderazgo político y la ausencia de una mentalidad de respeto espontáneo a los contratos. Schick advertía que, para que el modelo funcionara, era necesaria la existencia de un sector privado local muy firme y mecanismos absolutamente claros y efectivos para exigir el cumplimiento de los contratos, de modo que se haya generado una mentalidad de acatamiento a las reglas contractuales formales inserta en la cultura de negocios del país. En este marco, el autor destacaba que las economías latinoamericanas se caracterizan, en cambio, por una amplia informalidad en la que el cumplimiento de las reglas contractuales no está para nada garantizado. Por ello, para Schick, “sería una imprudencia confiar a los gerentes públicos completa libertad en el uso de recursos, cuando todavía no han internalizado el hábito de gastar el dinero público de acuerdo con las reglas prescriptas” (Schick, 1998:127).

En el mismo sentido, Ferraro recuerda que no se trata de que este tipo de prácticas se realice por falta de normas claras al respecto, sino por *modos de hacer* culturales. De esta manera,

[...] en los sistemas administrativos donde predomina la informalidad, como en los países de América Latina, existen muchas veces reglas que imponen estrictos criterios de selección por mérito en el empleo público, con numerosos controles. En la realidad, sin embargo, la contratación de empleados se decide, en buena parte de los casos, por criterio de clientelismo político o favoritismo personal (Ferraro, 2007:116).

Por otra parte, Salas recuerda que

[...] si el Estado resulta ser un reflejo de la sociedad, y aquel tiene altos contenidos de corrupción, lo más probable es que hallemos elementos de corrupción no sólo en sus estructuras burocráticas, sino también en distintos estamentos de la sociedad civil, entre los que se incluyen políticos, empresarios, sindicalistas y otros dirigentes

corporativizados que no intentan modificar el sistema porque les resulta funcional a sus propósitos (Salas, 2003:10).

Como explica Oscar Oszlak (1999:19) al analizar el desarrollo de las reformas del Estado, “cada cultura tiene su propia visión sobre cómo deben comportarse los funcionarios públicos y determina la legitimidad de sus roles. El nepotismo, la venalidad, el ausentismo —entre otras prácticas que Parsons denomina particularistas— son propias de ciertas culturas o, en todo caso, se hallan más difundidas en unas que en otras”. Otra vez, la importancia de prestar atención al imaginario político a la hora de diseñar y poner en práctica una estrategia reformista es de fundamental importancia. No obstante, el discurso técnico de la NGP no ha tenido en cuenta esta realidad.

Otro de los inconvenientes que generó este tipo de reformas es que, a partir de la descentralización, las numerosas agencias independientes, creadas para brindar productos y servicios específicos, tienen un rol *exclusivamente operativo*. El asesoramiento y la deliberación sobre políticas públicas, en cambio, quedan en manos de organismos centrales. Por ende, se produce una marcada separación funcional de las áreas políticas y las áreas operativas (Ferraro, 2007). Nuria Cunill también advierte sobre los riesgos que pueden generar la autonomía y la descentralización de las agencias. Uno de los inconvenientes potenciales es “la aparición de inquietudes producto de la aplicación irrestricta del principio de la descentralización asociado a su vez con la sobre valoración de la autonomía financiera”, mientras que también destaca, por otro lado, un segundo efecto:

[...] el refuerzo del corporativismo que puede devenir del principio de la discrecionalidad. La descentralización intra-organizacional (en agencias autónomas) y político-administrativas (en niveles locales de gobierno), así como la discrecionalidad al interior de las agencias, sin enfoques contingentes una, y sin fundación democrática la otra, pueden atentar contra los valores que las fundamentan, en particular contra la democratización de las relaciones de poder y la adaptación a las necesidades del público (Cunill, 1997:261).

Por otra parte, Cunill hace referencia a la ruptura social que surge de los postulados teóricos de la NGP que, en su expresión más radical o “neoempresarial”,

[...] supone la exclusión de actores del campo de la política. En efecto, el ciudadano, en su condición de *cliente* (Hood, 1991), ve reducida su capacidad de influir en las políticas macro, en la definición de los objetivos públicos y en la gestión en general; su posicionamiento se limita al nivel micro, y la participación ciudadana tiende a ser sustituida por el modelo de “autogestión social” (Cunill, 1997:248 y ss.).

En el mismo sentido, Guy Peters considera que, al ser convertidos en “clientes”, los ciudadanos son “sujetos de la acción del gobierno” y no “participantes de las políticas” (Peters, 2005:585), por lo que se debilitan los fundamentos del *arte de gobernar*.

En medio de los análisis críticos, Ormond y Löffler proponen no perder de vista la utilidad de la NGP, aunque cuestionan a quienes comprenden sus planteos desde un esquema estricto e inmóvil. Los autores destacan que

[...] el debate ideológico que ha tenido lugar ha concebido a la NGP como un fin en sí mismo que define un estado deseable de la administración pública, en términos de estructura, funcionamiento y resultados. Sin embargo, la evolución de la NGP muestra que más bien tiene que ser comprendida y utilizada como un conjunto de principios que pueden suministrar las bases para la solución de algunos problemas específicos en ciertos sectores de la administración pública, si son implementados con propiedad.

Por ello consideran que es fundamental que los países, considerando las circunstancias particulares de cada Estado, adopten “un enfoque pragmático para las reformas de la administración pública en lugar de seguir dogmas o modas” (Ormond y Löffler, 1999:15). Esta es una manera de examinar la coyuntura y ver si cumple los requisitos necesarios para llevar a cabo con éxito las reformas, algo que, como se analizará más adelante, constituyó uno de los grandes errores en las reformas de los países latinoamericanos. En estos casos, los errores de diagnóstico determinaron elecciones de agendas y diseños ineficaces.⁸

⁸ Cabe recordar en este punto las conclusiones de Salas: “El producto final obtenido (en las reformas) ha sido modesto debido también a graves errores domésticos que potenciaron los errores de diagnóstico y las medidas sugeridas por los organismos crediticios: desaciertos en la ejecución

Neoweberianismo y corrientes neopúblicas

Las corrientes neopúblicas,⁹ en contraposición de las neoempresariales, proponen una *repolitización* de la administración pública y se centran en la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación de los ciudadanos y la ética en la gestión pública (Ramíó, 1999; Pollitt y Bouckaert, 2004). Al mismo tiempo, se sostiene que no sólo hay que asegurar la eficacia de las dependencias en términos de lograr resultados y metas, sino también el control de su objetividad, su respeto a la ley, su neutralidad, su diseño organizativo y la participación ciudadana. En definitiva, esta corriente no se posiciona discursivamente como oposición a la NGP, sino como una revisión crítica de sus preceptos para mejorar su utilidad y resultados.

Los teóricos de esta corriente enmarcan sus análisis en torno al neoinstitucionalismo, lo que determina que se inicia el debate desde el rol de las instituciones en la sedimentación de valores sociales. En este sentido, la estructura organizativa de las dependencias tiene, para estos autores, mucha trascendencia (Ramíó, 1999:45 y ss.; Kliksberg, 2004).

Nacimiento y fundamentos del neoweberianismo

En *Public Management Reform*, Pollitt y Bouckaert realizan un análisis comparativo de las reformas de la administración pública en once países desarrollados: Australia, Bélgica, Canadá, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Nueva Zelanda, Suecia y el Reino Unido. A lo largo del trabajo, los autores muestran cómo las implicaciones con los cambios, las técnicas y los elementos

de políticas públicas, ausencia de una clase dirigente capaz de llevar a cabo políticas públicas, perdurabilidad de rasgos autoritarios en cuadros directivos, profundización de la corrupción, ausencia de coordinación en la diagramación y ejecución de programas nacionales y regionales, irrupción de aristocracias y feudos políticos y otros vicios que, en síntesis, exhibieron falencias en la capacidad de gestión y de gobernabilidad que vigorizaron errores contenidos en los diagnósticos y propuestas de reforma que se desarrollaron en todo el continente” (Salas, 2003:7).

⁹ Para una amplia caracterización de las corrientes neopúblicas y las neoempresariales véase Ramíó (1999 y 1999b).

de las reformas fueron muy diversos, presentando una heterogeneidad que los autores sistematizan en cuatro grupos de países a partir del énfasis otorgado al proceso (Pollitt y Bouckaert, 2004:96-98).

Por un lado, están los países que parecieran haber tenido la modesta ambición de “iluminar” la burocracia existente a partir de desregulaciones. En estos casos, se buscó hacerlas más eficientes y, simultáneamente, ahorrar dinero haciendo más estricta la gestión de financiación y presupuesto (Alemania).

Un segundo grupo de países fueron más “aventureros”. Los autores los clasifican como “los modernizadores” (*modernizers*). Estos países aún creían en el importante rol del Estado pero reconocían la necesidad de realizar cambios fundamentales en lo concerniente al modo en que estaba organizado su sistema administrativo. Estos cambios incluyeron reformas presupuestarias incorporando criterios de resultados y rendimiento, flexibilizaron la situación del personal (pero no abandonaron el concepto distintivo de un servicio civil de carrera), promovieron agencias descentralizadas, consolidaron el compromiso de mejorar la calidad del servicio que se brindaba a los ciudadanos. Hubo, en estos casos, un énfasis en la planificación estratégica. Dentro de este grupo existen diferencias en torno a quienes dieron prioridad a una modernización gerencial (teniendo en cuenta los sistemas de gestión, sus herramientas y técnicas) y los que eligieron una modernización participativa, dando notoriedad a la devolución de autoridad a los gobiernos subnacionales, ayudándoles en el desarrollo del uso responsable de ese poder, en la entrega de servicios de alta calidad y en la construcción de canales de participación pública (Bélgica, Italia, Finlandia, Francia, Holanda, Suecia).

Un tercer grupo de países favoreció la creación de cuasi-mercados en torno a los servicios públicos a partir de la contratación descentrada y los controles de mercado en torno al desempeño de las agencias. También se incorporaron nociones de pagas extras e incentivos por objetivos y desempeño a los trabajadores, contrataciones por fuera del servicio civil de carrera y el acercamiento comparativo del servicio público con el sector privado. Estos países fueron los más entusiastas a la hora de importar técnicas del sector privado al sector público (Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido).¹⁰

¹⁰ Este tipo de técnicas importadas del sector privado al público son, por ejemplo, la causación contable (*accruals-accounting*), el punto de referencia (*benchmarking*) y el franquiciamiento.

Por último, los autores proponen un cuarto grupo que, aunque existe, no se corresponde a ninguno de los países analizados. Es el conjunto de quienes abogan por el *Estado mínimo* a partir de la proposición de privatizar la provisión de servicios públicos tanto como sea posible. Esta propuesta extrema fue utilizada en algunos países latinoamericanos.

Estas diferencias de enfoque y, los resultados obtenidos en cada caso, devienen en la creación de una nueva corriente reformista que Pollitt y Bouckaert llaman *neo weberianismo* (2004:99) y es presentada como una síntesis entre la burocracia tradicional de estilo weberiano y la nueva gestión pública. El neoweberianismo intenta mantener los principales elementos del antiguo modelo burocrático, basado en un fuerte espíritu de “servicio público”, incorporando, sin embargo, rasgos básicos del gerencialismo, sobre todo en organizaciones públicas proveedoras de servicios (Pollitt y Bouckaert, 2004:99-100). Este tipo de reformas se impulsaron en países de Europa continental con resultados satisfactorios.

Los autores remarcan las siguientes características, divididas en dos grupos, que dan nombre al nuevo paradigma:

Elementos weberianos:

- Reafirmación del rol del Estado como el principal garante y creador de soluciones frente a los nuevos problemas de la globalización, los cambios tecnológicos, los cambios demográficos y las amenazas medioambientales.
- Reafirmación del rol de la democracia representativa (central, regional y local) como el elemento legitimador dentro del aparato estatal.
- Reafirmación del rol de las leyes administrativas –modernizadas de manera adecuada– en preservar los principios básicos referentes a la relación ciudadano-Estado, incluyendo la igualdad ante la ley, seguridad legal, y la disponibilidad de marcos legales para evaluar las acciones del Estado.
- Preservación de la idea de un servicio público con una cultura, estatus, términos y condiciones distintivo.

Elementos neo:

- Cambio de la orientación del trabajo administrativo, antes interna y con gran atención a las reglas burocráticas, hacia una orientación externa, más

adecuada a las necesidades y preferencias de los ciudadanos. Se intenta crear una cultura profesional de calidad de servicio.

- Complementación (no reemplazo) del rol de la democracia representativa con una gama de dispositivos para la consulta popular y la representación de los puntos de vista de la población.
- Modernización del derecho administrativo, sobre todo las normas de auditorias, y se fomenta una orientación hacia el logro de resultados, antes que el cumplimiento estricto de los reglamentos. Cambio en el énfasis de los controles, desde un modelo *ex-ante* a un modelo *ex-post*.
- Cambios en los criterios de profesionalización del servicio público de modo que el funcionario no sea meramente un experto en el derecho relevante para su esfera de actividad, sino también un gerente profesional, dedicado a satisfacer las necesidades y preferencias de los ciudadanos (Pollitt y Bouckaert, 2004:99-100).

Por otra parte, Pollitt y Bouckaert proponen enfatizar en las reformas desde el punto de vista normativo de las medidas que se implantan y no simplemente desde los resultados.

Enfoque latinoamericano: la propuesta del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

Por su parte, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) confeccionó una propuesta de *nueva gestión pública para América Latina*¹¹ que se adapta, desde su perspectiva, a la realidad y necesidades de los países de la región. Con su documento, la organización se posicionó a favor de la

¹¹ El CLAD fue creado en 1972 para contribuir a la modernización de la administración pública. En la década de 1990, y ante el auge de las continuas reformas que se producen en los Estados latinoamericanos, el CLAD cumplió un rol asesor-intelectual destacado, y en 1998 presenta su documento *Una nueva gestión pública para América Latina*, en cuya creación participaron los académicos más importantes de la región. El consejo científico del CLAD que desarrolló el documento estaba compuesto por Luiz Carlos Bresser Pereira, en calidad de presidente, Leonardo Garnier Rímolo, Oscar Oszlak, Joan Prats i Catalá, Adam Przeworski, Enrique Álvarez Conde y Nuria Cunill Grau.

realización de la reforma gerencial, puesto que “ofrece las mejores respuestas a los desafíos económicos, sociales y políticos que se presentan” en la región. Asimismo, considera que es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político.

No obstante, el CLAD reconoce la importancia de recuperar nociones básicas del modelo weberiano que no fueron realizadas en las administraciones latinoamericanas o, por lo menos, no se consolidaron. Puntualmente, aboga por la profesionalización del cuerpo de funcionarios y el enfoque meritocrático. La propuesta en torno a estas ideas es

[...] que se construya un núcleo estratégico en el seno del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos. En este sector del Estado es fundamental la existencia de funcionarios públicos clasificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y motivados. Esto es una condición *sine quo non* para la implementación del modelo gerencial (CLAD, 1998:11).

En el núcleo estratégico deberá prevalecer la democratización, la flexibilidad organizacional y el control por resultados a partir de nociones de efectividad y eficiencia.

La propuesta gerencial del CLAD apunta a que, si bien el gobierno no puede ser una empresa,¹² sí puede tornarse más empresarial. La diferencia en el accionar de los dirigentes de ambas organizaciones es que “en tanto que las empresas buscan obtener lucros, los gestores públicos deben actuar de conformidad con el interés público”. El CLAD no ingresa en cuestiones teóricas sobre las motivaciones de la acción de los sujetos, aunque no descarta el actuar interesado, relacionado con las nociones del *rational choice*, en ambos ámbitos. No obstante, los mecanismos de control son muy diferentes. En palabras del CLAD (1998:10), “los políticos también se orientan por el deseo de ser reelectos y los burócratas pueden ser capturados por los intereses económicos. Pero es la necesidad de

¹² Sobre el “paradigma empresarial del gobierno”, véase Roberto Cavalcanti de Albuquerque (1995).

tener que pasar por el escrutinio democrático lo que hace a la acción de políticos y burócratas pasible de control público”. En definitiva, “la legitimidad de una empresa resulta de su supervivencia en la competencia en el mercado, en tanto que los gobiernos se legitiman por la vía democrática” (CLAD, 1998:10).

En medio de diversos programas de reformas, es necesario destacar que en América Latina se intentó implantar un supuesto sistema superador de un “sistema anterior” que no existía. Como explica Prats, en la región no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal concretado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales, pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, lo que se desarrolló mayoritariamente fueron *buropatologías*, que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó *burocracias patrimoniales* (Prats, 1999c). Por ello, pensar en reestructuraciones superadoras fue, desde un inicio, un desfase. Como decíamos, pese a la posición ambigua del CLAD, la realización repentina de reformas neogerenciales se hizo sin contar con las condiciones para que tales reformas fueran exitosas: servicios públicos profesionales ya consolidados.

La gerencia social

Teniendo en cuenta el alto grado de polaridad social de las sociedades latinoamericanas, la inequidad extrema en lo concerniente a la distribución de la riqueza, elevado índice de pobreza y economías ambivalentes, algunos autores remarcen la carga social que debe tener la administración del Estado. Estas propuestas han sido enmarcadas bajo la denominación de *gerencia social*, enfocada a “optimizar el rendimiento de los esfuerzos del Estado y los actores sociales en el enfrentamiento de los grandes déficit sociales de la región, y el mejoramiento del funcionamiento y resultados de la inversión en capital humano y capital social” (Kliksberg, 2004:4). El discurso de la gerencia social parte de considerar a la pobreza y la exclusión como obstáculos para la consolidación de la democracia y el desarrollo.

La gerencia social, al igual que el neoweberianismo, se nutre de técnicas y proposiciones de las diversas corrientes pero desestima el enfoque económico-financiero para centrarse en la maximización de cuestiones humanas. Para

Kliksberg (2004:7-12), por ejemplo, es fundamental prestar atención “no sólo a variables del orden económico y financiero, sino además al ambiente político en el que les va a corresponder actuar, el perfil demográfico de la población a asistir, los patrones culturales prevalecientes y su posible compatibilidad o incompatibilidad con las propuestas de acción que el programa entraña, la historia particular de la comunidad asistida, y sus experiencias anteriores en esta materia, y las capacidades de articulación y organización comunitaria preexistentes”. Por ello, todo programa de reforma debe entenderse desde modelos interorganizacionales de cooperación entre ámbitos públicos y privados, y con la participación de los distintos ámbitos de gobierno.

El eje central de esta tradición discursiva se concentra en los recursos humanos pero, más allá del ingreso meritocrático y la estabilidad laboral dentro del sistema de carrera, la gerencia social advierte que, para poder enfatizar lo social en el marco administrativo, los gerentes deben tener un perfil muy concreto:

[...] una orientación hacia el desarrollo de las capacidades de la comunidad, excelentes capacidades de concertación y negociación, aptitudes para la gestión interorganizacional, actitud de aprendizaje permanente de la realidad, manejo de las nuevas fronteras tecnológicas en gerencia, vocación de servicio firme y compromiso a fondo con los objetivos a lograr (Kliksberg, 2004:10-11).

Este requisito ha determinado que, si bien la gerencia social se amolde a una matriz cultura-económica latinoamericana, tratando de enfocar puntualmente en las coyunturas críticas de la región, sus propuestas hayan sido cuestionadas por requerir unas condiciones de interacción y nivel de capital humano poco probable de ser hallado en la sociedad contemporánea.

Asimismo, estas condiciones también parecieran encontrarse lejos de ser generadas y consolidadas simplemente a partir de programas técnicos y construcción de perfiles adecuados. Para Ruiz Alanís (2006:250),

[...] a pesar de que la propuesta [...] es muy creativa e innovadora, presupone que la colaboración entre instancias gubernamentales e incluso entre organizaciones públicas y privadas se dan en una normalidad perfecta. Por otro lado, plantea la necesidad de cierto tipo ideal de gerente social [...] sobrevaluado porque parte de un perfil más doctrinario que real.

En definitiva, esta corriente simplifica los conflictos de poder que se producen en el interior de la vida política, al tiempo que impulsa la necesidad de promover un tipo de perfil profesional dominante, con un marco de valores concentrado en el rol del experto en el seno de la administración. De esta manera, el discurso restringe las posibilidades de acción y limita *el deber ser* a lo que los seguidores de esta corriente consideran un ideal de actuación operativa, por parte del profesional o experto en el ámbito de la política social.

La visión neopública como recuperación de la ética y los valores de servicio

Tras los resultados insatisfactorios de las reformas impulsadas en América Latina, y la continuidad del carácter predominantemente informal y clientelista de muchas administraciones de la región, en los últimos años, la corriente neopública se ha posicionado discursivamente como una posibilidad para devolver el carácter político (y no simplemente técnico) al debate en torno a la situación de la administración pública.

En este sentido, se parte del reconocimiento de una coyuntura crítica en la que la administración pública ha perdido legitimidad y credibilidad social, pero, a diferencia de las corrientes neoempresariales, se considera que se debe recuperar el prestigio de la gestión pública no a partir de indicadores de eficiencia sino “mediante el refuerzo de una cultura administrativa edificada sobre unos sólidos valores y ética pública” (Ramió, 1999:3). En este marco, es de destacar el planteo de Ramió y Salvador (2005), quienes advierten sobre la debilidad institucional, los problemas que acarrea la ausencia de un servicio civil de carrera en la región y la carencia de valores públicos en las administraciones locales.

La propuesta de Ramió y Salvador parte de la “formación y socialización de unos valores y una ética pública moderna que contribuya a configurar una cultura organizativa”. Se trata, en otras palabras, de recuperar valores de servicio público fundamentales como la lealtad institucional, la integridad, la objetividad e independencia, la competencia profesional, la confidencialidad, el respeto a las personas y reforzar, asimismo, las dimensiones políticas, sociales y técnicas que permitan diseñar una “infraestructura de la ética pública” (Ramió y Salvador, 2005:113).

Recuperando los aportes del neoinstitucionalismo, el análisis de estos autores considera que el funcionamiento de una institución “tiende a generar unas dinámicas que favorecen su pervivencia, y en la que los precedentes iniciales sobre lo que es apropiado marcan decisiones futuras acordes, que tienden a reforzar el sendero de dependencia establecido” (Ramió y Salvador, 2005:59). De esta manera, un concepto fundamental sobre el que se basa la propuesta neopública es el de cultura organizativa, ya que se parte de reconocer su fundamental importancia para una buena gestión. La cultura organizativa se define como “los comportamientos observados de forma regular en la relación entre los individuos que forman parte de una organización, los valores dominantes aceptados, la filosofía que orienta la política de la organización hacia los empleados y los ciudadanos, las reglas de juego para moverse y progresar dentro de la organización, etcétera” (Ramió 1999a:4-5). Esta cultura organizativa se edifica mediante la articulación de mitos, valores e ideología. La esencia del enfoque organizativo reside, entonces, en considerar a las organizaciones como sociedades relativamente autónomas dotadas de sus propios procesos de socialización, de normas y estructuras sociales.

Según explica Ramió (1999a:5-6), la cultura organizativa influye de forma directa en el comportamiento y en los resultados de las organizaciones ya que:

1. Define límites y distinciones entre una organización y las demás.
2. Transmite un sentido de identidad a sus miembros.
3. Facilita la creación de un compromiso personal con los objetivos organizativos.
4. Genera pautas de comportamiento específicas ante determinados estímulos, por lo que puede ser un sistema de control.
5. Favorece la estabilidad social de la organización.

Podemos agregar que la identidad institucional, que Ramió conceptualiza como cultura organizativa, necesariamente sufre las mismas mutaciones que cualquier entidad identitaria, esto significa que la cultura no es algo estable, sino que, como construcción, se resignifica permanentemente y estará en tensión constante con los demás ámbitos y campos sociales. En este sentido, se debe hablar de culturas organizativas múltiples y en permanente resignificación. Aceptar la complejidad es también aceptar que estas culturas deberán permanentemente reacomodarse para solucionar los constantes conflictos que irán apareciendo.

En definitiva, las múltiples culturas estarán siempre signadas por nuevos conflictos, por lo que es imposible pensar en una solución dialéctica a modo de síntesis, en una cultura organizativa única que, por sí misma, sea solución permanente a la buena administración. Pero esto significa solamente la necesidad de estar preparados para confrontar la pluralidad de identidades, una perspectiva que se abre paso en la administración pública (tanto en enfoques neopúblicos como neoweberianos) cuando se reclama un mayor compromiso de las organizaciones públicas con las asociaciones de la sociedad civil. Se trata de la organización pública como “actor en redes”, lo que implica la virtud de poder adaptarse a la pluralidad de identidades culturales y sociales por parte de una diversidad de actores en cualquier campo. Dicho de manera más concreta: un administrador público en el área de salud, por ejemplo, debe tener la capacidad y virtud para entrar en relaciones de cooperación y negociación con sindicatos de trabajadores de la salud, asociaciones de pacientes y familiares, organizaciones no gubernamentales que luchan por causas específicas, así como también empresas proveedoras de servicios de salud y empresas farmacéuticas. La posición weberiana clásica, que consiste en que el administrador de un organismo estatal reclame en forma exclusiva la representación del interés público, es decir, una cierta superioridad frente a los actores sociales, ha quedado totalmente obsoleta frente a los cambios ocurridos en la vida política de las sociedades democráticas durante los últimos 20 años.

Para el actor en redes, precisamente, es necesario desarrollar un conocimiento sobre estructuras organizacionales basado en sus culturas e identidades, al modo de tipos ideales como los que desarrolla Ramió.¹³ Por supuesto, esta visión compleja implica incluso reconocer que, dada la imposibilidad de universalizar diagnósticos, existirán pluralidades de visiones y entidades culturales en el seno de una misma organización (incluso la administración pública), e incluso en una misma dependencia. Con todo, los tipos ideales (al mismo modo que Weber lo formulaba) resultan extremadamente útiles para anticipar un conocimiento básico sobre organizaciones que permita promover programas de reformas generales y

¹³ Ramió destaca la sistematización de cuatro tipos de estructuras organizativas: Zeus, Apolo, Dionisio, Atenea (Mas y Ramió, 1997; Ramió, 1999:6-7). Por supuesto, Ramió hace notar que no se puede definir a la administración como un solo tipo, sino como una estructura múltiple en la que distintos tipos ideas conviven e interactúan.

acciones comunes. Pero los tipos ideales, ciertamente, no se corresponden con la descripción de una realidad puntual, de modo que es indispensable integrar dichas conceptualizaciones en la práctica de un buen pensamiento, genuino y complejo (Roiz, 1992a; 2006; Fernández, 2001).

Es importante reconocer la acertada dirección de la propuesta de Ramió y Salvador respecto a la necesidad de incorporar, o mejor dicho recuperar, valores éticos y de servicio público en la administración estatal. Esta dimensión, lamentablemente apenas tematizada por el CLAD en el crucial documento que citamos antes, es probablemente tanto o más fundamental que la “reingeniería de procesos” para lograr un substancial incremento en la eficiencia y eficacia de las administraciones latinoamericanas. Se trata de un desafío, por cierto: Ramió y Salvador destacan las dificultades que acarrea la tarea de imponer valores éticos a la administración en un ámbito donde el discurso gerencial se ha convertido en hegemónico:

[...] los valores asociados a la ética pública son *sólo valores* y, en este sentido, aparecen profusamente en el plano normativo (códigos deontológicos, declaraciones de principios, etcétera) y se están incorporando a nivel de discurso. Es decir, tienen una utilidad formal pero en la práctica diaria los comportamientos reales siguen otras pautas de actuación. Además, se puede producir la paradoja que cuanto más elevados y profundos sean los valores públicos más excepcional es su implementación (Ramió y Salvador 2005:92).

En este sentido, los buenos valores están en desventaja con los valores gerencialistas que, al ser de carácter instrumental, se sedimentan de manera más rápida y mecánica. Los valores gerencialistas “van acompañados de instrumentos que favorecen su inmediata ejecución”, por lo que no es indispensable esperar hasta que los valores gerencialistas o neoempresariales se hayan consolidado, sino que se puede empezar rápidamente a implantar técnicas y recetas y, con el tiempo, se asumen consciente o inconscientemente los valores asociados a esos instrumentos (Ramió y Salvador, 2005:93). En este marco, la posterior necesidad de desempeñar las tareas bajo un código deontológico más estricto puede ser incluso foco de conflicto para los funcionarios. Los valores gerenciales pueden considerarse entonces plenamente asumidos.

El problema resulta también de la tendencia a recurrir, para realizar análisis y diagnósticos, a aislar a la administración de la sociedad, como sucede, en mayor o menor medida, en todas las tradiciones discursivas gerencialistas, que consideran a la sociedad como “entorno” del sistema administrativo, del mismo modo que opera una empresa en el mercado. Pero la evaluación de los actores también se debe dar en el marco de la complejización social, y es aquí donde la importancia de los valores sociales es fundamental. No se puede tomar la administración y sus actores como algo estático y aislado; cada agente, al mismo tiempo, desarrollará distintos roles y, que en algún punto del orden administrativo alguien pueda desarrollarse como empleado, funcionario o político, sin implicar esto que, en la totalidad del proceso, esos actores sean, a su vez, ciudadanos y desarrollen un papel diferente en otro ámbito. En otras palabras, funcionarios de una dependencia, serán también ciudadanos que acuden como usuarios y participantes a otras dependencias administrativas. Los actores que intervienen en el proceso administrativo tienen múltiples roles sociales. En este análisis de la complejidad y de las identidades múltiples es que el discurso neopúblico y la necesidad de cargar de valores cívicos a la administración tiene su lógica y su argumento. Si no se acepta un buen sentido del funcionario público, los mismos actores que pueden sacar ventaja de esta situación en un momento dado, son víctimas (y cómplices) de sus beneficios al pasar a ocupar un rol diferente en el proceso global.

No se trata simplemente, por cierto, de incorporar valores de ética pública a las dependencias administrativas, sino que los mismos valores y la misma ética deben corresponderse y articularse con la multiplicidad de organizaciones sociales, es decir, las asociaciones y grupos de la sociedad civil. El planteamiento de Ramío y Salvador supone así que la cultura organizativa y los valores sociales están entrelazados desde un primer momento, deben transferirse e interactuar unos con otros (2005:112-113). No se plantea, en verdad, la pregunta sobre si es la administración quien debe dotar de valores a la sociedad o la sociedad quien debería dotar de buenos valores a la administración pública. La respuesta más efectiva es que se trata de un proceso complejo y recursivo en el que ambas variables deben cambiar y nutrirse entre ellas. Es cierto que, para justificar la importancia de dotar, en primer término, a la administración de buenos valores, Ramío se refiere al sector público como poseedor de “una dimensión relevante que contribuye a generar y vertebrar una determinada cultura cívica en su entorno social”. Esto se debe a que, para el autor, desde una perspectiva

neoinstitucionalista, la cultura cívica se edifica, además de sobre mitos, valores e ideología social, sobre una ideología política derivada de la historia, de las pautas de mercado y de las dinámicas del sector público (Ramíó 1999a:17). Se trata, en última instancia, de reivindicar el rol relativamente autónomo del Estado, algo que los economistas han afirmado una y otra vez en la corriente neoinstitucionalista, a partir de la obra clásica de North (1990).

Difícilmente se puede proveer de valores éticos una administración establecida en una sociedad corrupta, del mismo modo que una administración corrupta sólo podrá perdurar en el tiempo si la sociedad tolera sus prácticas. En este sentido, desde una visión compleja y multidisciplinaria que permita el buen pensar y el cuestionamiento de los canales de racionalización, es necesario no perder de vistas aquellas tradiciones discursivas que advierten sobre las complicaciones de incorporar una moral de la vida buena a un orden social donde el mercado, como agente amoral, se ha convertido en actor fundamental y, muchas veces, garante de las interacciones humanas (Soros, 2002:194; Poole, 1993:203-204; MacIntyre, 1987; 2001:181y ss; Cohen, 2001). Es lo mismo que, desde otra perspectiva, Habermas (1989) denomina la “colonización del mundo de la vida”, es decir que el sistema económico comienza a someter a su lógica y principios de acción a muchos ámbitos de la acción social que solamente pueden reproducirse y estabilizarse a partir de valores substantivos, no-económicos, como la solidaridad, el compromiso público, etcétera.

En este marco, se debe estipular que el desafío debiera apuntar a formar a los funcionarios del Estado de modo que el espíritu público, es decir la propiedad del carácter que la tradición de la retórica política denomina “virtud”, sea el mérito más sobresaliente. Aquí cobra relevancia, con todo, una advertencia de Roiz (1998a:37): “Quien vaya a ser ciudadano del siglo veintiuno sabe que vive, aunque no lo diga, en una democracia corrupta”.¹⁴ Es claro que no hay

¹⁴ En este sentido es importante recuperar una queja severa de Roiz: “crecen las dudas sobre las posibilidades reales de la democracia, sobre sus prestaciones y sobre su promesa de futuro. Se sospecha que esta democracia tan autocomplaciente que ahora reina empieza a mostrar pequeñas corrupciones dictatoriales con resultados prácticos rechazables. Manipulación de los mecanismos de decisión, perversión de los mecanismos electorales, excesivo peso del poder económico, anquilosamiento de las instituciones, sublimación de la virtud pública. En conjunto se percibe una degradación de la moral democrática en circulación que deteriora la calidad de vida de los

democracia corrupta, sino corrompida por los seres humanos que la desarrollan. La culpa no es de los conceptos sino de quien los activa. La democracia es o no es; la corrupción no es desarrollada por el concepto sino por sus agentes. Lo mismo sucede con el buen rumbo de las instituciones.

En definitiva, la corrupción, como problema histórico de las administraciones públicas latinoamericanas es mucho más que un simple conflicto de arreglos institucionales y técnicas de gestión. Factiblemente, si esta fuera la línea de pensamiento hegemónica de los grupos técnicos que conforman los planes de reforma gerenciales, los debates sobre estructuras organizacionales óptimas quedarían relegados a segundo plano, pues tanto desde la teoría como desde la práctica existen pruebas suficientes para considerar que cualquier paradigma de organización del servicio público puede funcionar con eficacia si su plantilla es virtuosa.¹⁵ La dificultades para poder llevar a la práctica esta idea serían, en el mejor de los casos, similares a las de encontrar suficientes gerentes con el perfil exacto estipulado, por ejemplo, por la gerencia social.

Por todo esto, es importante prestar atención a los *imaginarios* políticos y sociales alrededor de los cuales se desarrollan las reformas administrativas en cada caso nacional. Es a partir de ahí desde donde las instituciones informales cobran sentido y legitiman sus prácticas. La corriente neopública concede, en este contexto, un espacio importante al accionar de los imaginarios en la validación del orden administrativo y en la justificación de sus objetivos. Como explican Ramió y Salvador (2005:105), “los ciudadanos valoran la eficacia en función de lo que subjetivamente perciben. Esto significa que entran en juego expectativas de beneficio en función de sus demandas y necesidades. Pero las percepciones que se derivan de las expectativas están muy mediadas por los valores sociales”. Por ello, otra vez, una reforma administrativa no es un problema técnico, sino un problema anclado profundamente en el nivel político.

ciudadanos y que lesiona gravemente a la ciudadanía. Hay que tener en cuenta que el sufrimiento del sujeto en la democracia es en último término sufrimiento moral” (Roiz, 1998:25).

¹⁵ Nótese que las principales causas de ineficiencia enumeradas por los distintos discursos se relacionan con carencia de ética (pública y personal) y moral: corrupción, clientelismo, incumplimiento de sus funciones.

CUADRO 3
Corrientes desde la aparición de la nueva gerencia pública

Nueva gestión pública	Neoweberianismo	Gerencia social	Corriente neopública
Estado negativo	Estado positivo	Estado positivo	Estado positivo
Énfasis en el mercado	Énfasis en el mercado	Énfasis en el mercado y lo social	Énfasis en el mercado y los valores públicos
Desregulación y flexibilización laboral	Administración civil de carrera	Énfasis en el perfil social	Creación de una cultura administrativa y ética pública
Estado descentralizado	Estado descentralizado	Estado descentralizado	Estado descentralizado
Evaluación por resultados <i>a posteriori</i>	Evaluación por resultados <i>a posteriori</i>	Evaluación por resultados <i>a posteriori</i>	Evaluación por resultados <i>a posteriori</i>
Control por incentivos y premios monetario-salariales	Control mixto: por premios salariales y énfasis en el servicio público	Énfasis en el perfil social del gestor	Énfasis en valores éticos y resultados, tanto en lo referente a eficiencia coste-beneficio como al cumplimiento de leyes, objetividad y participación
Criterio universalista	Universalista	Análisis de coyuntura	Análisis de coyuntura

Fuente: elaboración propia.

Es importante notar que un discurso eminentemente técnico, gerencialista, se presenta como una serie de postulaciones ideológicamente neutrales. Esto se inscribe en la supuesta objetividad de la racionalidad-técnica. De esta manera, la sustitución del discurso *ideológico* por el de la *eficacia*, convierte a la política, en una *management science* (De Lucas, 2003:2).

Sin embargo, este juego de lenguaje no se percibe en toda su extensión sino hasta que se comprende la necesidad de incorporar conjuntos de ideas e imaginarios políticos para dar sentido y significación real a los conceptos sobre

los cuales se asienta. Es así que el discurso gerencialista, en sus propios términos, se maneja con una gran inexactitud semántica. Los esquemas de reorganización parten de un conjunto de conceptos técnicos que no significan por sí mismos, su sentido depende de contextualizaciones que no se hacen explícitas. Se trata de fenómenos ya ampliamente considerados, como la equivalencia entre “reingeniería” y “downsizing” en la práctica gerencial. Estos conceptos, como metas hacia donde dirigirse, se han convertido en puntos nodales del discurso sobre las reformas, dando un matiz universalista a *lo que debería ser* y al *cómo debería actuar* una buena administración. Pero conceptos tales como *eficiencia* y *eficacia*, por ejemplo, no tienen sentido si no están en relación de dependencia con una idea concreta. En todo caso, se puede estipular que siempre existe la eficacia y la eficiencia, aunque más no sea ser eficaces y eficientes para un propósito que es perfectamente inútil. *Eficacia* y *eficiencia* adquieren valor frente a un conjunto de fines que ya no pueden formularse con independencia de un contexto político e ideológico. Con todo, la tendencia hegemónica, en torno a las reformas, ha sido significar estos conceptos desde la lógica mercantil, y evaluarlos a partir de la relación costo-beneficio.

Analizar las ideas a partir de las cuales estos conceptos se significan es un paso fundamental para reconstruir la narratividad de las reformas de la administración pública. Los conceptos se incorporan ya sea a modo de herramientas pretendidamente técnicas, o bien como valores finalistas, pero su significación estará marcada por una serie de presupuestos sobre lo *hacible* y lo *justo* en el marco de un *modo de hacer* y *pensar* político. Estudiar el alcance de estas ideas se torna fundamental en dos sentidos. Por un lado, para comprender el significado práctico sedimentado de cada concepto y su alcance normativo; por otro, para entender que un programa de reforma, si quiere establecerse su alcance normativo y las direcciones de su realización, debe ser interpretado a partir de sus matices ideológico-políticos, en vez de centrarse en la enumeración de principios técnicos. Sin embargo, el estudio de este tipo de ideas rectoras es pasado por alto en mucha literatura académica. Se trata de una deficiencia del análisis, puesto que todo imaginario político parte de un *ideal de vida buena* que determina lo que es *justo* dentro de cada sociedad (Panizz, 2002). La ideología, en última instancia, propone una forma de vida, un ideal de realización de vida humana muy diferente en cada caso.

Los discursos y sus limitaciones

Es claro que la consideración del crecimiento económico ha sido un motor fundamental del auge de las reformas administrativas y también la motivación que determinó el paso histórico de un modelo burocrático a otro. La idea de utilidad práctica viene a revestirse así de un lenguaje comercial, que invade todos los ámbitos de las organizaciones públicas, como apunta Peters (2002: 1): “Sin duda, tanto el lenguaje como el comportamiento de las personas y de las organizaciones al interior del sector público, se ha transformado en un lenguaje y un comportamiento que es propio de los negocios”. Esta situación explica porqué las teorías de la motivación sedimentadas en el discurso gerencialista apuntan al autointerés del individuo como factor motivacional excluyente. Las corrientes neopúblicas, y su preocupación por la recuperación de valores éticos y de servicio público, brindan un nuevo punto de acción que, necesariamente, debe ingresar en escena para subsanar prácticas culturales que, siendo constantemente relevadas por la literatura como foco de conflicto y malestar en el desarrollo administrativo, han sido consideradas tendientes de ser solucionadas y transformadas simplemente con nuevos arreglos organizaciones y reformulación de pautas procedimentales.

Podemos hablar de un verdadero “punto nodal”, en términos de teoría del discurso, respecto al valor finalista de la administración como objetivo del desarrollo económico. No obstante, posteriormente, surgen visiones como la neopública, más amplias y valorativas, que apuntan a la necesidad de buscar, de manera conjunta, el desarrollo económico y el desarrollo humano. Por supuesto, es importante destacar, en este punto, que el menester de dar prioridad a valores no debe ser argumentado, justamente, desde su influencia, positiva o negativa, en las variables econométricas. La argumentación se vuelve, en este caso, puramente circular (Moriconi, 2010).

Por otra parte, en relación con el sentido de interpretación de la coyuntura, es de destacar un nexo de unión entre las distintas tradiciones discursivas que hemos criticado más arriba. Los distintos discursos comparten un trasfondo teórico en torno a cómo aprehender la realidad y proponer esquemas superadores: todos parten de una pretensión de objetividad plena, amparada en una concepción racionalista del ser humano. Podemos decir que, en este sentido, el marco de interpretación de coyuntura de los distintos paradigmas se corresponde con las

bases conceptuales del discurso técnico *vigilante*. Frente a esto, las corrientes neopúblicas o sociales conciben a la razón en términos, precisamente, públicos y dialógicos, es decir como un proceso de deliberación sin un resultado definido y perdurable. El discurso técnico se nutre, en cambio, del culto al conocimiento desde una connotación cientificista y eleva la racionalidad técnico-instrumental al estado de valor social elemental para el progreso (Fischer, 1989:21 y ss.). De esta manera, la posibilidad de razón plena como esencia del ser humano determina que la racionalización sea el instrumento más idóneo para actuar sobre la realidad desde estipulaciones pragmáticas. Así, el discurso técnico se distancia de lo ideológico político en tanto se asocia a la objetividad, mientras la política estará signada por la falta de rigurosidad científica y la subjetividad (Estévez, 2006:91). Esta diferenciación, y la consagración de lo técnico como prototipo de acción, construyen las bases para el asentamiento de la tecnocracia. Como explica Giddens (1979:305), “la tecnocracia no es meramente una aplicación de métodos técnicos a la solución de problemas definidos, sino un *ethos*¹⁶ penetrante, una visión del mundo que subsume la estética, la religión y el pensamiento tradicional bajo el modo racionalista”.¹⁷ En otras palabras, las tradiciones de discurso sobre la administración pública están signadas por el tropo de la sociedad vigilante que iguala conocimiento a poder (Roiz, 2008:311).

La supuesta objetividad de la técnica, y el apego a la razón ilustrada, determinan que los nuevos paradigmas puedan ser presentados como soluciones finales en sí mismos. De esta manera se construyen esquemas universales de acción que son enunciados como *one best way* de organización y desarrollo de la administración. En definitiva, la oposición a los distintos paradigmas no parte desde una perspectiva compleja de aprehensión y comprensión de la realidad, sino desde una situación estática donde las normas y la estructura legal-institucional son consideradas óptimas o negativas. La realidad objetiva a la que se refieren estos discursos parte de una estructuración simple donde los conflictos que obstruyen el buen desempeño de las administraciones se suceden de forma unidireccional

¹⁶ Ethos considerado como forma de concebir al mundo y comportarse frente a él.

¹⁷ Para una genealogía de la tecnocracia véase Estévez (2006), para un análisis del alcance de la tecnocracia como ideología véase Fischer (1989), para un análisis de las estrategias de sedimentación del discurso tecnocrático véase De Lucas (2003).

y monocausal. Los nuevos paradigmas se presentan como una síntesis técnica superadora de las estructuras institucionales anteriores y sus prácticas.

Por supuesto, una vez más, sería absurdo dilapidar la técnica y considerarla inútil. Lo que se intenta explicar es que incluso la tecnocracia se ampara en un marco de legitimidad racional que sólo consigue carácter de verdad a partir de un cúmulo de ideas axiomatizadas, que conforman los cimientos de su gramática. Sus acciones y presupuestos se amparan en un cúmulo de ideas que determinarán lo hacible y aceptable desde el imaginario construido para aprehender el mundo. Es ahí donde se debe apuntar para sacar provecho de sus herramientas, elevando la racionalidad, dejando de lado la racionalización, y comprendiendo que la complejidad es una cualidad ineludible de la naturaleza humana y del hábitat en el que se desarrolla. Evitando los obstáculos de los *tropoi* y reposicionando la *inventio en el bios teorético* (Roiz, 2004) se recobrará el buen pensar de lo político en términos globales. Como explica Roiz, la ciencia contemporánea no deja de ser un tropo, que permite operar en el sentido común de forma universal. Paradójicamente, “ahora que la ciencia política puede demostrar que su metodología es homologable a las ciencias modernas, surgen dudas sobre su suficiencia” (Roiz, 2003:48).

Las ideas técnicas en sí mismas determinan una visión del mundo concreta. Cuando el hombre se abandona a la conciencia tecnocrática, deja de reflexionar sobre los fines morales de las aplicaciones científicas (Habermas, 2001). En este sentido, es elemental mantener vivo el debate sobre las ideas que dan forma a la construcción axiomática del mundo, que determina que los conocimientos técnicos se apliquen en uno u otro camino y a favor de tal o cual concepto. En definitiva, el problema no es, de ninguna manera, un simple conflicto técnico organizacional, y las soluciones planteadas son ineficientes si sólo se basan en la construcción de nuevos conceptos técnicos y arreglos institucionales.

Ante este marco, los próximos capítulos se proponen analizar las diversas elaboraciones discursivas en torno a la reforma del Estado y la administración pública en Argentina, Uruguay y Chile. Se intentará, de acuerdo con la propuesta teórica esbozada hasta ahora, determinar la influencia y roles de las ideas que conforman el imaginario político, como entidades “resignificadoras” de los conceptos técnicos a partir de los cuales se construyen los programas de reforma. La suposición de que los conceptos técnicos, semánticamente ambiguos, deben ser connotados por ideas generales sobre lo político, implica aceptar que, ante

procesos de reformas similares enmarcados en distintos marcos de interpretación de coyuntura, los programas y sus resultados serán muy diferentes. Al tiempo de pensar un programa de reformas globales, por supuesto, no sólo deben tenerse en cuenta los aspectos técnicos que apuntan a la reorganización de estructuras, modificaciones procedimentales, etcétera, sino que es menester también tomar conciencia del marco de ideas que conforma el imaginario político en cada contexto sociopolítico.

CAPÍTULO IV

Imaginarios políticos y valores discursivos en torno a la reforma de la administración pública en Argentina (1983-2001)

Partir de la identificación dios-pueblo supone asumir una omnipotencia que deja a los humanos muy poco humanos y nos hace no sé qué divinidad. Esta identificación presupone que el pueblo es uno porque dios es uno, pero también implica que al asemejarnos a dios podemos ser tan perfectos como él, lo que incide aún más en dicha deificación. La popularización de esta deificación conllevó, y conlleva, toda una serie de conquistas sociales y jurídicas que limitan el elitismo y la homogeneización del Estado y, más aún el de los Estados uninacionales. Pero, a la vez, esta deificación del hombre, esta consideración de que somos pequeños dioses, no supone ninguna alternativa real a lo ya existente.

FERNÁNDEZ-LLEBREZ

Pensamiento trágico y ciudadanía compleja

Introducción

Los debates sobre la reforma del Estado y la reorganización de la burocracia en Argentina se incorporan a la agenda política inmediatamente finalizada la dictadura militar. Desde entonces, los distintos gobiernos le han dado a la reforma de la administración pública un lugar destacado en sus estrategias de legitimación discursiva, con relativa independencia de que dichas propuestas e ideas se traduzcan o no en acciones concretas. En primer lugar, es importante destacar el rol central que la invocación de la *crisis* (en distintos ámbitos: económico social, político, de seguridad, etcétera) ha tenido en la construcción del discurso oficial en la Argentina. El tópico de la crisis resulta desde hace al menos dos décadas,

en éste y otros países latinoamericanos,¹ una de las principales herramientas para presentar de manera justificada el uso muy frecuente de poderes de emergencia o poderes legislativos extraordinarios por parte del Ejecutivo.

Por otra parte, aunque aquí se presente un análisis de los imaginarios políticos y los marcos de interpretación de coyuntura en torno a la administración pública desde el gobierno de Raúl Alfonsín hasta el final abrupto de la gestión de Fernando de la Rúa, se puede adelantar que estos gobiernos no pueden compararse con el de Carlos Menem respecto a la intensidad de la acción reformista, particularmente en los tres primeros años de gestión del último. Puede decirse que esa época lleva a instalar un nuevo imaginario político y una nueva visión preponderante del Estado, que terminó por reformular sus vínculos con la sociedad, reorientar las funciones y sedimentar nuevas ideas y prácticas sobre el espectro de la acción oficial.

Que la preocupación por proceder a una reestructuración de la gestión pública debía aparecer en los discursos oficiales era previsible. Al retorno de la democracia en 1983, los antecedentes históricos de una carrera administrativa en Argentina eran negativos. La idea nunca había sido una prioridad de la agenda política, por lo que, como era de esperar, nunca se desarrolló sistemáticamente. Ante este panorama, el hecho de que la reforma Constitucional de 1957 previera la estabilidad de los funcionarios parecía un éxito del sector. No obstante, tal como explica Groisman, esta norma sólo se respetó durante el gobierno de Arturo Illia (1963-1966). Para Groisman, la burocracia de entonces estaba impregnada de comportamientos rutinarios y antidemocráticos, y se caracterizaba por la falta de profesionalismo, las formas de selección y de promoción discrecionales, y un estilo de remuneración inequitativo y caótico (Groisman, 1992; cit. en Reymondes, 2003:10). Este esquema desordenado y manoseado por intereses personales, sumado a la mala calidad de los salarios, en términos de consumo real, y la falta de transparencia en todos los sectores de la administración, se tradujo con el

¹ Se trata de un fenómeno mundial, sin duda, en que los discursos de la crisis, inseguridad y terrorismo se emplean para justificar el creciente empleo de poderes extraordinarios, ajenos al marco constitucional de las democracias liberales. En América Latina, sin embargo, el uso de poderes extraordinarios como situación normal de gobierno, justificado en sucesivas “crisis transitorias”, constituye ya prácticamente una tradición. Véase Agamben (2003).

correr de los años en privilegios sectoriales que fueron cooptando las distintas dependencias (Oullette, 1997; cit. en Reymondes, 2003:10).

En 1973, con la intención de ordenar los estratos laborales, se organizó un escalafón general (1428) de la función pública. La grilla, en todo su recorrido, planteaba un sistema de carrera administrativa, pero en la práctica, por una progresiva derogación de normas objetivas de ponderación de tareas y las “sobreasignaciones”, dejó de funcionar al poco tiempo de ponerse en práctica (Reymondes, 2003:10).

Al mismo tiempo, la situación de violencia interna que comenzaba a germinar en el país durante el último gobierno democrático previo al golpe militar, y la propia dictadura, que se desarrolló entre 1976 y 1983, desestimaron centrar sus agendas en cuestiones de reforma administrativa. De hecho, la discrecionalidad para organizar las dependencias del Estado y sus empresas fue una constante durante estos años.

La llegada de la democracia: el gobierno de Alfonsín

El marco de interpretación de coyuntura alfonsinista y la refundación democrática

Raúl Alfonsín, primer presidente democrático tras la dictadura, llegó al gobierno con un discurso estructurado a partir de la voluntad de “refundar” la República, al tiempo que invocaba la democracia como un fundamento *moral* para acabar con las violaciones a los derechos humanos del pasado (Aibar, 2005:206). En este sentido, el discurso oficial giró en torno a una proposición que, como *punto nodal*, presentaba a la forma democrática del régimen como una solución por sí misma en términos de eficiencia de la gestión pública: “con la democracia se come, se cura, se educa” (Alfonsín, 1983). Esta fue la sentencia discursiva que atravesó la agenda política.

Si tuviéramos que circunscribir a un concepto central el objeto de nuestra tarea en esta etapa de la vida argentina, diríamos sin vacilar que consiste en la consolidación de la democracia (Alfonsín, 1985b).

Para ello, era necesario, por un lado, construir una administración que superara las contingencias de la transición y reorganizara una institucionalidad devastada y deslegitimada, y, por otro, solidificar la cultura democrática en el seno político del país y en la ciudadanía. Ante esta meta, Alfonsín asumió su gestión como “un combate” contra quienes desde “adentro o desde afuera quieran impedir la democracia en Argentina” (Alfonsín, 1983). Como expresaba la consigna, no estaban erradicadas, ni mucho menos, las amenazas contra la democracia, por lo que, según exponía el presidente, se necesitaba recuperar “el sentido ético en la vida cotidiana de los argentinos” (Alfonsín, 1983). El marco de interpretación de la frágil coyuntura democrática sostenido por el gobierno no se centraba solamente en la dictadura recientemente finalizada sino en la propia historia política del país, que desde 1930 había contado con 18 gobiernos de facto. Comprender que la democracia era algo poco conocido para la sociedad civil y la clase política argentina ayuda a entender la verosimilitud que el discurso oficial concedía a la proposición relativa a que la democracia, por sí sola, habría de hacer posible comer, educar y sanar.

El marco histórico, según explicaba el discurso oficial, había dilapidado los principios fundamentales del Estado argentino, como el republicanismismo y el federalismo. Por ello, la promesa electoral de fundar una *nueva República* implicaba la construcción de un nuevo ideal de Estado. Para Alfonsín, esto tenía un claro significado:

Reformar el Estado y ponerlo a la altura de su misión: constituirse en el elemento activo y eficaz que tiene el pueblo, en ejercicio del gobierno, para preservar sus valores, defender sus intereses y mejorar su calidad de vida [...] Creemos que el Estado debe ser independiente: ni propiedad de los ricos, ni propietario único de los mecanismos de producción (Alfonsín, 1983).

El Estado, en el discurso alfonsinista debía ser el eje central de la organización nacional y el rector de la mejora constante de la calidad de vida de sus ciudadanos. Por ello, era fundamental equilibrar su tamaño y sus funciones para cumplir adecuadamente con sus tareas. Ante este marco, el presidente enunciaba:

[...] la firme voluntad de que el Estado no constituya un aparato hipertrofiado que abarque más de lo que pueda llevar a cabo con eficiencia y eficacia, y que

cueste a la sociedad más de lo que le devuelva en servicios, en perfeccionamiento y en progreso, porque un Estado grande no es necesariamente un Estado capaz, ni fuerte ni apto, para desempeñar sus funciones, y es esto lo que interesa, lo que importa y lo que queremos lograr (Alfonsín, 1985b).

Pero, ante todo, el discurso alfonsinista advertía que era necesario que el Estado recuperara la división de poder y el “federalismo”.

Nuestra Ley Fundamental estableció un sistema de poderes articulado en torno a un Poder Ejecutivo fuerte compensado por un Poder Judicial, también fuerte e independiente, y un Poder Legislativo con representación activa del pueblo y de las provincias. Sin embargo, el federalismo fue reemplazado [...] por un centralismo absorbente [...] Ese centralismo fue succionando desde las migraciones interiores hasta los contenidos económicos pasando por un verdadero arrasamiento cultural del interior y llevando a la constante deformación de la vida nacional. Esa tendencia debe ser revertida (Alfonsín, 1983).

Esta opinión, esgrimida durante la asunción del mandato, se transformaría en un proyecto concreto de reorganización profunda del país dos años y medio más tarde, como veremos. En síntesis, el discurso político alfonsinista conceptualizó a la democracia como una dimensión moral y al republicanismo, y su separación de poderes, como el orden que a la vez habría de permitir el funcionamiento efectivo de la Nación. El Estado, por su parte, debía ser el centro organizador, defendiendo los intereses del pueblo y mediando la relación entre lo público y lo privado. La armonía preestablecida entre lo bueno y lo útil, que el discurso oficial daba por supuesta, habría de resultar difícil de concretar en la práctica.

El rol de la administración pública

La administración pública, en este marco, tenía un rol primordial en el discurso oficial, puesto que era presentada como el motor de todo el proceso:

El eficaz desempeño de la administración pública será indispensable para consolidar definitivamente la estabilidad del régimen republicano y la alternancia pacífica de gobiernos civiles y democráticos (Alfonsín, 1983).

Pero el programa de reforma no se resumía a la administración. Desde un principio, el gobierno asumió discursivamente la necesidad de establecer:

[...] una profunda transformación que incluya la redefinición del papel del Estado, el establecimiento definitivo de una carrera administrativa y la puesta en marcha de un serio y prolongado proceso de reforma del aparato estatal que no sólo acompañe la democratización de la vida política del país sino que, además, profundice el cauce democrático e impulse el desarrollo (Alfonsín, 1983).

Más allá del deseo de consolidación del sistema, otro tipo de argumentos influían sobre la necesidad de impulsar las modificaciones. En primer término, la crisis mexicana de 1982 y la cesación de pagos de la deuda externa crearon un sentimiento de crisis en toda la región (Andrieu, 1996:1). La creciente deuda externa argentina repentinamente fue percibida como una carga muy peligrosa, y la fragilidad de la situación financiera comenzó a hacerse sentir. En este sentido, en un clima donde “inflación” comenzaba a convertirse en la palabra clave, el gobierno advertía sobre la necesidad de recortar el gasto público y redefinir la estructura del Estado.

Para conseguir estos objetivos en el seno de la administración pública, el gobierno creó, tal como había prometido durante la campaña, la Secretaría de la Función Pública. Al presentarla, el presidente enfatizaba que las reformas eran cuestión prioritaria de la agenda.

Hemos creado en el ámbito de la Presidencia de la Nación la Secretaría de la Función Pública, organismo responsable de la promoción, gestión y seguimiento de las acciones orientadas a la transformación del Estado, a cuya actividad asignamos la mayor importancia (Alfonsín, 1983).

El primer secretario, Jorge Roulet, reconocía la necesidad urgente de actuar y destacaba que se habían encontrado con una administración pública “mucho más grande de lo estrictamente necesario, desmoralizada, sospechosa y criticada por parte de la sociedad, con poco estímulo propio y con una creciente crítica hacia sí misma” (cit. en Oszlak, 1997). Concretamente, la burocracia pública encontrada por el alfonsinismo tenía una planta de empleados permanentes que rondaba el millón de trabajadores.

Hemos heredado el aparato estatal sobreburocratizado, con vastas áreas de personal en las que la asunción corporativa de sus propios intereses tendía a prevalecer sobre la funcionalidad de su papel como servidores públicos. Con un volumen en continuado aumento, como producto en parte del clientelismo político y en parte del desarrollo alcanzado también en este sector por mecanismos de autodefensa corporativa que impedían racionalizar su labor, la administración pública cobró dimensiones que desbordan su propia función, restando eficacia al Estado y determinando un progresivo desplazamiento de fuerza laboral a sectores no productivos con grave perjuicio para la economía global del país (Alfonsín, 1984).

Ahora bien, pese al clima de desconfianza permanente hacia la burocracia, el gobierno democrático decidió no llevar adelante una purga de funcionarios incorporados durante el gobierno militar, como reclamaban algunos líderes del partido y como se hizo en el ámbito de la Justicia. En vez de esto, el gobierno optó por la creación de “burocracias paralelas”, sobre todo en ámbitos considerados estratégicos. Lamentablemente, esta solución de compromiso llevó a un estilo de gestión marcado por la sospecha de falta de lealtad por parte de los funcionarios permanentes (Ferraro, 2006:170).

Por consiguiente, los primeros años de régimen democrático parecieran respaldar la opinión de Campbell y Peters (1998:89) de que “los departamentos gubernamentales en América Latina [...] a menudo pueden oponerse a la voluntad política con cierta impunidad [...] Bajo ciertas circunstancias, los líderes del Ejecutivo deben a veces recurrir a la creación de nuevas dependencias y agencias cuasi-autónomas para llevar adelante su agenda política”. Esto último parece bastante evidente si se tiene en cuenta que en los primeros dos años de gobierno democrático, la burocracia creció alrededor del 10% (Oszlak, 1997).

En cuanto a las políticas de reforma impulsadas desde la nueva Secretaría, se apuntó en principio en dos direcciones: la reducción de la administración pública y la mejora en la calidad de los recursos humanos. En relación con la estructura organizacional, se contempló la reducción del número de secretarías de Estado a 30, con un número variable de ministerios.² En cuanto al personal, se consideraba imprescindible apuntar a la calidad, tanto en formación como en entrenamiento, a

² La pregunta del número de secretarías de Estado reaparecería una y otra vez en los años siguientes.

la hora de buscar nuevos funcionarios. Asimismo, se preveía incorporar recursos tecnológicos para modernizar las tareas al interior de las dependencias. Con estas modificaciones se buscaba conseguir una administración más eficiente y una reducción drástica del número de empleados. También se presentaron en esta primera fase algunas propuestas relacionadas con la descentralización; control local y social, a partir del cual los ciudadanos-consumidores podrían evaluar los servicios públicos, y evaluación a través del desempeño. Finalmente, el plan contempló la creación de un cuerpo de “élite”, cuya creación se acompaña de un discurso con referencias explícitas a la “Ecole Nationale d’Administration” (ENA) de Francia.

Al poco tiempo, sin embargo, el discurso refundacional del Estado democrático iba a ser cuestionado, y en gran parte desplazado, por la invocación de la crisis económica. Con una inflación anual de casi 700% durante el primer año de gestión, el gobierno centró su energía en la estabilización de las finanzas. Ante los malos resultados obtenidos, el gobierno de Alfonsín continuó con la tradición argentina de alternar ministros de economía y, en junio de 1985, Juan Sourrouille se hacía cargo de Hacienda.

Nueva moneda, o la renovación de la esperanza

El 14 de junio de 1985, el gobierno lanzaba un nuevo plan económico, el *Plan Austral* (Decreto 1096). La medida se presentó como un programa de ajuste basado en la austeridad fiscal, creó un nuevo signo monetario (el *Austral*) y estableció el congelamiento de precios y salarios. Este plan también fue presentado como un logro democrático, pues habría de poner término a uno de los “mecanismos más perversos de exclusión social”: la hiperinflación.

Por otra parte, el ministro Sourrouille presentó una propuesta propia para una reforma general del servicio civil que hacía hincapié en la necesidad de reducir el gasto. La medida determinaba que cada dependencia de la administración central debía reorganizar su estructura y reducir el personal 20%, suspendía indefinidamente la contratación de personal a partir de enero de 1987, e instauraba un sistema de retiro voluntario. La lucha contra la inflación se convirtió en la preocupación más manifiesta y, en esta coyuntura, el gobierno decidía establecer áreas prioritarias de acción.

A finales de abril de 1985, el presidente anunciaba el congelamiento de las vacantes de la administración y una reducción del gasto público del orden del 12%. No obstante, las medidas no se llevarían a cabo en todos los sectores.

Será necesario tomar medidas que pasan [...] por congelar todas las vacantes, salvo en los casos asistencial, seguridad y docente. [...] Esto es lo que quiero decir cuando hablo de economía de guerra: la utilización masiva de todos los recursos disponibles para cumplir los objetivos, que son cortar la inflación y ver la manera de que las cargas que necesariamente hay que pagar se repartan equitativamente. Por eso, además, damos prioridad a la salud, la alimentación y la educación, que son las necesidades elementales y básicas de cualquier hombre o familia (Alfonsín, 1985a).

Aún en medio de la crisis, el gobierno mantuvo el discurso de priorizar las obligaciones sociales del Estado y evitar focos de conflicto que pudieran empeorar la polarización social y el desempleo.

Hemos emprendido en este terreno una acción orientada a revertir aquel proceso de burocratización, en términos compatibles con la justicia social y con una línea de principio que descarta el desempleo como una solución económica moralmente aceptable (Alfonsín, 1986b).

Las soluciones, según explicaba el presidente a continuación, habían sido efectivas:

Con el congelamiento de vacantes logramos inicialmente estabilizar el volumen del personal adscrito al Estado, poniendo término a su histórica tendencia al crecimiento. Ya a partir de septiembre de 1985 este esfuerzo comenzó finalmente a traducirse en una efectiva y progresiva reducción del sector público. Entre el mes señalado y marzo último, las bajas han superado las altas en un total de aproximadamente 15 mil agentes (Alfonsín, 1986b).

A pesar del optimismo del presidente, algunos analistas advirtieron que el plan de retiros voluntarios fue muy perjudicial para los recursos humanos de la administra-

ción puesto que aquellos que elegían dejar sus puestos eran quienes se veían con mayores oportunidades para ingresar al sector privado (Repetto, 2001).³

El traslado de la capital

Los resultados positivos a corto plazo del Plan Austral para reducir la inflación permitieron que el gobierno recuperara la promesa electoral de fundar una *nueva República*. El 16 de abril de 1986, Alfonsín lanzaba un revolucionario plan de reforma del Estado que incluía el traslado de la Capital Federal a Viedma, en la zona norte de la Patagonia. Para concertar la idea se sancionó la Ley 23.512 y se creó el Ente de Traslado de la Capital (Entecap), que debía diseñar y planificar la construcción de la infraestructura necesaria, los organismos administrativos y evitar el impacto demográfico negativo.

Con motivo de presentar sus ideas frente al Congreso, Alfonsín consideraba:

No estamos “restaurando” instituciones y comportamientos caducos ni hemos de mantener el actual estado de cosas sobre la base de estructuras que han sido rebasadas por la realidad. Nos proponemos, por el contrario, construir una nueva Nación reencontrada con los valores que le dieron origen [...] Nuestro empeño en disolver las dicotomías pasadas, como requisito para fundar una democracia estable, nos lleva también a tomar por las astas una de las situaciones que más han influido para crearlas. Me refiero a las históricas tensiones entre la ciudad de Buenos Aires y el interior del país, derivadas de la macrocefalia y el hegemonismo del gran puerto (Alfonsín, 1986b).

El imaginario político del alfonsinismo sería radicalmente opuesto al que signaría la política en Uruguay y Chile tras la dictadura. Como se verá, en los otros casos analizados se abogó por un retorno al pasado y por restablecer el régimen democrático que había sido el marco político hasta los procesos de facto. En Argentina, donde la situación era diferente y los gobiernos de facto

³ En ese sentido, el siguiente secretario de la Función Pública, Luis Stuhlman, reconoció en 1988 que la mayoría de los 15 mil empleados que optaron por el retiro voluntario fueron los más competentes en sus áreas específicas (cit. en Repetto, 2001).

se habían sucedido alternativamente en las últimas cinco décadas, el imaginario político apuntaba a la necesidad de avanzar mucho más allá de la reforma de las estructuras organizacionales y reformular no sólo el alcance del Estado sino los valores históricos fundacionales que la propia historia y el desarrollo político del país se habían encargado de eliminar.

En este sentido, el proyecto, al tiempo que rememoraba el federalismo y el republicanismo estipulado en la Constitución, remarcaba la necesidad de distribuir la población de manera más homogénea e incluso poblar aquellas zonas que, siendo productivas, estaban prácticamente deshabitadas. En definitiva, el concepto de Estado, en el discurso alfonsinista, debía ser cargado de sentido desde ideas complementarias que sedimentaran los valores constitucionales del país.

Al mismo tiempo, el traslado presentaba un contexto excelente para mejorar la burocracia nacional (Stuhlman, 1988; Repetto, 2001).

Menos evidente, pero tal vez más importante todavía, es que el traslado también puede ser la ocasión que haga posible lograr un salto cualitativo en las pautas de funcionamiento del Estado y en los niveles de rendimiento y compromiso de su administración (Alfonsín, 1986b).

Sin embargo, el proyecto no tuvo el apoyo necesario para materializarse y, en vista del empeoramiento de la situación económica y el resurgimiento de los problemas inflacionarios, el proyecto se abandonó en 1987. Esta paradoja presenta un dilema en términos de incorporar una visión retórica a la refundación y reforma del Estado argentino. Si bien en la clase política hubo consenso a la hora de aprobar la iniciativa del traslado de la capital para descentralizar el país y la capital federal, tras el fracaso del proyecto, nunca se volvería a hablar del tema y la reforma se vería cooptada por un discurso técnico de superación dialéctica de estructuras organizacionales y normas procedimentales argumentadas desde variables económicas centradas en la necesidad de equilibrar el déficit fiscal. Si verdaderamente el centralismo del país fuera un obstáculo para el buen funcionamiento de las instituciones y la sedimentación de los valores fundacionales del Estado nacional, como consideró la clase política en la década de 1980, no volver a prestar atención al tema sería redundar en soluciones propuestas desde un marco de pensamiento limitado.

La creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales

Del plan pionero de la Secretaría de la Función Pública, sólo se llevó a cabo la última parte, que determinó que, por primera vez en América Latina, se introdujera un sistema para la profesionalización de los altos cargos de la burocracia: el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG), su creación estuvo marcada por el objetivo de formar funcionarios comprometidos con la democracia como estilo de vida (Negri, 2005; Piemonte, 2005:3), por lo que se enmarcaba discursivamente dentro del objetivo central de la gestión de gobierno de sedimentar los valores del nuevo orden político.

El proyecto apuntaba a crear un cuerpo de mil miembros que ocupasen las posiciones operativas fundamentales de la administración. En la medida influyeron una serie de ideas básicas sobre el comportamiento y desempeño de los funcionarios y principios weberianos que Alfonsín mantuvo discursivamente a lo largo de su gobierno. Como se mencionó, el presidente advirtió desde un principio la necesidad de contar con una buena administración para sedimentar el espíritu democrático y, tal como expresa Weber (1921), sostenía que el buen rendimiento burocrático era una cuestión elemental para el desarrollo del capitalismo y, por consecuencia, para el desarrollo del país. Las influencias del discurso del pensador alemán también se apreciaban cuando el presidente defendía la rectitud burocrática, en tiempos en los que comenzaban a surgir los nuevos esquemas flexibles que cuestionaban la rigidez del modelo weberiano.

[...] las reglas son necesarias [...] En el caso de la Administración Pública, esas reglas operan como límite, como adjudicación de competencias y atribuciones, como garantía y como medio de asegurar la regularidad y la igualdad (Alfonsín, 1985).

A partir de esta línea de pensamiento, el discurso oficial anteponía las virtudes del hombre a la simplificación de la técnica, por lo que las reformas debían apuntar, en el marco de la administración, a modificaciones humanas y no de estructuras institucionales.

Es el hombre y la formación de los hombres el punto de partida para emprender las reformas que la Administración Pública requiere [...] Ningún cambio organizativo

o estructural puede suplir la calidad, la instrucción ni la voluntad de los hombres que han de llevarlo a cabo [...] Si todo depende de la calidad de los hombres debemos ser exigentes al elegirlos y ambiciosos al formarlos (Alfonsín, 1985).

A partir de estas premisas, en 1985 comenzó el reclutamiento de administradores gubernamentales por medio de un sistema competitivo. En agosto de ese año se puso en marcha el programa de entrenamiento, pero recién en 1987 el CAG fue fundado legalmente “buscando incrementar la eficiencia, la actitud de servicio y el compromiso de los altos funcionarios con la forma republicana y democrática de gobierno” (Decreto 3687-84). Los administradores egresados fueron colocados en posiciones gerenciales, de consulta y de planta del servicio civil, manteniendo una relación jerárquica doble: con la Secretaría de la Función Pública y con el funcionario a cargo de la dependencia a la que fuera asignado.

En el reclutamiento y entrenamiento de los candidatos se mantuvo el talante plural y democrático pregonado por el gobierno (Minsky, 2001; Piemonte, 2005). No se esperaba candidatos apolíticos, sino que se pretendía una representación global, de manera que los sucesivos gobiernos pudieran elegir libremente, con base en la afinidad política, dentro del cuerpo de élite. De esta manera se pretendía evitar que las posiciones burocráticas de alto rango, tanto en el presente como en el futuro, estuvieran ocupadas por contratados políticos sin entrenamiento profesional. Tal como lo explicaba Alfonsín:

Los graduados servirán en su inmensa mayoría a los gobiernos democráticos que vendrán después del mío (Alfonsín, 1985b).

La concepción de apertura democrática también fue incorporada a los lineamientos curriculares de la formación de los administradores, que privilegiaba la pluralidad política, siempre que la democracia fuera el pilar sólido del cual partieran las ideas (Piemonte, 2005; Negri, 2005). Existe un eventual consenso entre los analistas en relación con el éxito que fue la creación del cuerpo de administradores. Los críticos coinciden en cuestionar el hecho de que el entrenamiento de nuevos reclutados fue discontinuo antes de lograr establecer un cuerpo de 1000 miembros, como se había planificado en un principio (Oszlak, 1997; Repetto, 2001:9). Antes del (hasta ahora) último

programa de entrenamiento (1993-1995), el cuerpo llegó a un máximo de 207 administradores gubernamentales. En la actualidad, 163 de esos agentes permanecen en las oficinas.

El segundo gobierno democrático: reformas de gran calado

Para reformas de gran calado habría que esperar hasta el gobierno de Carlos Menem, quien impondría un marcado discurso neoliberal que, hasta entonces, tenía fuertes oponentes en los sectores sociales mayoritarios e, incluso en el partido del presidente.⁴ Probablemente por esta situación, Menem llegó al poder con un discurso tradicionalmente peronista y populista que proponía “salariazos y revolución productiva”. El discurso había sedimentado la idea de que la gran deuda externa, como carga financiera, era la culpable de la crisis. Por ello, durante la campaña, el *Justicialismo* había prometido la obtención de un periodo de gracia en el pago de la deuda externa.

Durante los cinco años de este periodo, no podrá salir un solo dólar líquido con ese fin. [...] Nuestros acreedores no son necios, necesitan que crezcamos para poder pagarles. Pero allí también decidirá el Parlamento (Menem, 1989).

Pero no sólo no se envió un proyecto de ley que contemplara la moratoria concertada, sino que tampoco se incentivó una investigación parlamentaria para determinar la deuda legítima y la ilegítima (Núñez 199:50-52). Más allá del cumplimiento o no de las promesas de campaña, se debe enfatizar la situación extrema en la que el segundo gobierno democrático llegó al poder: renuncia precipitada de la gestión anterior, crisis hiperinflacionaria y tensión social. Esta situación diferencia el proceso de reformas argentino del chileno y el uruguayo, puesto que la situación social era crítica y la necesidad de un cambio de rumbo político y económico era una cuestión lógica para una ciudadanía que comenzaba a acostumbrarse a los saqueos a supermercados o al desabastecimiento de productos primarios.

⁴ Vale aclarar que, antes de la crisis, tanto los legisladores peronistas del Congreso como los sindicatos y gremios peronistas se habían opuesto enérgicamente a las pocas iniciativas de privatización planteadas durante el gobierno de Alfonsín, en 1987.

La inflación anual, en 1989, se acercó al 5000%, mientras que la tasa de inflación anual promedio durante los años de democracia había sido del 343.56%. Esta situación también explica la inestabilidad del gobierno anterior. El grito libertario de Alfonsín, aquel que advertía que con la democracia *se comía, se educaba y se curaba*, parecía más acorde a un ferviente deseo de prosperidad que a una realidad nacional. La democracia, por sí sola, no tenía ningún atributo que pudiera solucionar lo que ahora era caos: la economía nacional.

La llegada al poder: el posicionamiento enunciativo del líder

La situación del país era propicia para implantar un cambio radical. Los picos hiperinflacionarios hacían imposible cualquier planificación económica a largo plazo y el clima social generaba un manto de incertidumbre colectiva. Ante esta permeabilidad anímica, Menem se posicionó discursivamente como el *Mesías* que acudía a salvar la Patria en medio de la consternación: las primeras palabras con las que Carlos Menem se dirigió a la Asamblea Legislativa e inició su mandato fueron:

Ante la mirada de Dios y ante el testimonio de la historia, yo quiero proclamar: Argentina, levántate y anda (Menem, 1989).

La misma frase, repetida tres veces, sería pronunciada también como cierre del discurso con el que dejaba inauguradas las sesiones legislativas de su primer año de gobierno. Menem se presentaba como el líder que venía a reconstruir un país destrozado y a “cambiar la historia en la República Argentina” (Menem, 1990b).

Los vengo a convocar para el nacimiento (de) una nueva oportunidad. Tal vez la última. Tal vez la más importante, decisiva y clave oportunidad de nuestros días (Menem, 1989).

Y la posibilidad de resurgimiento nacional llegaba, en el discurso menemista, en medio de la tragedia. Para el presidente, el país había tocado fondo:

El país está quebrado, devastado, destruido, arrasado [...] Estamos en una auténtica situación de emergencia económica y social. [...] Estamos viviendo [...] la más terrible de todas las crisis de las cuales tengamos memoria. [...] A la Argentina la sanamos entre todos los argentinos o la Argentina se muere. Se muere. Esta es la cruel opción (Menem, 1989).

En definitiva, la estrategia discursiva apuntó a persuadir a una sociedad desesperada. La situación era óptima para sedimentar un nuevo paradigma. Como explican Novaro y Palermo (1996:235), “los apoyos o la tolerancia social a las reformas y a la estrategia menemista provinieron [...] de la necesidad de huir de un presente insostenible y [...] del temor a volver a esa situación extrema”.

Imposición paradigmática

Todo proyecto de reforma intenta redefinir los supuestos sobre los cuales opera la política, creando nuevos principios de lectura del orden político en general o de un área determinada del hacer político en particular y descalificando principios hasta ahora vigentes (Panizza, 2002:80),

Las reformas impulsadas durante la gestión de Menem no sólo cumplen con esta premisa, sino que resignificaron el imaginario político, su espectro de acción posible, y la relación entre el Estado y la sociedad de manera radical, estableciendo un nuevo orden político que, como se analizará en este capítulo, incorporó nuevas ideas y nuevos límites que se pueden interpretar como lo que Hall (1993:290) denomina cambios de tercer orden. En este sentido, el gobierno de Carlos Menem marca un ejemplo de aplicación rígida y vertiginosa de las recomendaciones de los organismos internacionales a finales de la década de 1980 y principios de la de 1990. En dos años, los “ajustes estructurales” dieron forma a un Estado con nuevas funciones, nueva estructura, nuevas dimensiones, pero, como se irá viendo a lo largo del capítulo, con defectos muy similares a los del periodo anterior.

Tras romper con su propuesta electoral, Menem se abocó a defender la economía de mercado y su discurso incorporó el recorte del gasto público, el

achicamiento del Estado y la austeridad fiscal como puntos nodales. En definitiva, a poco de iniciada la gestión, el rumbo ideológico del presidente ya mostraba un acentuado tinte neoliberal. En su discurso frente a la Asamblea Legislativa, en julio de 1989, Menem ya anunciaba una revisión presupuestaria:

Esta economía de emergencia va a vivir una primera instancia de ajuste. De ajuste duro. De ajuste costoso. De ajuste severo. La economía argentina está con la soga al cuello, ya no queda lugar para los titubeos (Menem, 1989).

En este marco, se sedimentaría en el imaginario político una idea que se convertiría en rectora de los discursos políticos contemporáneos en América Latina: la dependencia del capital privado, y en gran medida de la inversión extranjera, como factor elemental para forjar el desarrollo económico. La fiabilidad del país para el capital internacional comenzaría a utilizarse como un índice métrico para determinar el buen rumbo político-económico de los gobiernos.

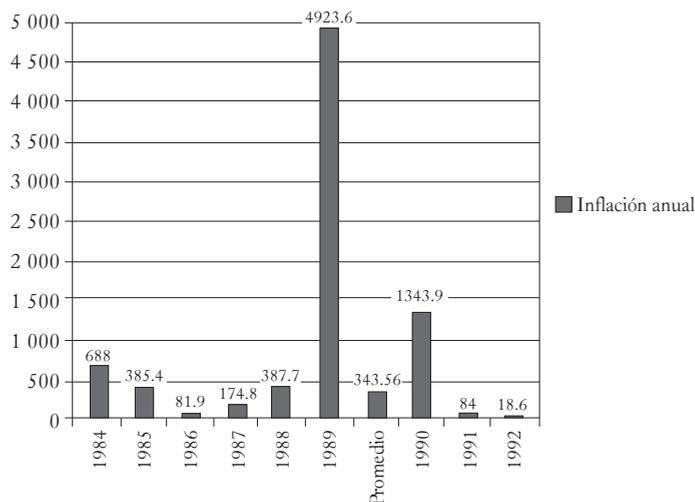
Vamos a ser generosos y amplios al convocar al capital extranjero (Menem, 1989).

Ante este anuncio, defendía su prédica electoral de líder nacionalista en la necesidad de engrandecer la Nación:

El verdadero nacionalismo es el nacionalismo del crecimiento, de la riqueza, de la producción. Porque somos profundamente nacionales en la concepción de nuestra economía, consideramos que no puede haber realización alguna en el marco del empobrecimiento, del atraso, del retroceso, y del aislamiento internacional (Menem, 1989).

Cabe destacar entonces que, si bien la influencia del Consenso de Washington fue reconocida en toda la región, en Argentina, aunque con diferentes grados de consenso y legitimidad, se habló de ajuste, privatizaciones y apertura a la inversión extranjera antes de que Williamson publicara su famoso programa. Aunque las ideas propuestas reformulaban los alcances institucionales del país, fueron puestas en práctica sin un debate público previo o al menos discusión legislativa, aunque bajo un argumento que poseía un fuerte consenso social: la necesidad de efectuar medidas para reducir el déficit fiscal y poder consolidar

GRÁFICA 1
Tasa de inflación en porcentaje anual (Argentina, 1984-1992)



Fuente: elaboración propia a partir de CEPAL, FMI, INDEC, Estudio económico de América Latina y el Caribe.

una economía estable, posiblemente, el principal deseo de una sociedad que no sabía lo que era vivir en una democracia sin volatilidad financiera. En pos de un Estado mínimo, las viejas nociones estatales se consideraron “viejas y obsoletas” (Menem, 1990b), obstáculo para el desarrollo del país:

El Estado no ha fracasado. Ha fracasado el estatismo [...] El Estado como organización política y categoría histórica, sigue teniendo validez. Las que ya no tienen vigencia son sus actividades como empresario, como productor, como industrial y como comerciante (Menem, 1990a).

Por ello se echaría a andar:

Un Estado dedicado pura y exclusivamente a sus funciones específicas [...] Ni petróleo, ni gas, ni teléfono, ni carreteras, ni usinas, ni aerolíneas, ni televisión [...] Nunca más el Estado incursionando o interviniendo en áreas que no le competen (Menem, 1990b).

Las nuevas funciones específicas del Estado eran “regular los marcos generales de convivencia, generar las condiciones materiales para la producción, inducir la inversión, orientar el crecimiento y fiscalizar la distribución” (Menem, 1992). Para matizar el fuerte cambio ideológico entre el discurso electoral y el discurso presidencial, se evitó hablar de “neoliberalismo” y se estipuló la definición “economía popular de mercado”. El nuevo modelo incorporaba, desde una óptica propia, los conceptos de democracia, redistribución y libertad al ámbito de la economía:

Esta economía comprende dos elementos: popular y de mercado. El primero, porque recrea el trabajo, garantiza la justicia social y posibilita la intervención del Estado en vista del bien común. El segundo, porque reconoce y garantiza la libertad económica [...] La redistribución es el nombre de la reforma en el sector económico. La reforma impone al proceso económico nuevos principios y reglas para recuperar la libertad, la iniciativa privada, la competencia, la inversión, el capital, la producción y el trabajo. La redistribución procura concretar la democracia económica (Menem, 1990a).

La redistribución, como se ve, no apuntaba principalmente a cobrar impuestos sobre las ganancias privadas para financiar programas sociales públicos, sino que incluía también la idea de redistribución de las áreas de producción en los distintos sectores y niveles privados. Una resignificación de conceptos que caracteriza a la tercera vía o neoliberalismo de los partidos populares, una suerte de “newspeak” que intenta presentar como una verdadera conquista social a la desmantelación del Estado de bienestar.

El inicio de la Reforma

Dos meses después de asumir el poder, Menem recibió del Congreso el mandato de proceder a una extensiva reforma del Estado, incluyendo la reforma de la administración pública y la privatización de las empresas estatales. Sin embargo, el clima de emergencia fue empleado para justificar la ausencia de debate parlamentario respecto a estas medidas. Para esto, gracias a un acuerdo entre los máximos líderes del Partido Justicialista (PJ) y de la Unión Cívica Radical (UCR), se promulgaron dos leyes que daban carta blanca al Ejecutivo para implantar

profundas reformas: la ley de Reforma del Estado y Emergencia Administrativa (23.696) y la Ley de Emergencia Económica (23.697). La ley 23.697, por ejemplo, puso en “ejercicio el poder de policía de emergencia del Estado, con el fin de superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias económicas y sociales que la Nación padece” (Ley 23697: artículo 1).

El proceso de reforma comenzó con los decretos presidenciales 435 y 479 de marzo de 1990. Ambas normas apuntaban a una modificación organizacional de la estructura del Estado. El primer decreto eliminó las secretarías de Estado y redujo el número de dependencias estatales a 32 subsecretarías de Estado que deberían estar distribuidas a través de ocho ministerios. Los subdepartamentos de la Oficina de Presidencia (el departamento más importante) fueron excluidos de la reducción. Por entonces, el Estado argentino contaba con 39 secretarías de Estado y 82 subsecretarías, cada una responsable de un subdepartamento de los diferentes ministerios. Por consiguiente, la reducción fue significativa. De un total de 121 secretarías y subsecretarías de Estado antes de la reforma, sólo 32 sobrevivieron.

Por su parte, el decreto 479 fue un complemento importante del primero. La norma organizaba la distribución de las 32 subsecretarías entre los ocho ministerios y asignaba tareas provisionalmente a cada una de ellas antes de que la reorganización total de la administración se llevara a cabo.

En los *considerandos*, ambas medidas se justifican a partir de fundamentos económicos. Las “graves circunstancias” que afectaban al país requerían la pronta intervención del Estado para “la estabilización de la economía y la reforma del Estado” que “tienen por objeto crear las condiciones necesarias para hacer posible el crecimiento de la inversión, el empleo y el nivel de actividad económica en el *marco de la economía popular del mercado*” (Decreto 435/90). De esta manera, la racionalización de la estructura organizacional de la administración tenía el objetivo de “alcanzar un adecuado cumplimiento de las pautas de política económica general, trazadas respecto del sector público, como así también de los diversos entes y organismos descentralizados” (Decreto 435/90). Ambos decretos presidenciales justificaban las medidas que se impulsaban en la necesidad de reducir el gasto público, invocando el estado de emergencia declarado por el Congreso el año anterior.

Para describir adecuadamente el alcance y magnitud de las reformas ya mencionadas y de las que discutiremos luego, vamos a realizar, en el siguiente punto, una breve explicación de la estructura de la administración pública federal en Argentina.

La estructura organizacional y sus modificaciones

Los ministros son los funcionarios que forman el primer nivel de la cadena de comando administrativo tras el presidente. Estos funcionarios son elegidos por el primer mandatario y se ubicarían, en una escala jerárquica total, tras éste y su vicepresidente. El segundo nivel corresponde a las secretarías de Estado y el tercero a las subsecretarías. Recién después de las subsecretarías llegan las unidades operacionales reales de la administración pública: las direcciones nacionales o generales.⁵ Los cargos superiores son, en su totalidad, puestos políticos.

Más allá de esta estructura formal, se debe tener en cuenta la existencia de dos figuras políticas intermedias entre los cargos políticos y los funcionarios: los asesores superiores, y los funcionarios fuera de nivel. Los “asesores superiores” operan “como delegados o intermediarios entre los funcionarios profesionales de carrera y las autoridades políticas”, por lo que no pueden considerarse “meros consultores que trabajan al margen de la jerarquía operativa” (Ferraro, 2006:167). Por su parte, los “funcionarios fuera de nivel” también son designados políticos que pueden actuar en diversas tareas, desde directores de agencias semiautónomas a asistentes ejecutivos de ministros (Ferraro, 2006:167). Esta estructura coloca a los servidores públicos profesionales muy lejos de los ministros, que son la fuente real de la mayoría de las decisiones políticas.

Héctor Domeniconi (1996:9), principal arquitecto de la reforma administrativa durante el gobierno de Menem, expresaba la necesidad de simplificar la estructura y acercar los altos rangos al nivel operativo para mejorar la comunicación entre los dos estamentos, de modo que éste fue uno de los puntos principales que se tuvieron en cuenta en el diseño de la nueva estructura.

La reforma continúa: el segundo paso y el primer fracaso

El segundo paso de la reforma se llevó a cabo en agosto de 1990 a partir del decreto presidencial 1482. En primer lugar, el decreto reducía de 291 a 184

⁵ Como se verá más adelante, tras la creación de la carrera administrativa, estos organismos, en regla, deberían estar formados y dirigidos por funcionarios civiles de carrera. No obstante, esto nunca llegó a aplicarse con criterio firme.

el número de direcciones generales y nacionales operativas en los distintos ministerios. Una vez más, la Oficina del Presidente fue excluida de la reducción. En segundo lugar, el decreto lanzaba la reforma general de toda la administración pública. Todos los Ministerios y la Oficina Presidencial tenían un mes para implantar el nuevo diseño organizacional de acuerdo con la reducción de subdepartamentos y direcciones estipuladas en los decretos anteriores. Sin embargo, la estrategia no funcionó porque la mayoría de las dependencias y direcciones no suscribieron el nuevo diseño organizacional y los ministros no ejercieron la presión necesaria para forzar la colaboración de sus subordinados. Cabe destacar entonces que un buen número de secretarías y subsecretarías son cargos políticos dados por el propio ministro.

Ante este primer fracaso, el gobierno estableció una nueva estrategia: la construcción política de consenso. La idea abogaba por incorporar el trabajo y la voz de los distintos sectores implicados y propiciar el apoyo y el poder necesario para implantar los cambios.

El impulso del Comité Ejecutivo

En septiembre de 1990, se creó el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA), compuesto por el Ministerio de Economía, en carácter de director, dos secretarías de Estado del mismo ministerio, tres secretarías de Estado de la oficina de Presidencia y un representante de la Unión de Personal Civil de la Nación (UPCN),⁶ uno de los dos sindicatos de funcionarios públicos del país. La creación del Comité marca un giro importante en el imaginario político: determina el inicio de la incorporación de lo meramente técnico-económico como factor fundamental de la organización de la nación. Lo privado-empresarial se convertía en un actor permanente en las decisiones políticas. En este sentido, es importante resaltar que el Comité fue financiado por la Fundación Empresaria para la Modernización del Estado, una fundación privada creada por algunas grandes empresas para impulsar este cambio. La fundación pagó los

⁶ El otro gremio es la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), que no fue convocado y mantuvo siempre un perfil opositor.

servicios de tres consultoras puestas a disposición del Comité: Arthur Andersen, Mc Kinsey y Egon Zehnder. También se encargó de costear la puesta en marcha del programa, principalmente los salarios de directivos y asesores, hasta que el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobaron un crédito común de \$650 millones para este programa (PSRTAL-3362AR). Las consultoras extranjeras también serían las encargadas del asesoramiento en todo lo relacionado con las privatizaciones de servicios públicos.⁷

Como última forma de consulta antes de comenzar nuevamente con las reformas, el Comité Ejecutivo organizó un seminario para algunos destacados economistas del país.⁸ El programa de reforma fue puesto a discusión de los participantes, quienes aprobaron sus líneas principales. De esta manera, se buscó evitar las críticas de los especialistas durante las etapas cruciales.

La estrategia de acción: la imposición ideológica

Uno de los puntos más controvertidos de la reforma fue la manera en que el presidente impuso sus decisiones tras la aprobación de las leyes de Emergencia Económica y Emergencia Administrativa. La fragilidad institucional y el contexto financiero no sólo justificaron la adopción de un discurso articulado en torno a variables económicas, sino que fueron el argumento utilizado para lograr consenso político sobre un nuevo modo de accionar institucional y dirigenal centrado en la omnipotencia del Poder Ejecutivo. Concretamente, las medidas fueron establecidas por *decretos de necesidad y urgencia*⁹ sin interferencia del Poder Legislativo. Por esto, muchos autores cuestionan la “legitimidad de la reforma”¹⁰

⁷ Para un análisis crítico del accionar de las consultoras privadas en los procesos de privatización, véase Verbitsky (1991).

⁸ Repetto (2001:14) destaca que estos economistas eran los “cercaños” al grupo de empresas que apoyaba el trabajo del Comité Ejecutivo.

⁹ Los decretos de necesidad y urgencia en Argentina son aprobados directamente por el presidente y pueden tener fuerza de ley. No obstante, como se verá, la utilización de estos decretos fue reglamentada con criterio jurídico recién en la Reforma Constitucional de 1994.

¹⁰ Los decretos de necesidad y urgencia emitidos por el presidente en Argentina tienen los efectos jurídicos de una ley. No obstante, hasta la reforma de 1994, la Constitución Nacional no atribuía al Poder Ejecutivo la facultad de emitirlos. Por lo tanto, su constitucionalidad era

por el actuar “decisionista” del presidente (Ghio y Etchemendy, 1998:42-49) o por el sentido “excluyente” y “unilateral” de los cambios (Repetto, 2001:14).¹¹ La manera en que Menem defendió su actitud fue alegar que la urgencia de resultados requería medidas veloces que impedían obtener “un pronunciamiento legislativo expeditivo en tiempo”, por lo que fundamentaban que el Poder Ejecutivo asumiera las funciones legislativas.

Si bien son válidas las críticas al modo de ejercer el poder, es necesario destacar el consenso político tácito que existía en torno a la urgencia de medidas. También sirve a modo de alegato a favor del gobierno el hecho de que la posibilidad de sobrepasar la instancia legislativa y crear decretos con fuerza de ley fue avalada, más tarde, en la Reforma Constitucional de 1994. No obstante, es verdad que el presidente se mostraba dispuesto a evitar las funciones del Legislativo si éste se oponía a los planes del Ejecutivo. Durante el acto, en noviembre de 1991, Menem se refería a las críticas recibidas por su estrategia de gobernar por decreto, incluso cuando los legisladores se negaban a aprobar los planes del gobierno:

Lo importante es que ese decreto tiene vigencia y cuando nuestros amigos del Parlamento quieran tratarlo, que lo traten, pero mientras tanto tiene plena vigencia y de este camino nadie nos va a desviar (Menem, 1991c).

efectivamente dudosa. A pesar de esto, la utilización de esta figura existía y estaba reconocida tácitamente. No obstante, lo significativo del gobierno de Menem fue la magnitud de este accionar: Alfonsín emitió ocho decretos de necesidad y urgencia durante su mandato, mientras que Menem superó las dos centenas.

¹¹ El estilo de toma de decisiones menemistas ha sido analizado de distintas maneras. Cavarossi lo considera como hiperpresidencialismo, debido al rol central del Ejecutivo y al debilitamiento de los demás poderes. El menemismo brinda muestras del alcance de la democracia delegativa (O'Donnell, 1994), en tanto la ciudadanía ve al presidente como depositario exclusivo de la legitimidad democrática. Analizando la situación desde esta perspectiva, es comprensible hablar de consenso tácito ante esta situación. Maurich y Liendo (1995), por su parte, diferencia ejecutivismo de decisionismo. El ejecutivismo se refiere a un estilo de gobierno donde el decretismo sería una de las herramientas con las que cuenta y a las cuales recurre el titular del Ejecutivo para poder gobernar en una compleja convivencia con el resto de los actores políticos, sería un estilo de gobierno. En tanto el decisionista es un “modo” de gobierno que, en forma autocrática y discrecional, resuelve todas las cuestiones públicas sin excepción, reforzando las atribuciones del Poder Ejecutivo en detrimento de otros órganos de gobierno.

La estrategia discursiva para justificar la intromisión entre poderes era igualar los planes de gobierno con el deseo de la mayoría de ciudadanos:

Nos han tratado de totalitarios. ¡Si es que el 86 por ciento está avalando este decreto! Prefiero ser totalitario de esta forma y no democrático con un 20 o un 10 por ciento de la población (Menem, 1991c).

Este discurso estuvo amparado por una visión de democracia delegativa de rasgos personalistas puesta en práctica a partir de un presidencialismo de carta blanca: el líder del ahora debía salvar la patria, un rasgo construido discursivamente por el discurso oficial desde la llegada al poder. En este sentido se puede entender la secuencia discursiva que da sentido a la idea de democracia, como que el pueblo eligió al líder y el líder debe materializar sus decisiones, puesto que su voluntad se identifica con la de la nación.

Contexto discursivo: el diagnóstico previo de la administración

Con la dirección del Comité Ejecutivo, la reforma se puso en marcha nuevamente en noviembre de 1990 con el decreto presidencial 2476, que contenía el programa y la agenda del proceso. Las medidas partieron de un diagnóstico negativo de la situación de la administración pública. Se advertía sobre “estructuras organizativas sobredimensionadas, débiles e ineficientes [...] en buena medida, como resultado de la aplicación del principio de organización por funciones o competencias compartidas”. Ante esta situación, “cualquier trámite podía producir una interminable circulación del respectivo expediente” (Domeniconi, 1992:10). El funcionamiento de la administración, según se explicaba, estaba centrado en el “apego excesivo al reglamentarismo”, en el sentido weberiano, que dificultaba la toma de decisiones. A su vez, la organización concentraba “las decisiones sustantivas en el nivel de los funcionarios políticos, sus asesores y, excepcionalmente, un reducido círculo de funcionarios de carrera situados en puestos clave. Por debajo, sobrevivió una burocracia formal cuyos gerentes se limitaron a controlar una rutina administrativa” (Domeniconi, 1992:10).

En este sentido, Menem sostenía:

La desnaturalización de la administración ejecutiva con estructuras múltiples, competencias reiteradas, sobredimensionamiento orgánico, proliferación burocrática, desjerarquización de la carrera administrativa y vocación reglamentarista, por una parte, más la vieja cultura del expediente, columna vertebral y paradigma de la cultura burocrática, imponen una nueva organización de la estructura superior del gobierno (Menem, 1990a).

En cuanto a los incentivos para mejorar la situación, el discurso oficial estipulaba las condiciones que generan predisposición y responsabilidad por parte de los funcionarios: las buenas remuneraciones y una carrera profesional seriamente estipulada y respetada (Domeniconi, 1992:10). En este marco, el presidente se mostraba plenamente consciente de que la buena administración era la base del buen gobierno y la posibilidad de crecimiento:

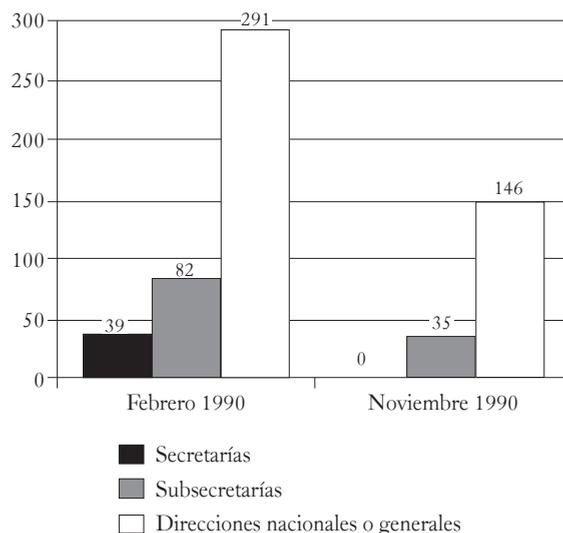
El problema argentino no es [...] por falta de desarrollo, sino un problema que radica en la falta de administración (Menem, 1991a).

Yo vengo sosteniendo desde hace mucho tiempo [...] que Argentina no es un país subdesarrollado, sino que se trata de un Estado totalmente subadministrado [...] A partir de esto hemos puesto en marcha este proceso de transformación del Estado, que va a darle la posibilidad a Argentina de organizarse (Menem, 1990c).

El primer paso de la reforma fue el mejoramiento de la eficiencia organizacional de la administración pública. Para esto, todas las estructuras organizacionales de la administración pública federal serían disueltas en un tiempo que no superaría los tres meses desde la promulgación del decreto.

A cada subsecretario de Estado se le ordenó diseñar, en 60 días, una nueva estructura para cada unidad administrativa dentro de la dependencia bajo su autoridad, incluyendo todas las direcciones generales y nacionales, así como las agencias y entregar la propuesta al Comité Ejecutivo. Mientras tanto, las viejas estructuras continuaban en funcionamiento hasta acabar el proceso. En caso de no cumplimiento de la orden, el Comité Ejecutivo tenía la autoridad de diseñar, en forma unilateral, la estructura organizacional del departamento o

GRÁFICA 2
*Reducción del número de dependencias
 y subdependencias del Estado (febrero 1990/noviembre 1990)*



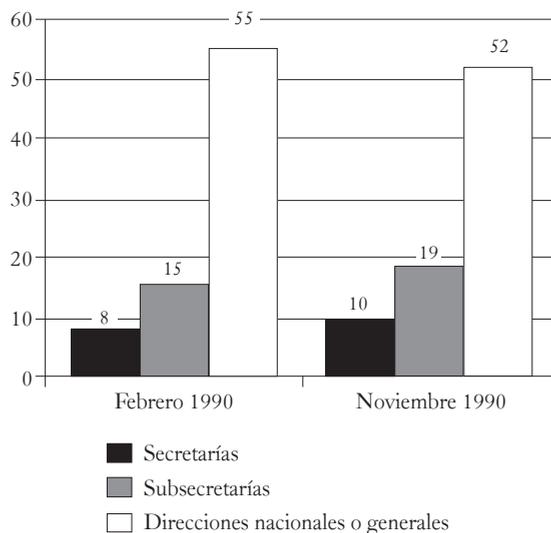
Fuente: elaboración propia a partir de datos del CLAD-SIARE, 1996a y Ferraro, 2003.

subdepartamento que no hubiera obedecido. Los ministros también fueron puestos al margen y, de hecho, perdieron su autoridad sobre el diseño organizacional de sus propios departamentos.

El plan buscó agilizar la gestión pública, evitar superposición de tareas, y optimizar el desempeño. Al momento de la reforma, algunas subsecretarías tenían a su cargo la supervisión de hasta siete direcciones (Domeniconi, 1996). En el nuevo diseño, el número de unidades operacionales bajo cada subsecretaría no podía ser mayor que tres. Los criterios para reducir el número de direcciones apuntaron en dos sentidos: la unificación de todas las direcciones que desempeñaban tareas de “apoyo administrativo” en la órbita de un Ministerio y la unificación de tareas duplicadas, problema que afectaba la agilidad de las decisiones (Domeniconi, 1996:9).

En definitiva, se consiguió un nuevo esquema de organización general (véase gráfica), mientras que la organización de la Oficina de Presidencia se vio reforzada gracias a un incremento de sus subdepartamentos.

GRÁFICA 3
*Incremento de dependencias en la Oficina Presidencial
(febrero 1990/noviembre 1990)*



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CLAD-SIARE, 1996a y Ferraro, 2003.

Segundo paso: reducción de personal

El segundo paso de la reforma consistió en la reducción del número de trabajadores. En este sentido, a diferencia de lo que sucedería en los otros casos analizados, el imaginario político incorporó dentro de lo *hacible* y lo tolerable el despido masivo de empleados y la generación de altos índices de desempleo. En este punto, el imaginario político menemista fue diametralmente opuesto al alfonsinista. El déficit fiscal, en este sentido, fue siempre el punto nodal de la acción política. De hecho, el gobierno reconoció que la reforma implicaba

“un ajuste con costos sociales” que determinaba ganadores y perdedores (Domeniconi, 1992:21). Estos costos “son inevitables cuando el Estado debe acomodarse a una crisis profunda de la cual constituye un factor determinante” (Domeniconi, 1992:21). Así, la problemática de las bajas laborales fue minimizada discursivamente con el augurio de la revolución productiva, la generación de empleo y el crecimiento futuro del país (Menem, 1990a).

Es necesario destacar que, como ejecutor de la reforma y portavoz del nuevo modelo ideológico, el gobierno se posicionó discursivamente como aquel que determinaba, desde el diseño y la puesta en práctica, así como los sectores privilegiados y los costos negativos del proceso. En este sentido, tras reconocer la existencia de costes sociales ante los cambios, no se busca generar un consenso social colectivo *a priori*, sino que, tras el necesario consenso político, se busca poner en práctica medidas que tengan aceptación pública y consenso *a posteriori*, reconociendo que los perdedores de hoy tendrían en el futuro el rédito de vivir en una Nueva Argentina.

La reducción de personal comenzó por el “personal transitorio”.¹² Esto pudo representar un número muy significativo de empleados, si se tiene en cuenta que, en la actualidad, 30 mil servidores civiles representan la planta de personal transitorio y los proveedores de servicios individuales con contratos especiales. Cada departamento y agencia pudo pedir la continuidad de cierto número de empleados de planta transitoria. Esta propuesta debía estar fundada y, de todos modos, debía implicar una reducción del 50% del personal transitorio total.

Aunque los empleados permanentes no fueron incluidos en la reducción de personal inicial, les fue inevitable verse afectados en el proceso de reestructuración de las dependencias, que debieron acomodarse a las cifras estipuladas por el Comité Ejecutivo. Esto significaba que, al presentar el nuevo diseño organizacional al Comité, cada unidad de los departamentos, incluidas las unidades de la Oficina de Presidencia, debían reducir su personal 34%, tomando como referencia el número de empleados de la unidad en marzo de 1990. Por su parte, las agencias debían reducir 40%. La reducción del 50%

¹² Esta decisión, en principio, puede parecer sorpresiva, debido a que la planta transitoria de la administración pública está compuesta, en su mayoría, por nombramientos políticos. No obstante, como se demostrará en las siguientes páginas, este discurso tuvo, en la práctica, un alcance absolutamente mínimo.

del personal transitorio mencionada anteriormente debía computarse dentro de las cifras generales. No obstante, no se esperaban mayores despidos de personal de planta permanente, cuyas indemnizaciones eran más costosas, pero la desmoralización crónica de los funcionarios públicos (que los impulsaba a adherirse al régimen de retiro voluntario imperante, cobrar la indemnización y buscarse otro tipo de trabajo) y los esfuerzos de las autoridades políticas por mantener sus nombramientos políticos en su lugar fueron, probablemente, las causas más importantes del relativo bajo porcentaje de nombramientos políticos en el número total de empleados dados de baja en 1991.

De un total de 63 420 bajas en ese año, 36.3% fueron resultado del sistema de retiro voluntario (abierto sólo para los empleados de planta permanente), 32.3% fueron empleados temporales cuyos contratos terminaron sin pedido de renovación de sus departamentos o agencias, 19.9% fueron empleados que eligieron la jubilación anticipada y 2.7% correspondió a despidos por reducción de personal. El restante 8.8% incluye maestros y maestras que ya había excedido la edad de jubilación y fueron animados a retirarse, empleados permanentes con nombramientos provisionales para posiciones superiores que fueron canceladas, etcétera (CLAD/SIARE, 1996).¹³

El imaginario político en el que se sustentó la nueva estructura organizacional, por supuesto, estipulaba tareas fundamentales y secundarias. Estas funciones primordiales se resumieron a la recaudación de tributos. Por ello, en el programa de Reforma, si bien existe la queja sobre el incremento de la planta de empleados en general, se cuestiona el poco crecimiento de la plantilla de los organismos responsables de la recaudación, que contaban con “apenas 22 mil agentes, menos del 4% del total de la APN” (Domeniconi, 1992:11). Según el gobierno, “este

¹³ Estas cifras pierden color cuando se consideran los efectos de la reducción de, primero, la privatización de las empresas públicas y, segundo, la descentralización de los sistemas de salud y educación que se realizaron en esos años. De los 258 018 empleados que trabajaban en las empresas públicas en 1989, sólo quedaban, en 1994, 39 211, lo que significa una reducción de 218 807 trabajadores (NyS, 1999:8). Por su parte, la descentralización de los servicios de educación y salud, llevada a cabo principalmente durante 1992, representó una reducción de aproximadamente 205 mil empleados, entre los que figuraban: maestros, profesores, doctores, enfermeras, trabajadores de la salud en todas sus esferas. En la mayoría de los casos, estos trabajadores de la administración federal pasaron a desempeñarse en las administraciones provinciales (Domeniconi, 1996:13).

grupo de organismos descentralizados es de los de mayor relevancia para el funcionamiento de las políticas públicas, no dispone de dotaciones de magnitud acorde con la importancia de sus funciones” (Domeniconi, 1992:15). En consecuencia, la reducción de personal no fue discriminada, sino que se hizo una importante excepción con la Dirección General Impositiva y la Dirección de Aduanas. El número de empleados de estas dos agencias se incrementó de 14 mil a 25 mil (Domeniconi, 1996:13).

La creación de un servicio civil de carrera

El tercer paso del proceso de reforma fue la creación, en mayo de 1991, de un sistema de carrera para los servidores civiles que comprendía dos áreas:

1. Una amplia carrera de servicio abierta a todo tipo de empleados estatales bajo el nombre de Sistema Nacional de la Profesión Administrativa: Sinapa.
2. Un servicio civil de alta jerarquía con un perfil ejecutivo, semejante al servicio civil ejecutivo de Estado Unidos, denominado *Régimen de cargos con funciones ejecutivas*.

Los dos niveles estaban completamente integrados, y el régimen ejecutivo representaba el nivel más alto del sistema. Como ingreso se estableció el principio del reclutamiento meritocrático a partir de concursos abiertos y evaluaciones periódicas (cada seis meses) del desempeño de todos los funcionarios. Los resultados de estas evaluaciones determinan asensos y bonificaciones. El Sinapa redujo abruptamente las capas jerárquicas entre el sector alto y bajo de la escala laboral. Mientras el viejo escalafón contaba con 24 capas jerárquicas, el Sinapa se dividió en un total de seis niveles para todos los tipos de empleados públicos.

Mientras tanto, el Sistema de Servicio Civil Ejecutivo comprendía todas las posiciones directivas a cargo de las direcciones nacionales, generales y comunes, o sea, las unidades operacionales de la administración. Se esperaba que los funcionarios de alto rango de la carrera (Sinapa-Nivel A) fueran capaces de desempeñar esas funciones ejecutivas. Los niveles de salario de los altos cargos fueron determinados de acuerdo a los sueldos de los gerentes del sector privado con responsabilidades similares.

Con la mera excepción del cuerpo de administradores gubernamentales, el Sinapa representó la primera experiencia masiva y sistemática de organización con base en el reclutamiento meritocrático en la historia del Estado argentino. Esto no significa que el reclutamiento meritocrático fuera completamente inusual en el antiguo sistema, sino que se trataba de una posibilidad abierta y no sistemática que quedaba a discreción de las autoridades pertinentes cuando se debía cubrir un puesto.

El imaginario político en torno al Sinapa

El nacimiento de la carrera administrativa (Sinapa) estuvo marcado por claros principios weberianos, poniendo el énfasis en “un reordenamiento escalafonario sustentado en los principios de mérito, capacitación y sistemas objetivos de selección y productividad como fundamentos del ingreso y la promoción de los agentes públicos”. De esta manera se impulsaban medidas tendientes a “jerarquizarla y a crear incentivos reales” (Domeniconi, 1992). Entre los incentivos reales destacaba el de “la jerarquización salarial de los cargos gerenciales de la APN, acompañada de un nuevo régimen de selección del personal con funciones ejecutivas fundado en la transparencia y la objetividad de los nombramientos y la equiparación de las remuneraciones con las existentes en el sector privado para funciones equivalentes” (Rojo y Canosa, 1992:31). Para Menem, era inconcebible que el sueldo de un funcionario de alto rango no fuera competitivo con los del mercado laboral privado.

No es posible que un director con enormes responsabilidades en el sector de la administración pública esté ganando sueldos miserables mientras en el sector privado los salarios le posibilitan una vida más digna junto con su familia (1991).

La presentación de la necesidad de una carrera administrativa presentó una peculiaridad: rompía con la vieja mentalidad de ocupación irrestricta de un puesto porque la dimisión de los funcionarios civiles no estaba descartada desde el principio, como era habitual en el país.¹⁴ Las causas de despido podían ser no

¹⁴ Si antes existía la posibilidad de despidos, se limitaban a casos tan extremos que eran imposibles de poner en práctica.

sólo el mal desempeño, sino también la disolución de unidades administrativas o la finalización de ciertas funciones debido a causas organizacionales que requieran mayor flexibilidad. De esta manera, se subyugaba la administración a la decisión política del Ejecutivo y sus funcionarios, pues en ellos recaía, en última instancia, la posibilidad de determinar los “criterios de eficiencia y necesidad del servicio” (Rojo y Canosa, 1992:32) que determinarán la continuidad, o no, de las dependencias y sus empleados. A partir de estos parámetros, durante el segundo gobierno de Menem, se congelarían los cargos vacantes y los concursos, y los principios meritocráticos en la administración pública no tendrían sino una vigencia parcial y restringida.

A pesar de este final, el discurso menemista mostró una cierta claridad inicial, y una similitud perceptible con el discurso académico que años más tarde consagraría el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)¹⁵ en torno a la noción de buena administración. Al reconocimiento de la necesidad de incentivos concretos y sueldos dignos, se sumaba el reconocimiento de la necesidad de una carrera administrativa que profesionalizara la función pública, impusiera principios meritocráticos en busca de un incremento de la calidad en los recursos humanos y combatiera el clientelismo.

Queremos hombres profesionales que estén al servicio del pueblo a través del Estado; no queremos nunca más improvisaciones, no queremos nunca más amiguismo o tener en cuenta la procedencia de quien va a integrar los cuadros de la administración pública, para que tenga alguna ventaja, alguna prebenda o algún privilegio [...] Desde hoy en más, el talento, la capacidad, la preparación y la ética, van a tener plena vigencia en la administración pública nacional (Menem, 1991a).

No hay posibilidad de transformar al Estado si no contamos con los recursos humanos necesarios para llevar a cabo la tarea. Argentina posee recursos humanos altamente capacitados, a los cuales hay que ir actualizando, modernizando y poniendo de acuerdo con los momentos que vive el mundo (Menem, 1991b).

La puesta en marcha del Sinapa, según el discurso oficial, se convertía en un logro “histórico” que posibilitaba el fortalecer el nuevo modelo de Estado y crear

¹⁵ Como se discutirá más adelante, el Programa de Nueva Gestión Pública para América Latina presenta fuertes huellas discursivas de lo dicho por el menemismo.

“un nuevo modelo de empleado público” (Menem, 1992). En este sentido, el gobierno reconocía la existencia de prácticas clientelísticas en la administración pública con propósitos electorales. Esto, según el presidente, se convertía en un grave obstáculo para el logro de resultados positivos. Por ello era necesario acabar con estas prácticas y generar canales de interacción, y diálogo recíproco, entre los ámbitos políticos y los administrativos, respetando al funcionario de carrera.

Se acabó el amiguismo en la Administración Pública. Aquí ningún político demagógicamente podrá poner la mano sobre los empleados públicos para que los voten en una elección y los defrauden a la siguiente (Menem, 1991c).

Los técnicos y los políticos debemos estar unidos por un inmenso desafío cultural. El desafío de reconstruir al Estado argentino. De ponerlo de pie [...] Sin acomodos políticos. Sin amiguismos partidarios. Sin arbitrariedades que lo conviertan en un botín de guerra. O en un espacio copado [...] por los privilegios. Es decir: un Estado con profesionales de primer nivel. Con la carrera administrativa consolidada. Sin ingresos ni promociones “por la ventana”. Con sueldos jerarquizados. Con premios y castigos (Menem, 1992).

El mérito, en el discurso oficial, era presentado como una solución al clientelismo imperante hasta entonces. Por otra parte, también se reconocía la necesidad de generar canales de participación ciudadana y estar atentos a las necesidades de la sociedad para poder brindar servicios óptimos (Menem, 1990a).

El análisis discursivo del gobierno muestra la lógica unidireccional con la que se enfrentaron los conflictos y la racionalidad legal en la que se basaban los argumentos. Si bien se reconocían prácticas corruptas y clientelares, el discurso las contemplaba como una realidad tendiente a ser solucionada simplemente con un nuevo orden reglamentario. El incentivo económico, la estabilidad laboral y la instauración de una carrera administrativa eran el marco legal y normativo que, por sí mismo, tenía elementos suficientes para modificar las prácticas culturales e informales que se reconocían en el interior de las dependencias. Por supuesto, para que este análisis discursivo cobre coherencia, se debió aislar a la administración, y sus prácticas, del resto de la sociedad, considerando que la informalidad en el ejercicio de las funciones públicas se debía a una forma de hacer burocrática y no ha una cultura política general que, retroactivamente, se

nutría de un imaginario social mayor y de una cultura global que connotaba las relaciones de poder en todo el ámbito social y político.

*Los administradores gubernamentales durante el menemismo:
el comienzo de los problemas*

La llegada de Menem al poder fue un desafío para el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (AG), el pequeño grupo administrativo de élite creado durante el gobierno de Alfonsín, puesto que debieron enfrentarse a una transición hacia un gobierno de distinto signo político. Teniendo en cuenta las prácticas administrativas de entonces, y el hecho de que todos estos administradores fueron entrenados bajo la supervisión de un partido que ahora se encontraba en la oposición, la disolución de los cuerpos y la intención de cesantar a algunos miembros no era una idea que se descartara. A pesar de esto, la prudencia de haber optado por preservar la pluralidad política dentro de los cuerpos tuvo a fin de cuentas un resultado positivo. Tras las dudas iniciales acerca de la lealtad de los administradores gubernamentales, el gobierno optó por contar con ellos.

Los AG tuvieron un rol destacado en la primera reforma del Estado, entre 1991 y 1992, que incluyó la privatización de las empresas estatales y la creación de la carrera administrativa. También participaron en la organización de la Asamblea Constituyente para la reforma de la Constitución en 1994, en la creación de un gobierno independiente para la ciudad de Buenos Aires¹⁶ y en muchos otros programas estatales (Minsky, 2001:15; Piemonte, 2005:7-8).

Pero a pesar de los buenos resultados, el programa tuvo una corta vida: el último entrenamiento para administradores gubernamentales se desarrolló entre 1993 y 1995. No obstante, no fue por iniciativa del gobierno que se detuvo el programa, sino por una posibilidad de veto que se les había otorgado desde el principio a los administradores. Desde su creación, a ellos se les dio el poder de detener las nuevas formaciones si consideraban que se incorporaban intereses políticos particulares, no se respetaba la pluralidad o no se mantenía el espíritu del cuerpo. Tras el último entrenamiento, los AG se opusieron exitosamente a

¹⁶ La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires se hizo efectiva con la reforma de la Constitución.

los planes del gobierno de impulsar nuevos programas porque consideraban que se estaba tratando de introducir preferencias ideológicas oficiales en el diseño curricular de los cursos¹⁷ (Minsky, 2001:19).

Durante el segundo mandato de Menem, las relaciones se tensarían debido a que los administradores no serían considerados para trabajar en la Segunda Reforma del Estado, ya que el gobierno preferiría contratar una red paralela de consultores (Piemonte, 2005:9; López y Zeller, 2006:141-142). No obstante, aunque con estas dificultades, el cuerpo lograría sobrevivir a diez años de gobierno peronista.

El tercer gobierno: la continuación de Menem en el poder

Realizadas las primeras medidas de reforma y con la economía estable a partir del Plan de Convertibilidad,¹⁸ el gobierno cesó en su intento de modificaciones en el sector burocrático. En este sentido, Ghio y Etchemendi (1998) sostienen que los primeros resultados alentadores del plan económico marcan el final de la etapa de reforma, que duró un año y medio y coincidió con la crisis económica

¹⁷ Las denuncias de introducción de preferencias ideológicas en la formación de agentes públicos durante la gestión de Menem no se limitaron al Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Los programas de formación permanentes para funcionarios instaurados por el gobierno (en el próximo párrafo se analizarán dichas reformas) también fueron cuestionados en sentido similar. Graciela Hopstein (1999) considera que más que de capacitación se trataba de búsqueda de consenso en términos gramscianos. “El consentimiento de este grupo (los trabajadores) hacia el programa de reformas, resulta de vital importancia ya que dichos agentes cumplen un papel protagónico en la efectivización y administración de políticas. Esta instancia es utilizada entonces como un instrumento hegemónico orientado a la obtención de consenso y compromiso activo de los trabajadores públicos, para la implementación exitosa de los programas de reforma” (Hopstein, 1999:77).

¹⁸ La Ley de Convertibilidad (Ley 23.928 del 27 de marzo de 1991) estableció un cambio fijo entre la moneda nacional y el dólar. Este sería el primer paso para crear una nueva moneda (el Peso convertible o Nuevo peso argentino) cuyo valor estaría equiparado “en uno a uno” con la moneda estadounidense. El objetivo del cambio fue combatir la inflación. La medida, que necesitaba de abundantes reservas en divisa para mantener la paridad monetaria, fue posible gracias a la utilización del dinero ingresado a partir de la venta de las empresas estatales.

y social generada por el proceso hiperinflacionario. Esto puede sonar lógico, puesto que, cuando el programa del ministro de Economía, Domingo Cavallo, comenzó a rendir frutos, se hizo necesaria la urgencia de conseguir fondos tendientes a soportar la paridad entre el peso argentino y el dólar estadounidense. Es en este marco que el énfasis del gobierno se puso en finalizar los procesos de privatizaciones más importantes.

En tanto, no quedaba claro que la administración hubiera mejorado su eficiencia. Como expone Bozzo, y retoma Repetto,

[...] hacia mediados de los años noventa, realizada la parte más profunda de la transformación de la relación del Estado con el entorno socio-económico, quedaban al descubierto una serie de inconvenientes en el funcionamiento administrativo, las cuales habrían de operar como bases y fundamentos para que nuevos intentos reformistas cobrasen relativa y coyuntural fuerza: *a*) superposición de competencias similares en unidades organizacionales diferentes; *b*) agencias burocráticas con límites escasamente definidos en su intervención; *c*) proliferación de disfuncionalidades internas producto del propio diseño organizacional y normativo inadecuado; *d*) funciones transferibles, no ejecutadas en la primera reforma; y *e*) conflicto asociado a las ambigüedades y ausencias de la regulación, que media la relación entre las empresas prestadoras monopólicas y los usuarios-consumidores (Bozzo 1997, cit. en Repetto, 2002:14).

Por entonces, una nueva coyuntura de crisis se presentaba a partir del impacto de la crisis mexicana, conocido como Efecto Tequila, a lo que se sumaba la baja recaudación impositiva y el déficit fiscal. Esto abrió el debate sobre la necesidad de nuevas reformas. Se comenzó a discutir la posibilidad de un nuevo proceso de achicamiento de las dependencias estatales, reducción de personal y el congelamiento de la carrera administrativa. El argumento discursivo oficial, nuevamente, apuntaba a una posible crisis financiera que devastara la estabilidad lograda. En cuanto a las ideas que movieron las nuevas medidas, coincidieron con las expuestas a principio del mandato y que apuntaban, otra vez, a la racionalización de las estructuras organizativas y a la reducción de personal, reconociendo oficialmente los costos sociales que esto implicaba, pero insertándolo, nuevamente, en el marco de un necesario esfuerzo social para reactivar la economía del país y generar una reforma productiva que permitiera crear puestos genuinos de empleo.

La ruptura discursiva más grande, sin duda, fue la referida a los fundamentos del mérito y la carrera administrativa. Con la segunda reforma, la administración pública de alto rango recobró el perfil político que la ha caracterizado a lo largo de la historia.

El desarrollo de la segunda reforma

Hacia 1994, las modificaciones en torno a la administración pública seguían insistiendo en el objetivo del equilibrio fiscal y la eficiencia del gasto público (Decreto 1545/94), ante las secuelas del Efecto Tequila. En este caso, el nuevo decreto suprimía puestos de la administración debido a que la compleja situación financiera, otra vez, hacía “necesario analizar y evaluar todos aquellos gastos que se encuentran financiados en el Presupuesto General de la Administración Nacional, como es el caso de los cargos vacantes, que pueden ser suprimidos produciendo reales e inmediatas reducciones en el gasto público”. Una vez más, se reconocía en los considerandos del decreto el deseo de caminar hacia una administración cada vez más económica. La urgencia ante la necesidad de evitar una nueva crisis fue nuevamente la manera de comunicar las medidas y persuadir sobre el menester de aplicarlas:

La crisis desatada a fines de 1994 en los mercados financieros internacionales, hace necesario la adopción de *severas* medidas de aplicación excepcional y de resultados *inmediatos* a efecto de lograr su corrección (Menem, 1995).

Las medidas incluían un nuevo ajuste de personal, pero agregaban recortes presupuestarios y reducciones de salarios en los cargos de mayor cuantía (Decreto 290/95). De estas reducciones, dependía que el Estado pudiera, o no, abonar los sueldos del resto de los empleados:

Además de las reformas dispuestas para reducir los gastos del sector público de modo de cumplir con las previsiones en materia de ingresos, cabe abordar con similar urgencia las reformas necesarias para restablecer el normal funcionamiento del sistema financiero (Menem, 1995).

Tras la reelección de 1995, el gobierno modificaba su postura en torno al mérito y anunciaba nuevos regímenes de contrato de personal (Decreto 92/95). La medida se presentó como una herramienta para sumar “personal especializado y propiciar el desarrollo de programas de trabajo especiales que colaboren a su más eficaz desenvolvimiento”.

Si bien la mayor parte de las actividades profesionales, técnicas y administrativas de la Administración Pública Nacional son atendidas por el personal permanente y no permanente incluidos organizativa y presupuestariamente en las estructuras existentes y comprendido dentro de los regímenes que regulan la carrera administrativa del Estado, la creciente complejidad de la dinámica propia de la actividad estatal ha generado cada vez mayores y variados requerimientos, exigiendo correlativamente, establecer diversas formas de contratación en orden a las características propias de los servicios que se demanden (Menem, 1995b).

Ante esta situación, se estableció un sistema de incorporación de personal de manera transitoria y bajo tareas específicas. Por esta razón, la Administración Pública se fue poblando con un numeroso contingente de personal contratado, cuyos salarios –financiados con créditos de organismos internacionales– son mucho más elevados que los que perciben los planteles permanentes y no necesariamente estipulados, de manera transparente, en los rubros presupuestarios que computan el gasto en personal (Thwaites, 2001). Esta lógica de incursión expresa un sesgo muy fuerte de la reforma: “la presencia de cuadros técnicos que conforman una suerte de ‘enclaves’ en la administración, con condiciones y controles muy diferentes a los del resto de los agentes públicos y que responden exclusivamente a las más altas autoridades políticas de turno (Shepherd, 1999), limitándose así toda posibilidad de configurar un verdadero cuerpo burocrático de carrera” (López y Zeller, 2006:139).

En 1996, se lanzaría así la llamada “Segunda reforma del Estado” (Ley 24629/96 –Decreto 660/96). Otra vez se rememoraban las funciones “indelegables y propias” del Estado Nacional, y desde ahí se proponía un nuevo reajuste y achicamiento de las dependencias del Estado, que habían sufrido un fuerte incremento desde la reducción de la Primera Reforma. Para desarrollarla, se creó una nueva unidad especial similar al Comité Ejecutivo creado en 1990: la Unidad de Reforma y Modernización del Estado: URMA (Decreto 558/69).

La unidad estaba a cargo del jefe de Gabinete y se encargaría de coordinar y controlar las nuevas reformas. Estaba formada por funcionarios de la Secretaría de la Función Pública y Hacienda, la Sindicatura General y un representante de cada ministerio, Secretaría de la Presidencia u organismo de cuya reforma se tratara, y un representante de la Unión de Personal Civil de la Nación.

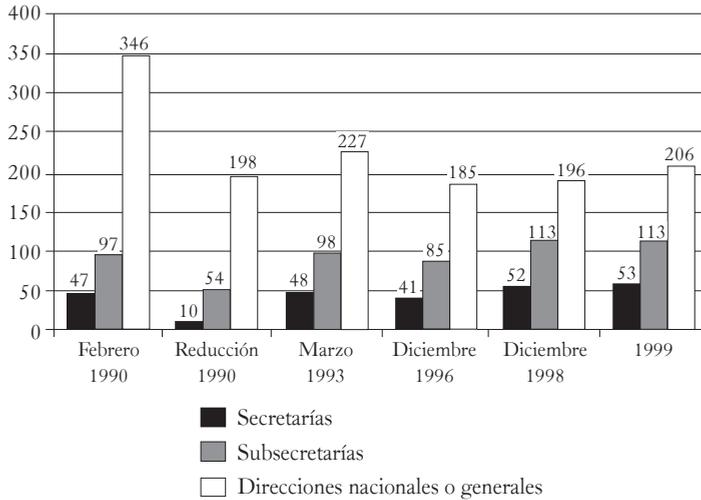
En el marco de las modificaciones, se dispuso una nueva estructura organizativa de la Administración Central y los entes descentralizados a partir del Decreto 660/96. La norma dispuso la reducción de 19 secretarías, 40 subsecretarías y 59 direcciones. Asimismo, se suprimieron 8 123 puestos laborales, de los cuales 3 846 correspondían a vacantes sin cubrir que fueron congeladas. En tanto 4 277 agentes pasaron al Fondo de Previsión creado por el gobierno (bajo la misma norma) para brindar ayuda a los empleados despedidos en dos sentidos: para ser reincorporados en otras dependencias de la administración y para recibir formación que, en caso de no ser reincorporados, les sirviera para ingresar al mercado. Los trabajadores del Fondo tenían un año para solucionar su situación. Pasado este tiempo, quedaban fuera del Fondo. En definitiva, la reducción significó una baja nominal del 3% en los cargos totales de la administración pública (Bozzo, López y Zapata, 1999).

La segunda reforma se realiza, entonces, para paliar un problema creado únicamente por el propio gobierno, puesto que después de la primera reforma y la racionalización de las estructuras organizativas, la creación de nuevas dependencias fue constante (Oszlak, 1996; López y Zeller, 2006:142; Repetto, 2002:15). El vicio de aumentar la cantidad de dependencias estatales, no obstante, no cesó con la nueva reforma. Como se aprecia en la Gráfica 4, al final de la gestión de Menem, nuevamente se habían incrementado la cantidad de secretarías, subsecretarías y direcciones.

En definitiva, se puede hablar de una *dislocación* constante entre texto público y texto privado, lo que determinó un discurso oficial con incoherencias semánticas. No obstante, este cambio de rumbo en ideas, propuestas y acciones concretas del gobierno estuvo siempre amparado en un punto nodal: el tópico de que era el equilibrio fiscal aquello que, en primera instancia, debía perseguir la gestión de gobierno.

GRÁFICA 4

Dependencias del Estado durante la gestión de Menem



Fuente: elaboración propia a partir de Repetto y CLAD.

En términos de mejoramiento de la administración pública, la segunda reforma sería corta y limitada. Para finales de 1996 “había sido extraoficialmente abandonada” (Repetto, 2002). No obstante, en la práctica, sirvió para detener todos los mecanismos que, desde lo discursivo, se habían realizado para combatir el clientelismo y la corrupción en el ingreso a la función pública.

El cuarto gobierno: la crisis institucional

En 1999, Fernando de la Rúa llegaba a la Presidencia con un discurso que reflejaba una estrategia que los años de democracia sedimentarían como algo propio de la cultura política argentina: el comenzar de cero y legitimar la gestión propia a partir de diferenciarla discursivamente de la anterior y culpar a la administración previa de los focos de crisis heredados. El presidente encabezaba la *Alianza*, una coalición formada por la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente

País Solidario (Frepaso). Este último grupo político constituía una escisión peronista de centro izquierda, distanciada del menemismo, del que criticaba en particular el hecho de que, en los últimos años de su gestión, se hubiera visto involucrado en diversos escándalos de corrupción.

De la Rúa se presentaba como un líder de bajo perfil, moderado, serio, que hacía de la transparencia y la rectitud sus armas de gobierno. Se posicionó discursivamente como el político honesto que terminaría “con la corrupción y las políticas sociales clientelistas” (De la Rúa, 1999). Para ello, era necesario construir un Estado diferente al que había recibido.

No vengo a emprolijar modelos, sino a que entre todos luchemos por un país distinto [...] Ese cambio supone en primer término una estricta vigencia de los valores que deben estar necesariamente vinculados al estilo de gestión de los intereses públicos. La transparencia, la honestidad, la austeridad, la lucha permanente contra cualquier forma de corrupción, la convicción profunda de servir a la gente (De la Rúa, 1999).

En este sentido, el diagnóstico oficial apuntaba a problemas internos centrados en la cultura política y las instituciones informales sobre las que se asentaban las prácticas administrativas.

Para terminar con la dilapidación y los desvíos, resulta imperioso reconstruir al Estado y cambiar la cultura interna de la administración pública. Si el sector público cuenta con los recursos institucionales, administrativos y organizativos necesarios para servir a la gente, la corrupción en los actos del Estado disminuirá y podrán aplicarse las posibilidades de control ciudadano del gobierno (De la Rúa, 1999).

Desde una visión técnica, se partía de una concepción monocausal del problema, que era factible de ser solucionado, simplemente, con reestructuraciones organizacionales. Para reformar la administración, el gobierno recuperó las propuestas que Osborne y Gabler expusieron en *Reinventing Government*.¹⁹ Durante la gestión aliancista, las referencias a estos teóricos serían constantes.

¹⁹ Esto puede resultar una cuestión obvia si se tiene en cuenta que los integrantes del Grupo Sophía fueron elegidos para dirigir la Subsecretaría de la Gestión Pública. Antes de la asunción de la gestión aliancista, Osborne visitó Buenos Aires para dar un curso de entrenamiento organizado,

Todo empleado estatal tendrá obligaciones precisas y estímulos adecuados para cumplirlas [...] Un Estado al servicio de sus ciudadanos debe incrementar constantemente la calidad de sus tareas. Por eso desburocratizaremos y agilizaremos el desempeño de los organismos públicos [...] Organismos públicos que asuman compromisos de resultados [...] Esta iniciativa es fundamental para asegurar la transparencia y la eficiencia en la gestión pública [...] El conocimiento de los ciudadanos acerca de las actividades del Estado constituye un pilar del orden republicano [...] Impulsar políticas que incentiven la competencia es un compromiso orientado a generar productos de menor precio y mejor calidad [...] Es imprescindible la existencia de entes reguladores estrictos, justos, transparentes y autónomos con la participación de usuarios y consumidores (De la Rúa, 1999).

No obstante, más que cambios, lo que caracterizó al gobierno de De la Rúa fueron los recortes, tanto de sueldo como de personal. Aunque el gobierno presentó datos fehacientes sobre el legado menemista que pudieran haber justificado las medidas,²⁰ la situación social, con 15% de desempleo y 28% de la población con problemas laborales (INDEC, 1999), no presentaba ánimo suficiente para medidas que empeoraran los índices. A pesar de la permanente diferenciación discursiva del gobierno anterior, Repetto (2002:16) cuestiona que “la propuesta aliancista no ponía en cuestión las más estructurales reformas del Estado en su relación con el sistema socioeconómico, sino que apuntaba básicamente a la generación de transformaciones internas al aparato burocrático tendientes a mejorar la transparencia y la eficiencia del Estado”. De esta manera, el punto nodal de la gestión, y argumento de las medidas, fue nuevamente la variable económica.

La gestión de De la Rúa declaró, asimismo, encontrarse con una estructura del Estado “sobredimensionada”: 53 secretarías de Estado, 113 subsecretarías y 206 direcciones generales. Presidencia, por su parte, era la dependencia más

justamente, por el Grupo Sophía. Las ideas centrales del programa de Osborne y Gabler serían las que marcarían el discurso oficial de la gestión. No así su acción, que debió acomodarse a una situación de crisis financiera y social en la que no había margen de innovación.

²⁰ Véase por ejemplo De la Rúa (1999). Tras ser electo, De la Rúa conformó un equipo coordinado por su hermano, Jorge De la Rúa, para establecer las nuevas líneas de acción política y analizar el legado menemista.

fortificada: de ahí dependían los ocho ministerios, la jefatura de Gabinete y 17 secretarías. Ni bien asumir el gobierno, reestructuró las dependencias a partir de una nueva Ley de Ministerios (Ley 24.190, reglamentada por Decreto 20/99, del 13 de diciembre). Según se explicaba, era necesario “un reordenamiento estratégico”. La nueva estructura organizacional, aunque aumentaba el número de ministerios a 10, reducía a 42 las secretarías y a 58 las subsecretarías.

Desencuentro, ajustes y recortes de salarios

Prontamente, la coalición de gobierno mostró fisuras importantes en torno a cómo impulsar las reformas. El primer problema surgió a partir de la creación de la Secretaría para la Modernización del Estado, dependiente de la Vicepresidencia de la Nación. Según el jefe de Gabinete, su funcionamiento se superponía con el accionar de la Subsecretaría de la Gestión Pública, que estaba a su cargo.²¹ No obstante, los conflictos internos pasarían a segundo plano ante la situación económica crítica, que requería medidas urgentes. A un mes de la asunción del mando, los recortes de salarios comenzaron a ser la herramienta predilecta para mejorar las finanzas públicas.

El propio presidente, al tomar el mando del país, había anunciado recortes y los justificaba en que eran la única posibilidad de mejorar la situación de emergencia por la que atravesaba el país.

La situación es grave. El déficit presiona sobre la tasa de interés, afecta las obligaciones básicas del Estado y perjudica al conjunto de la economía. Hay que parar el déficit para disminuir el riesgo país y el costo argentino [...] Cuando hay que cubrir un bache del orden de los 10 000 millones de pesos, no se puede decir

²¹ Según explican López y Zeller (2006:143), “en una primera etapa, la reforma administrativa se asumió como prioritaria para el vicepresidente Carlos Álvarez, quien creó la Secretaría para la Modernización del Estado, dependiendo directamente de su órbita. Pero las iniciativas, que volvían a rescatar las propuestas de Clinton-Gore, carecieron de coordinación o, en muchos casos, se superponían con la tarea que Terragno, como jefe de Gabinete, le había encomendado a los jóvenes del Grupo Sophia, quienes para ese entonces desembarcaron en la Subsecretaría de la Gestión Pública”.

alegremente que hay cuentas ordenadas. La situación es peor que la anunciada, más grave que la informada por el gobierno saliente [...] Dejar las cosas como están significaría más desempleo, más crisis económica, menos recursos para la educación, la salud y la pobreza (De la Rúa, 1999).

En definitiva, otra vez, para justificar medidas que podían ser consideradas *a priori* como antipopulares, se recurría a la retórica del miedo advirtiendo que, de no actuar, la situación podía empeorar. Así se impulsó, en los primeros días de 2000, un plan global de reducción del gasto público que incluyó recortes de sueldos y despidos en los ministerios de Economía y de Trabajo. Economía planteaba una reducción del 25% en los gastos en concepto de contratos laborales, mientras Trabajo anunciaba disminuciones que, en algunas unidades, ascendían al 40% de la plantilla o al 50% de recorte salarial.²² Por otra parte, se anunció la intención de disolver organismos, entre éstos el Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

Semanas después, la Jefatura de Gabinete anunciaba un recorte del 50% del personal que determinaría un ahorro anual de 7.5 millones de pesos. La mayoría de los empleados despedidos fueron “contratados por la gestión menemista”.²³ Según anunció el subsecretario de la Gestión Pública, Leandro Popik, dentro de la reducción ingresaba el 5% del personal de planta permanente. Los recortes en recursos humanos sólo significaban una parte de un ajuste total de 28 millones de pesos impulsado para revertir los “excesos de gastos de la gestión menemista”.²⁴ Luego, se procedería a un recorte salarial global del 13% para toda la administración pública.

²² “Echan a empleados y rebajan sueldos”, *La Nación*, 4 de enero de 2000.

²³ Según se anunció, entre los contratados se encontraban asesores que cobraban entre 10 mil y 12 mil dólares mensuales, casi el doble que un secretario de Estado. “El jefe de Gabinete, Terragno, reducirá al 50% el personal de su área”, *La Nación*, 15 de enero de 2000.

²⁴ El gobierno denunciaba: “Contratos por precios exagerados de servicios de limpieza, teléfonos, o automóviles, como los 17 vehículos alquilados por los que se pagaban, cada año, valores superiores a los 30 mil pesos cada uno. ‘Se gastaba en mantenimiento, alquiler y estacionamiento más de lo que vale el auto’, relató Popik. Por esto, los nuevos funcionarios se deshicieron de 10 de los 17 automóviles, con lo que se ahorrará casi medio millón de dólares por año”. *La Nación*, 15 de enero de 2000.

En febrero de 2000, el gobierno impulsó un programa de retiros voluntarios.²⁵ El programa estipulaba que alrededor de 113 mil de los 280 mil empleados públicos estaban en condiciones de adherirse. Pero en un contexto donde el desempleo representaba una fuerte amenaza de pauperización, el plan tuvo resultados muy escasos. El Estado perdió 6 280 agentes, de los cuales 37% tenía formación universitaria de grado y posgrado (ONEP, 2000; citado por Piemonte, 2005:11). La alta preparación de los empleados que se apuntaron al retiro voluntario se corresponde, también, con dependencias estratégicas, como la Dirección General Impositiva, puesto que en dichas dependencias se encuentra el personal más preparado (Piemonte, 2005:11). Meses más tarde, el propio De la Rúa reconocería que el programa había sido un fracaso.

Yo debo decir que en mi propio Gobierno seguramente cometimos un importante error con estos programas de retiros voluntarios [...] que puestos en marcha hacen que se vayan, y con una indemnización importante, los mejores funcionarios (De la Rúa, 2001).

*Los administradores gubernamentales
y el regreso del radicalismo al poder*

Tras las dificultades que debieron soportar durante los gobiernos de Menem, y que terminaron con la clausura de los cursos de selección y capacitación, los administradores gubernamentales confiaban en que el regreso al poder de la Unión Cívica Radical, que había creado el cuerpo, significaría la consolidación del sistema de élite burocrática sin ceder en sus competencias técnicas. En este contexto, es importante destacar el papel fundamental que los AG desempeñaron durante la gestión de De la Rúa como jefe de Gobierno de la Ciudad Buenos Aires. El propio De la Rúa, tras ser elegido presidente, había publicado su plan para generar un “Estado austero, transparente y eficaz” (De la Rúa, 1999) en la propia revista de la Asociación de Administradores Gubernamentales. En el artículo reconocía la profesionalidad y la capacidad del cuerpo. Según

²⁵ Las indemnizaciones serían de un sueldo por año de antigüedad más un bono del 15% del monto total y los montos por preaviso que determinara cada estatuto laboral.

explicaba, sería necesaria una reforma y un cambio de “la cultura interna de la administración” porque los objetivos de su gobierno eran:

Terminar con la corrupción, reorientar el gasto público, administrar con eficacia los dineros públicos y poner al Estado al servicio de la gente y no de los amigos del gobierno (De la Rúa, 1999).

En este marco, De la Rúa advertía que el apoyo y la asistencia del Cuerpo de administradores gubernamentales serían “estratégicos”.²⁶ Y reconocía que la asistencia que los AG habían prestado a su anterior gestión al frente del gobierno de la ciudad de Buenos Aires era:

Un antecedente que prueba, además de su solvencia técnica, su honestidad intelectual, su vocación de servicio y su compromiso con los valores republicanos (De la Rúa, 1999).

Por ello, los convocaba “para reconstruir juntos el Estado del siglo que viene” (De la Rúa, 1999).

A pesar de las palabras previas, el gobierno de la Alianza no fue bueno para los AG (Piemonte, 2005:10-11; Negri, 2005, 15-18; Minsky 2001). Primero, De la Rúa designó como subsecretario para la Función Pública a Leandro Popik, un nombramiento cuestionado dentro del cuerpo de élite. Para un destacado administrador gubernamental, por ejemplo, se trataba de “un joven sin experiencia ni conocimientos de política y administración” (Minsky, 2001:16). Más tarde, el gobierno se propuso romper la continuidad de la relación jerárquica de los AG con la Subsecretaría de la Función Pública, quizás con el objetivo de eliminar posibles campos de conflicto. Sin esa relación jerárquica con un departamento gubernamental característico, los cuerpos habrían perdido toda identidad y desaparecido en la práctica. Ante el contexto, 29 administradores (alrededor del 15% del Cuerpo) se sumaron al plan de retiro voluntario impulsado por el gobierno (Piemonte, 2005:11).

²⁶ Incluso Domingo Cavallo, uno de los rivales de De la Rúa en las elecciones de 1999, y que luego se convertiría en el ministro de Economía del gobierno, también comprendía la necesidad de consolidar un cuerpo de élite como el de los administradores gubernamentales (Cavallo, 1995).

Con esto, la experiencia de un cuerpo burocrático de élite en Argentina puede considerarse, al menos por ahora, como una etapa cerrada. En el caso de que se desarrollaran nuevos programas de selección y capacitación en el futuro, más que de la continuación del sistema se debería hablar de una refundación.

El Plan para la modernización del Estado

Finalmente, en julio de 2000, el gobierno presentaba su Plan para la modernización del Estado. Los lineamientos principales preveían acciones horizontales, verticales y reformas estructurales. Destacaban la Carta Compromiso con el Ciudadano, los Acuerdos Programa, la optimización y capacitación de los recursos humanos, la modernización de las compras y contrataciones del Estado, Gobierno Digital y el proyecto Cristal, que apunta a garantizar la transparencia. En coincidencia con las opiniones del presidente, a lo largo del documento, se ven las huellas de las propuestas de *Reinventing the Government*.

Construir una administración pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados. Esto supone promover una gestión ética y transparente, articulando la acción del sector público con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales. En función de ello deberá reorientarse la asignación de los recursos presupuestarios a efectos de mejorar la calidad del gasto, logrando la satisfacción de las necesidades básicas de la población [...] El objetivo central es el aumento de la calidad en la prestación de servicios a la comunidad al menor costo posible y un sistema tributario eficiente, simple, ágil y equitativo que permita financiar la prestación de dichos servicios (Makón y Popik, 2000).

Dos aspectos fundamentales definen el concepto de modernización: “el aumento de la calidad, eficacia y eficiencia de los servicios que el Estado presta a la ciudadanía y el aumento de las capacidades del Estado para conseguir recursos que permitan financiar políticas orientadas a lograr una mayor equidad social” (Makón y Popik, 2000:2). Para contrarrestar el malestar creado por la política impositiva, se recurrió a la estrategia de consenso *a posteriori*, y mejoras

a futuro, como en el caso menemista. Es este sentido, se buscaba “generar un círculo virtuoso que permita devolver los esfuerzos de la población realizados en materia impositiva en más y mejores servicios” (Makón y Popik, 2000:2). En lo referente a los recursos humanos, el discurso retomó las pautas de la “gerencia pública” en torno a la flexibilización de las relaciones laborales, regímenes de evaluación de desempeño y la vinculación de las remuneraciones al rendimiento y la calidad de las prestaciones. Sin embargo, en una contradicción parcial de la que no se tomaba mayor atención, se consideraba también oportuno el “desarrollo de regímenes de carrera y profesionalización basados en el mérito, la transparencia, el respeto a la ética pública” (Makón y Popik, 2000:12).

El desarrollo del programa se vio afectado por nuevos recortes salariales que se justificaron apelando a la “grave situación financiera por la que atravesaba el sector público” y en la necesidad de “adecuar el déficit fiscal al límite impuesto en la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 25.152)” (Repetto, 2002:19). Por otra parte, el gabinete entero sufrió una nueva crisis cuando el 6 de octubre renunció el vicepresidente Carlos Álvarez, de quien dependía la Secretaría para la Modernización del Estado y quien había sido uno de los principales impulsores del plan.

Tras las reestructuraciones producidas por la renuncia de Álvarez,²⁷ el Poder Ejecutivo intentó plasmar el *Plan Nacional de Modernización de la Administración* durante la discusión por la Ley de Presupuesto del 2001. El plan fue introducido en el proyecto a partir del artículo 58 y apuntaba, básicamente, a la reducción de gastos de los organismos públicos centrales y descentralizados. Asimismo, se establecía que los organismos podrían disponer de hasta 70% del ahorro que generaran las reformas en su interior, que incluían supresión y fusión de organismos, transferencia de funciones a gobiernos locales, eliminación de los aumentos salariales automáticos (por antigüedad o escalafón) y tercerización de servicios y convenios laborales en esquemas ligados al cumplimiento de resultados (Repetto, 2002:19-20). Finalmente, la propuesta del gobierno no recibió el apoyo necesario y fue eliminada de la ley.

Ante esta derrota, y la necesidad de tener un arma legal para poner en marcha las medidas, el Ejecutivo aprobó el plan por decreto (103/01), recurriendo a la

²⁷ La Secretaría para la Modernización del Estado pasó a la esfera de la Jefatura de Gabinete.

estrategia decisionista consolidada durante el menemismo. La norma remarcó la necesidad de proceder a la modernización para mejorar la eficacia y la eficiencia de los servicios, para acomodar los presupuestos a la ley de Responsabilidad Fiscal y de proceder a un cambio general orientado al “cumplimiento de resultados mensurables y cuantificables”.

A pesar de la amplitud de elementos presentes en el discurso gerencialista, las medidas más prácticas en 2001 continuaron siendo los recortes. A mediados de enero, ya en el marco de la Reforma, se anunció un plan de racionalización de los organismos descentralizados que preveía la eliminación de directorios de entes estatales, cancelando así 300 puestos con sueldos promedio de 7 200 pesos, lo que significaría un ahorro de 40 millones de pesos.²⁸ Por entonces, los sindicatos comenzaban a presionar para que el gobierno detuviera los despidos. Pero llegaría una nueva crisis que desencadenaría el cambio de ministro de Economía. El ministro Machinea fue reemplazado por López Murphy, un economista formado en la Escuela de Chicago, que inmediatamente presentó su plan para un recorte de gastos que implicaba la eliminación de casi la mitad de la estructura de la administración pública, recortes en los presupuestos de educación y el despido de 88 mil empleados.²⁹ El rechazo social a las medidas no se hizo esperar y el ministro fue rápidamente apartado de su cargo. De esta manera, el gobierno se jugaba la que parecía ser su última carta: Domingo Cavallo, el padre de la convertibilidad y la estabilidad monetaria de la década de 1990, el ministro más célebre del gobierno de Menem, volvía a ocupar la cartera de Economía. La gestión de Cavallo apuntaría a detener la recesión, pero las presiones de los compromisos financieros, sobre todo la deuda externa, iban a resultar problemáticas para una economía en permanente recesión.

El discurso final

Antes del final abrupto del gobierno de la Alianza se puede destacar un hecho paradójico para el análisis discursivo. El 5 de noviembre de 2001, con motivo de la realización en Buenos Aires del Congreso del CLAD para la Reforma del Estado

²⁸ “Eliminarán directorio de entes estatales”, *La Nación*, 13 de enero de 2001.

²⁹ *Página/12*, 21 de junio de 2001.

y la Administración Pública, De la Rúa se dirigía a los participantes del congreso. Nuevamente, se volvía a resaltar la importancia de transformar el Estado:

La reforma del Estado es el tema urgente de la actualidad; la reforma del Estado es necesaria [...] La reforma del Estado no termina en un punto determinado, sino que es un proceso de cambio, reforma y actualización permanente, que va modificándose según las necesidades de la sociedad, los cambios en los países [...] y las ideas políticas que se llevan a la práctica a través del Estado (De la Rúa, 2001).

El ideal de Estado, para De la Rúa, seguía estando en un punto medio entre las nociones positivas y negativas del Estado. En este sentido, se debía olvidar “la perimida idea del Estado gigantesco, que ocupa todo el espacio y absorbe todo el gasto” y se debía apuntar a:

[...] un Estado moderado en su dimensión y eficiente en su gestión [...] Precisamos, sobre todo, un Estado eficiente y el concepto de eficiencia parece abarcarlo todo [...] Las sociedades quieren un Estado que dé respuesta a sus problemas, que atienda a los problemas de la educación, de la salud, de la seguridad y también a los problemas del desarrollo de la economía (De la Rúa, 2001).

En cuanto a los recursos humanos, el discurso subordinaba la calidad de los servicios a la experiencia y profesionalidad de los agentes.

Se habla del Estado en abstracto, pero así como no hay justicia sin jueces [...] tampoco hay Estado sin funcionarios, y de la capacidad, calidad y valores de los funcionarios depende el buen funcionamiento del Estado. Por eso a la hora de pensar en su reforma es bueno que los políticos lo hagamos con humildad y escuchemos la experiencia de los que tienen tradición y tiempo en la administración [...] los que tienen años de experiencia y conocen dónde están los problemas y por eso tienen mucho para aportar [...] Pueden ayudar a mejorar la administración, porque saben dónde están los focos de corrupción, los bolsones de ineficiencia, cómo se dieron los vicios y las deformaciones (De la Rúa 2001).

Esta referencia del presidente apunta a una de las principales áreas problemáticas que se observan en cualquier administración pública latinoamericana, puesto

que, ante la carencia de una carrera administrativa estable y sólida, se presentan dos problemas relevantes: el afán fundacional o refundacional de cada gobierno, combinado con la ausencia de memoria institucional (Dalbosco, 2003:115). El afán fundacional se refiere a “la repetida vocación de los nuevos elencos gubernamentales por diferenciarse de los anteriores y formular las políticas empezando por la redefinición del problema”, sin analizar, o tras una evaluación deficiente, de lo realizado anteriormente. Por su parte, la ausencia de memoria institucional se produce debido a que “la inestabilidad burocrática no sólo implica la alta rotación de los funcionarios, sino la carencia de hábitos administrativos elementales tales como el registro de las experiencias anteriores” (Dalbosco, 2003:115-116). Esto implica un continuo volver a empezar establecido como práctica institucional.³⁰

Es de destacar que, más allá de estas consideraciones, lo que caracterizó al gobierno de De la Rúa fue la desconfianza total frente al pasado y la experiencia (Negri, 2005; Piemonte, 2005). No sólo no se tomaron medidas para retomar la carrera administrativa, sino que se obvió la participación del cuerpo de administradores gubernamentales en las decisiones relevantes.

Semanas después del evento del CLAD, Cavallo lanzaba una medida que restringía el retiro de dinero de las cuentas para poder preservar el sistema bancario. Por la misma fecha, el proyecto de presupuesto para el año 2002 preveía la eliminación de 24 mil cargos del sector público, de los que 4 400 corresponderían a personal contratado y el resto se darían de baja mediante jubilaciones anticipadas, retiros voluntarios o renunciaciones por incompatibilidad de funciones simultáneas.

El final de la historia pudo verse en las pantallas de televisión, en Argentina y en otros países: tensión social, saqueos, y manifestaciones multitudinarias pugnaron por la renuncia de Cavallo, primero, y por el fin del gobierno de la Alianza, después.

³⁰ Ante este tipo de prácticas ineficientes Prats i Catalá se refiere a *buropatologías* latinoamericanas (Prats i Catalá, 2001).

Conclusiones preliminares

La crisis hiperinflacionaria argentina brindó las condiciones óptimas para poner en marcha reformas estructurales y la sedimentación de nuevas ideas hegemónicas en torno al Estado, su rol y su estructura. Si bien durante el primer gobierno democrático no hubo cabida para una prédica neoliberal, y el mero intento de incluir a la privatización como una herramienta posible para solventar la crisis económica fue duramente criticado, la coyuntura hiperinflacionaria de 1989 y 1990 generó un clima de alarma social en el que todo estaba permitido si era para detener el aumento de precios. Más tarde, con la estabilidad consumada, una moneda equiparada al dólar estadounidense, y la posibilidad de ahorro para la sociedad por primera vez desde la llegada de la democracia, el nuevo paradigma quedó instalado.³¹ Pero vale destacar que durante el gobierno de Menem no sólo se sedimentó un nuevo paradigma en torno a las funciones y estructuras del Estado y la administración, sino que se estableció un nuevo imaginario político que sedimentó nuevas ideas sobre la política y lo *hacible* y *tolerable* dentro de su ámbito. La política se tornó en el arte de equilibrar las finanzas del Estado, sin reparar en costos sociales. De esta manera, si se tiene en cuenta que el discurso alfonsinista consideraba como “moralmente inaceptable” pensar en despidos para descongestionar la administración pública, y la educación, la salud y la alimentación se presentaban como obligaciones impostergables más allá de la crisis fiscal, se puede estipular que Menem sedimentó una nueva perspectiva ética, que eliminó de la concepción hegemónica de Estado la carga de garante de la calidad de vida de los ciudadanos.³² El nuevo marco de interpretación de

³¹ En términos de Acuña (1995:15-17), Menem instauró una nueva matriz política; esto es, un sistema de variables estructurales, político-institucionales e ideológicas que fijan los límites de factibilidad para la realización de intereses y alcance de objetivos políticos; definen probabilidades diferenciales para la realización de intereses y el alcance de objetivos políticos factibles; brindan a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan las relaciones sociopolíticas y, por lo tanto, influyen la percepción sobre los límites de factibilidad y más eficientes cursos de acción para el alcance de objetivos y realización de intereses”.

³² Incluso, dentro de lo *hacible*, se incorporó la posibilidad de avanzar sobre la propiedad privada de los ciudadanos, por ejemplo, expropiando los plazos fijos y canjeándolos por bonos del Estado. En este sentido, el Plan Bonex determinó una clara intromisión a las cuentas privadas de los ciudadanos, sobre todo teniendo en cuenta que el canje se realizó unilateralmente sin posibilidad

coyuntura se incorporó dentro del discurso técnico hegemónico de la búsqueda de eficacia y eficiencia, y estos conceptos se encontraron connotados fuertemente por la idea rectora de que el equilibrio fiscal era el valor más importante a defender en la nueva democracia.

Aquí se ve el manto de racionalización impuesto por el imaginario político vigente. El desarrollo del discurso político se dio en el marco de un pensamiento limitado, que poco tiene que ver con la necesidad de aprehender el orden social desde la complejidad. El punto nodal de lo económico como rector de lo político signó la totalidad del proceso discursivo, basándose en la proposición de que, si las cuentas iban bien, todo el resto de problemas, incluso los focos de malestar social generados por medidas como despidos masivos, se solucionarían, una vez equilibradas las finanzas.

También se naturalizaría la posibilidad de que el Ejecutivo pasara por alto al Poder Legislativo, algo que, si bien algunos autores cuestionaron, tuvo plena validez y consenso político, no sólo si se tiene en cuenta la inclusión de los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución de 1994, sino también si se analiza que, el propio De la Rúa, ferviente crítico del actuar menemista, optó por aprobar su programa de Modernización por decreto, una vez que éste no hubiese sido aprobado por la vía legislativa. Esta práctica, además, se volvería ya rutinaria en gobiernos posteriores.³³

de oposición. Este es el primer antecedente de la democracia que ayuda a comprender cómo, para preservar el sistema financiero, un gobierno puede planificar, y poner en práctica, primero una restricción en el retiro de dinero de las cuentas bancarias personales, y más tarde una pesificación masiva de las cuentas en dólares devaluando su valor y prohibiendo su retiro de los bancos. Aunque en varios aspectos se declaró inconstitucional la medida, el “corralito” fue un hecho consumado que priorizó al *establishment* bancario por sobre los ciudadanos. En esto también pueden buscarse las influencias ideológicas del paradigma impuesto durante el menemismo.

³³ Otro dato que ayuda a comprender el consenso que tuvo el actuar de Menem es que, aunque las críticas por sus decisiones e imposiciones a base de Decreto fueron una de las armas utilizadas por la oposición (tanto mediática como política) desde el inicio de la gestión, hubo información suficiente al respecto, Menem ganó con facilidad las elecciones de 1995 y, tras la debacle institucional de 2001, volvió a ser elegido en 2003, lo que le daba derecho a participar en una segunda vuelta; pero renunció a presentarse y Kirchner ganó finalmente la presidencia con 22% de los votos que obtuvo en la primera ronda electoral. Ante la situación, que marcaba

La eficacia de Menem en la imposición de un nuevo paradigma fue tan absoluta que, si bien el posterior gobierno centró los cuestionamientos al régimen anterior en la transparencia de sus actos y en los niveles de corrupción de la gestión, en ningún momento se cuestionó la legitimidad de los cambios en las estructuras del Estado ni las nuevas ideas que forjaban el imaginario político. De hecho, la Alianza, más allá de su discurso sobre la honestidad y la justicia social, quedó atrapada en la encrucijada económica de sostener el déficit fiscal y mantener la convertibilidad de la moneda con el dólar, que se había tornado en un verdadero símbolo para la sociedad argentina.³⁴

Por otra parte, llama la atención la relevancia que los discursos oficiales le otorgaron al buen desempeño de la administración. Si para Alfonsín era imposible consolidar la democracia sin una buena administración y para Menem era la piedra elemental del desarrollo, al punto tal que no había subdesarrollo sino “subadministración”, para De la Rúa la buena administración determinaba la calidad de vida de los ciudadanos.

una escasa base de legitimación electoral de su gobierno, Kirchner utilizó la estrategia de gobernar a partir de decretos. Desde su asunción hasta julio de 2006, Kirchner había firmado 201 decretos de necesidad y urgencia y sólo había enviado al Congreso 136 proyectos de ley. Cabe destacar que el ritmo se mantuvo constante y, en su tercer año de mandato, con ambas cámaras a su favor, también prefirió privilegiar los decretos: 61 decretos contra 57 proyectos de ley. La estadística, entonces, arrojaba 67 decretos por año. La media de Carlos Menem fue de 54.5 por año, con un total de 545 decretos en 10 años (*La Nación*, 3 de julio de 2006). Es de destacar entonces que el kirchnerismo ganó las elecciones legislativas de 2005 y, en 2007, su candidata ganó la presidencia de la nación. Durante todo el mandato kirchnerista, una de las críticas de la oposición fue la de cuestionar el apego de Kirchner a los decretos, pero, dado los resultados electorales, socialmente hay una aceptación tácita a este estilo de gobernar.

³⁴ Además de las encuestas y la situación real que imponían a la defensa de la convertibilidad como una cuestión importante de la agenda pública, un hecho que demuestra lo aferrado que estaba este valor en la sociedad es que los ciudadanos aceptaron masivamente la aparición de bonos públicos a modo de nuevas monedas antes que una devaluación. De esta manera, ante la crisis abrumadora, los gobiernos provinciales crearon, por ejemplo, los patacones o el lecop, auténticas monedas paralelas con las que se pagaban sueldos estatales y privados. En muchos casos, el valor real de estas monedas se resignificaba, a la baja, en la práctica del mercado.

CUADRO 4
Comparación básica de discursos oficiales desde la transición

Variables	Alfonsín	Menem	De la Rúa
<i>Principios de lectura de la realidad (variables y situación real)</i>	Crisis institucional y moral por falta de valores democráticos	Crisis económica. La peor crisis que tengamos memoria	Crisis ética e institucional por corrupción
<i>Lugar de enunciación que configura</i>	El paladín de la democracia	El salvador de la Patria, el Mesías	El político honesto y transparente
<i>Matriz de persuasión y exaltación de la crisis</i>	No están consolidados los valores democráticos	Si no se reforma, Argentina se muere	No actuar implica más desempleo, más pobreza, menos presupuesto social
<i>Valor de gobierno</i>	Procedimientos democráticos	Rendimiento fiscal	Transparencia
<i>Noción de Estado</i>	Estado social	Estado mínimo	Estado eficiente
<i>Objetivo central del mandato</i>	Consolidar la democracia	Reestructurar la economía	Luchar contra la corrupción
<i>Paradigma de buen gobierno</i>	Democrático, centrado en normas y procesos	Neoliberal, centrado en el mercado y en los resultados económicos	Transparente, centrado en la ética personal del gobernante
<i>Elementos que organizan el discurso (puntos nodales)</i>	Democracia, justicia, responsabilidad social, estabilidad económica	Estabilidad fiscal, reducción del Estado, recaudación	Corrupción, ética pública, estabilidad económica
<i>Elementos opuestos o exteriores constitutivos</i>	Autoritarismo	Antipatriotismo	Corrupción

Fuente: elaboración propia.

Además, existió una continuidad discursiva en torno a la importancia de la calidad de los recursos humanos en el seno de la gestión pública. En este marco, la carrera administrativa se calificaba como algo impostergable, y como una medida que, por sí misma, erradicaba los focos de corrupción y clientelismo político que existían en la administración (y que los tres presidentes reconocían).

Esta corrupción y este clientelismo, a su vez, eran considerados un obstáculo insalvable para el desarrollo del país. “La corrupción en la administración es un acto verdaderamente criminal”, ratificaba Menem (1989) ante los ciudadanos, como un punto que requería ciertamente de aclaración, puesto que quizás el asunto no eran tan indudable, para él, como la mera declaración asertórica del Código Penal.

En este sentido, destacan graves alteraciones en la narratividad política argentina, tanto en términos de continuidad de marcos de interpretación de coyuntura como en términos de superposición de variables incompatibles. En el primer caso, destaca la incorporación dentro de lo *hacible* de la posibilidad de ruptura abrupta con el discurso de campaña y la deslegitimación constante del mandato anterior como estrategia de legitimación propia. Al mismo tiempo, se presentan mutaciones extremas dentro de las ideas que sustentan los diagnósticos de situación, como por ejemplo, reconociendo la necesidad urgente de poner en marcha una carrera administrativa meritocrática como solución a la corrupción y luego clausurar la carrera por dar prioridad a lo puramente económico. También se estipuló como *tolerable* no sólo la constante ampliación de las dependencias estatales, sino la reiteración del argumento de la necesidad de recortar las dependencias. Por otro lado, a pesar de la prédica en pos de profesionalizar la administración pública, se incorporaron nuevos actores a las decisiones políticas desde el ámbito privado: consultores y técnicos, en manos de quienes quedó la obligación de realizar los diagnósticos correspondientes y proponer medidas paliatorias.

En términos de complejización de la realidad, es de cuestionar la visión unidireccional expuesta sobre la corrupción y el clientelismo, que en los discursos son tendientes de ser erradicados simplemente con la consolidación, formal, de una carrera administrativa. La corrupción se reconoce como vicio habitual de la cultura política, del que cada presidente se deslinda y anuncia que lo combatirá de manera implacable.

En definitiva, queda claro que el problema de la ineficacia de la administración pública argentina no es un tema técnico, sino que se refiere más a la cultura política del país. Justamente, Oszlak advierte que la causa del fracaso de las reformas fue el conflicto entre los valores en los que se fundan las reformas y los intereses que se ven afectados por su implantación.

Los cambios a los que apuntan las políticas y decisiones adoptadas, no consiguen resolver plenamente el conflicto subyacente entre la racionalidad técnica en que se fundan y las condiciones culturales y políticas del medio en que pretenden ser implantadas [...] Un buen número de países de la región cuenta entre sus legislaciones con las reformas y prácticas que se consideran las *best practices* según el estado del arte, pero no llegaron a tener una aplicación práctica a la altura de las intenciones (Oszlak, 2001:28).

O directamente no se aplican. Por tanto, es importante tener en cuenta que muchas reformas, aun las que tienen por objetivo la expansión del papel de las fuerzas del mercado, necesitan de capacidades administrativas y técnicas escasas en países en desarrollo (Haggard y Kaufman, 1995; Dalbosco, 2003).

Por último, es interesante destacar, sobre todo en los primeros años de gobierno menemista, las coincidencias entre el planteo discursivo, y el accionar político, y las propuestas generales que surgirían posteriormente desde la academia, fundamentalmente el Programa de Reforma de América Latina propuesto por el CLAD (1998). En los primeros dos años de gobierno, de forma vertiginosa, Menem impulsó la descentralización de la administración, incorporó nociones de gerenciamiento público y estipuló una carrera administrativa que se desarrollaba de manera paralela al cuerpo de administradores gubernamentales, como grupo de élite gerencial. Posteriormente, el mismo cuerpo político que tomó estas decisiones se encargaría de modificarlas y dejar un panorama administrativo que, según los datos presentados por el gobierno siguiente, era lapidario.

Ante la mínima situación de estabilidad, o la consolidación de algún resultado positivo que pueda ser utilizado para persuadir a la sociedad de los logros conseguidos, tal fue el caso de la convertibilidad durante sus primeros años, se retoman las mismas prácticas negativas, como la creación constante de nuevas dependencias estatales dirigidas por cargos políticos, el clientelismo y la corrupción.³⁵ En este sentido, es importante destacar que, en ninguno de los

³⁵ El índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional mantuvo a Argentina en posiciones poco satisfactorias en este periodo. En 1995, el país ocupó el puesto 24 entre 41 países (índice 5.24); en 1997 el 42 de 52 casos (2.81); en 1999 el puesto 57 de 94 (3.5). Es de destacar que en la actualidad la situación no ha mejorado: si en 2006 Argentina figuraba 93 de 163 casos, en 2007 fue 105 de 180 (2.9).

tres casos analizados, se hizo referencia, en lo discursivo, a los asesores políticos y funcionarios fuera de nivel, cargos que no son relevados en los presupuestos y que, probablemente, también podrían haber sido utilizados para recortes de presupuestos.

La contrastación entre las ideas en las que se apoyan las tradiciones discursivas políticas con las de las tradiciones discursivas académicas demuestra una retroalimentación de ambas que pudiera demostrar que el problema no es ni el cómo ni el qué hacer al respecto, sino el por qué tomar medidas que, indefectiblemente, tendrían elevados costos políticos. El problema nos antepone al dilema que plantea Barbara Geddes (1994) al anunciar que los políticos prefieren el corto plazo, aunque son conscientes de cómo contrarrestar problemas estructurales.

No obstante, esta explicación podría tener un matiz reduccionista y no representar la totalidad de la realidad. Ferraro, por ejemplo, analiza las consecuencias de la suspensión del reclutamiento para el Sinapa en 1995 y el cierre de la carrera administrativa como tal en 2000, para mostrar que la administración pública federal continuó siendo dominada por los designados políticos. La conclusión de Ferraro es que “los políticos argentinos no confían en los funcionarios de carrera”, por lo que tratan de “ignorarlos, neutralizarlos creando estructuras paralelas o reduciéndolos paulatinamente en número” (Ferraro, 2006:177).

Los enfoques teóricos que ponen el acento en el comportamiento estratégico de los políticos que buscan maximizar su propio beneficio y por eso rechazan establecer un servicio público profesional (Geddes, 1994), o bien evitan trabajar con funcionarios permanentes del Estado, tal como proponen Huber y McCarty (2001) argumentando la incompetencia de éstos, no explican completamente la situación real.

En el cuadro siguiente, vamos a comparar algunas de las nociones principales del discurso sobre la administración pública en los tres gobiernos considerados. Como se indicaba, es sorprendente la mucha mayor coincidencia, en este nivel, que el que corresponde al discurso oficial en su conjunto. Para Ferraro existe también un “patrón cognitivo” (Hall y Taylor, 1996) que “consiste en una serie de preconceptos sobre la legitimidad de las instituciones que fundamentan y refuerzan la desconfianza de los políticos hacia la burocracia profesional [...]: simplemente no atribuyen a esta institución suficiente legitimidad como para merecer respeto y apreciación profesional”.

CUADRO 5
*Comparación del imaginario político sobre la administración pública
 de los distintos gobiernos argentinos*

Nociones administrativas	Alfonsín	Menem	De la Rúa
<i>Herencia administrativa</i>	Colapsada, poco leal y cooperativa, personal poco cualificado	Obstructiva, apegada a las normas, obstáculo para el desarrollo	Sobredimensionada, nicho de corrupción
<i>Realización de las medidas</i>	Mediante debate y consenso político	Por decreto de necesidad y urgencia	Mixta
<i>Nociones fundamentales de la administración pública (funciones y alcances)</i>	Fundamental para consolidar la democracia y expandir sus valores	La función primordial es la recaudación impositiva	Recaudar impuestos y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos
<i>Principios de la administración pública</i>	Sobresalen nociones weberianas	Gerencial con rasgos weberianos en lo referente a la carrera administrativa	<i>Reinventing the government</i>
<i>Reconocimiento de la necesidad de una carrera administrativa</i>	Alto	Alto	Alto
<i>Reconocimiento de focos de corrupción</i>	Medio	Alto	Alto
<i>Influencia de la corrupción en la crisis</i>	Media	Alta	Alta
<i>Focos discursivos de reforma</i>	La calidad de los recursos humanos	Las estructuras - personal capacitado e incentivado económicamente	El tamaño de las dependencias-cantidad de empleados
<i>Huellas discurso académico</i>	Bajo	Muy alto (CLAD)	Muy alto (<i>Reinventing government</i>)
<i>Reconocimiento de responsabilidad moral</i>	Alto – Responsabilidad moral ante la sociedad	Bajo – Necesidad de costos sociales para mejorar en el futuro	Nulo – Los recortes de salario y los despidos son necesarios

Fuente: elaboración propia.

Concretamente, existe el imaginario político de que “las autoridades políticas democráticamente elegidas deben poder trabajar con *seguidores leales* para implementar programas de política pública” (Ferraro, 2006:179).

Sea como fuere, es de resaltar la carga política que representa una coyuntura de crisis económica permanente. Como se puede observar a lo largo del análisis cronológico, las presidencias de Alfonsín, Menem y De la Rúa estuvieron signadas por la necesidad de poner el acento en lo estrictamente económico, y los problemas derivados de esta cuestión. Sin embargo, estos conflictos trataron de solventarse desde el pensamiento hegemónico vigilado y las recetas propias de una ideología neoliberal cuya hegemonía tendía a afianzarse ya desde mediados de la década de 1980.

CAPÍTULO V

La reforma en Uruguay:
los límites del imaginario político

No puedo concebir al todo sin concebir a las partes y no puedo concebir a las partes del todo sin concebir al todo.

EDGAR MORIN

Introducción al pensamiento complejo

Introducción

El desarrollo del proceso de reforma de la administración pública en Uruguay presenta características propias relacionadas con la cultura sociopolítica local. El Estado uruguayo tiene la particularidad de haberse construido desde la centralidad de un sistema de partidos políticos, y es a partir de éstos, y de sus discursos, que se consolidó la identidad nacional (Ramos, Narbondo y Filgueira, 2002:5). En este sentido, Panizza remarca como rasgo distintivo del orden político y del *ser* uruguayo su “continuidad histórica” y destaca que es “indiscutible” que el discurso “históricamente hegemónico” en torno al Estado uruguayo, su naturaleza y su consolidación, “ha sido el del batllismo, el movimiento que lleva por nombre el del fundador del Uruguay moderno: José Batlle y Ordóñez”¹ (Panizza, 2002:74). En la narrativa batllista y neobatllista, la historia del Uruguay moderno aparece claramente articulada a la hegemonía del Partido Colorado y a su papel en la gestión y modernización del Estado

¹ Presidente uruguayo en dos periodos: 1903-1907 y 1911-1915. El Partido Colorado, del cual el batllismo forma parte como fracción mayoritaria, ha gobernado el país durante toda su historia democrática, salvo durante los periodos 1958-1962, 1962-1966 y 1990-1995.

uruguayo.² El discurso subraya de forma constante la idea de que, a través de su historia, el Partido Colorado ha sido el arquitecto del Estado uruguayo y ha cumplido su misión de impulsar la modernización del país: “El Uruguay se moderniza por el partido, desde el Estado, por el Estado y en el Estado” (Panizza, 2002:75). De esta manera, oponerse al discurso Estado-céntrico se iguala a cuestionar la legitimidad, y veracidad, de la tradición discursiva en la que se sustenta la nación misma.

Por otra parte, la temprana consolidación del sistema de partidos permitió que Uruguay contara con una de las democracias más estables del continente, sólo interrumpida por el golpe militar de 1973.³ Así, la identidad *democrática* nacional fue exportada como distintivo local, como rasgo diferenciador que hacía de Uruguay un caso particular y diferenciable.⁴

Estas peculiaridades han servido para que el discurso hegemónico histórico configurara dos mitos: el primero concibe a Uruguay como un *país nuevo* que, por su condición, puede aprender de los problemas que enfrentan las naciones desarrolladas y procurar prevenirlos a partir de la acción anticipatoria del Estado; el segundo se refiere al *excepcionalismo* uruguayo y las características que diferencian al país de sus vecinos sudamericanos. La tradición democrática y su avanzada legislación social hacen que Uruguay haya consolidado el mito de representar la *Suiza de América* (Panizza, 2002:75-76).

Tal como recuerda Panizza (2002:74), “todo discurso hegemónico debe ofrecer a sus receptores una narrativa persuasiva de su condición presente

² Panizza recuerda las palabras del ex presidente y líder batllista en la década de 1950, Luis Batlle Berres: “El partido Colorado ha estado en el poder por 100 años [...] En la historia del Partido Colorado a través de este siglo, este país ha sido hecho por el batllismo, y el batllismo es la esperanza de la República” (Batlle Berres, 1965:598; cit. en Panizza, 2002:75). En 1994, el programa del Foro Batllista continuaba este pensamiento: “El partido Colorado, cuya obra de gobierno, a lo largo de más de un siglo y medio, configuró las grandes etapas del desarrollo histórico nacional, vuelve a tener hoy la mayor responsabilidad” (Foro Batllista, 1994:15).

³ El gobierno de facto permaneció en el poder hasta 1985.

⁴ Julio María Sanguinetti, presidente uruguayo en los periodos 1985-1990 y 1995-2000, definió al país como una “República que antes de ser un Estado, que antes de tener una frontera, que antes de tener un pabellón nacional, ya era una democracia [...] Para nosotros la democracia entonces, no es un sistema político, es nuestro país mismo, es nuestra razón de ser, es nuestra filosofía de vida, es nuestra razón de existir” (Sanguinetti, 1985).

haciendo al mismo tiempo sentido del pasado y ofreciendo esperanzas para el futuro”. En este sentido, los rasgos identitarios en torno a los puntos nodales que significan el imaginario político y cultural uruguayo afectarán, como se verá, las discusiones en torno a la reforma de la administración y demarcarán el campo de lo *hacible*, lo *justo* y lo *legítimo*.

El Estado como centro

Durante el siglo XX, el nivel de desarrollo del Estado uruguayo lo convirtió en una entidad omnipresente en la vida de los ciudadanos, tanto a nivel social como económico (Ramos, Narbondo y Filgueira, 2002). La centralidad de la puja partidaria en la conformación y acción estatal, se explica a partir de las características histórico-políticas del Uruguay:

Una débil impronta oligárquica, una sociedad civil de poca consistencia y escasa densidad, una temprana emergencia de actores políticos-partidarios consolidados, una conformación estatal tardía y débil como consecuencia de continuos enfrentamientos armados entre los partidos políticos, y una consolidación de las estructuras estatales fuertemente colonizada por los partidos, en clave pluralista (Ramos, Narbondo y Filgueira, 2002:5).

De esta manera, los partidos tradicionales, el Partido Colorado y el Nacional,⁵ fueron determinantes en la construcción del Estado y su burocracia, y entre ambos existió una especie de consenso tácito que apuntaba a la distribución proporcional de cargos estatales conformando así cuotas de poder (Ramos, Narbondo y Filgueira, 2002:4). Como explica Oszlak (1972:58),

[...] durante el batllismo [...] la politización de la burocracia se llevó a cabo con un alto grado de coherencia. La profesionalización de la política “contribuyó a crear un grupo de dirigentes políticos intermedio entre los verdaderos dirigentes que generalmente ocupaban cargos representativos o ministeriales rentados, y la

⁵ El Partido Nacional también se conoce con el nombre de Partido Blanco, a lo largo del trabajo se utilizarán indistintamente estas nomenclaturas.

masa, grupo que debió ser mantenido mediante su inclusión en la burocracia”. La superposición del control no resultaba de ningún modo negativa, sino por el contrario, aseguraba una debida articulación entre el nivel político y el administrativo, al margen de garantizar el mantenimiento como grupo de presión de una estructura partidaria capaz de hacer respetar los acuerdos logrados.

A partir de la década de 1960, como consecuencia del fuerte estancamiento económico del país, se expande a nivel horizontal el clientelismo político y el aparato del Estado comienza a crecer de manera disfuncional (Ramos, Narbondo y Filgueira, 2002:4). Sin embargo, el Estado uruguayo no se convirtió en un Estado débil, defectuoso, corrupto, ineficaz y excluyente. Por el contrario, la historia del Estado moderno en Uruguay es la de un Estado grande e inclusivo, capaz de proveer los servicios básicos a la inmensa mayoría de la población a pesar de los vicios culturales particulares que pudieran actuar en el interior de su administración. Aun con las prácticas clientelares, la administración uruguaya ha mantenido el profesionalismo y la eficacia en los sectores más importantes, lo que ha determinado que el desempeño de la función pública sea bien considerado por la población, tanto en lo relacionado a su eficiencia, a la calidad de los servicios como a la confianza que genera. En este sentido, Uruguay y Chile se diferencian del resto de los países de la región por contar con una administración con buena imagen en la ciudadanía.⁶

El principio rector de la carrera administrativa

Otra cuestión a tener en cuenta es que el servicio civil uruguayo tiene una larga tradición en legislación laboral. El primer Estatuto que determinó los derechos

⁶ La amplitud del Estado uruguayo determina que el personal público sea 6.8% de la población, en relación al 4.9% en Argentina o al 2.5% en Chile. El promedio latinoamericano en este sentido es del 3.88%. En relación con la incidencia del empleo público en la población económicamente activa, en Uruguay representa el 18.1%, por el 11.7% en Argentina y el 6.3% en Chile. Por su parte, en cuanto a la buena imagen de la administración pública, 47.3% de los uruguayos aseguran tener alta o moderada confianza en la administración pública, cuando el promedio en países latinoamericanos con un PIB per cápita superior a 6 700 dólares es del 36.1% (Filgueira, 2002).

y deberes de los funcionarios públicos uruguayos se remonta a la Constitución de 1934. Este estatuto era de carácter general y abarcaba a la totalidad de los empleados del Estado, tanto en su carácter nacional como regional (Correa y Vázquez, 1998:122). No obstante estos avances, la carrera administrativa en Uruguay se formalizó con la Constitución de 1952. El artículo 60 declaró la inmovilidad de los funcionarios públicos, excluyendo al personal político y los de Alta Especialización. Según se estipuló, los trabajadores sólo podían ser destituidos por causas de ineptitud, omisión o delito.

Por su parte, el Estatuto Legal Central (de 1943) estableció los derechos y deberes al interior de la carrera administrativa, que instituyó ingresos y ascensos en el sistema por concursos de mérito. Sin embargo, no existía dentro de la Administración Central la posibilidad de movilidad horizontal por medio de los procedimientos de carrera, puesto que sólo podían concursar a los cargos los funcionarios del Inciso o de la Unidad Ejecutora, según fuera el caso. De esta manera, solamente se daban movimientos horizontales en casos de redistribución del personal y pase en comisión (Narbondo y Ramos, 1999:41).

Sin embargo, cabe destacar que existen varios factores que han desvirtuado la carrera (Oszlak, 1972). Narbondo y Ramos destacan dos. Por un lado, que no todos los funcionarios son de carrera, sino que conviven con los contratados *permanentes*. Los contratos de estos últimos se renuevan automáticamente año tras año, por lo que su estabilidad está garantizada de hecho.⁷ Asimismo, en función de las necesidades, se generan nuevos contratos a puestos más altos, por lo que

⁷ Esto se produce a pesar de la legislación sobre el tema. La sentencia número 278/985 del Tribunal Contencioso Administrativo sienta jurisprudencia que determina que los contratados no tienen derecho a la carrera administrativa. El fallo establece que “el contratado para desempeñar funciones burocráticas de carácter permanente es sin duda un funcionario público que goza de todos los derechos constitucionales y también los emergentes del estatuto aplicable que no sean incompatibles con la convención celebrada y con la propia condición o índole de la relación funcional. Así puede permanecer en el desempeño de los cometidos encomendados por el tiempo estipulado o, según el caso, hasta que tenga interés o no medie un acto de cesación válidamente adoptado; pero no tiene, por definición, derecho alguno a ascender a los escalafones presupuestados, donde deben revistar los funcionarios de carrera, los presupuestados o funcionarios permanentes del organismos”. Esta jurisprudencia se repite en las sentencias 528/991 y 1367/992 (Correa Freitas, 1998b).

existe, paralelamente, una segunda carrera informal de funcionarios contratados (Narbondó y Ramos, 1999:42). En segundo lugar, los funcionarios de mayor jerarquía cuentan con distintas posibilidades para entregar cargos con cierta discrecionalidad y romper la rigidez de la carrera. De este modo, no siempre los puestos son asignados al funcionario que le correspondería por carrera. Por un lado, porque, como ya se explicó, existe una carrera paralela y en ocasiones los puestos son asignados al personal contratado; por otro, en algunos casos se asignan puestos a funcionarios de carrera que no tienen el cargo y el rango correspondiente.

Al mismo tiempo, se producen distorsiones en la estructura administrativa, tanto en el sobredimensionamiento como en el desorden funcional de algunas unidades, y en la estructura salarial, que en el caso uruguayo comprende una gran cantidad de partidas que generan diferencias a nivel horizontal. Por un lado se encuentran los sueldos comunes y por otro una diversidad de partidas presupuestales y extrapresupuestales cuya distribución determina que funcionarios con igual cargo y grado reciban distribuciones diferentes (Sánchez, 1995; Stolovich y Mouerelle, 1995; Narbondó y Ramos, 1999:42; Iacovello y Zuvanic, 2005:16).

Debido a este panorama, la necesidad de proceder a la instauración de una carrera administrativa no formará parte de los debates en torno a la reforma de la administración pública (como sucedió en el caso argentino), sino que los discursos la considerarán como uno de los principios básicos de la administración. Así, si bien se analizarán propuestas para mejorar su desarrollo y superar las irregularidades en su funcionamiento, nunca se pondrá en duda la necesidad de su existencia (Correa, 1998b).

Organización de la administración pública

Antes de iniciar en el análisis, cabe describir la organización de la administración pública central uruguaya. La cúpula está compuesta por la Presidencia y doce ministerios.⁸ A su vez, estos entes centrales están organizados en

⁸ Agricultura y Pesca, Defensa, Economía y Finanzas, Educación y Cultura, Industria y Energía, Interior, Relaciones Exteriores, Trabajo y Seguridad Social, Transporte y Obras Públicas, Turismo, Salud Pública y Vivienda, Organización Territorial y Medio Ambiente.

Unidades Ejecutoras (UE), que están compuestas por Divisiones, y éstas por Departamentos, los cuales están formados por Secciones. Todas las dependencias se encuentran en relación de subordinación jerárquica. A su vez, fuera de la línea jerárquica, se encuentran las distintas Asesorías, adscriptas a los ministros o a los directores de las Unidades Ejecutoras.

Todos los ministros son puestos políticos nombrados directamente por el Presidente. Ellos, por su parte, designan un subsecretario. Otros cargos políticos de la administración uruguaya son el jefe de la Policía, el secretario y el prosecretario de la Presidencia y el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Narbondo y Ramos, 1999:40).

Por otro lado, están los *puestos de confianza*, también designados por intereses políticos y por fuera de la carrera administrativa. La mayoría de los directores de UE son personal de este tipo, y son nombrados directamente por los ministros. Estos puestos están determinados por el artículo 84 del Texto Ordenado de la Función Pública (Ley 16.736, del 5 de enero de 1996). En el 2000, los puestos de confianza definidos para la administración central ascendían a 110, mientras que para toda la Administración Pública existían un total de 324 cargos (Narbondo y Ramos, 1999:40). Todos estos cargos políticos pueden recaer sobre personas de cualquier tipo y formación.

El resto de la administración corresponde a los que se definen como cargos presupuestados (puestos que corresponden estrictamente a la carrera administrativa), los empleados contratados por tiempo indefinido⁹ y los denominados “zafrales” (contrataciones autorizadas por ley para la realización de trabajos específicos por un periodo determinado).¹⁰ Si bien la gran masa de empleados corresponde a estos cargos, existen otros tipos de contrataciones, como los del régimen de Alta Especialización y Prioridad,¹¹ destinados a técnicos profesionales. Los contratos son de un año de duración, renovables, pero no más allá del periodo de gobierno. Este régimen de contratación está limitado legalmente a unas 30 personas (Narbondo y Ramos, 1999:40).

Por último, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), dependiente de la Presidencia de la República, es una Unidad Ejecutora con rango ministerial.

⁹ Artículos 24 al 27 del Texto Ordenado de la Función Pública.

¹⁰ Artículo 4 de la Ley 16.1, 27 de agosto de 1990.

¹¹ Artículo 29 del Texto Ordenado de la Función Pública.

La reinstauración de la democracia y el comienzo del debate

Si bien la literatura sobre la reforma administrativa del Estado uruguayo se ha centrado en el proceso impulsado por el gobierno colorado en 1996,¹² es tras la reinstauración de la democracia cuando las ideas sobre las que se asentarán las reformas ingresan al debate y comienzan a sedimentarse con base en propuestas programáticas de las distintas gestiones. Y estas ideas, en el caso uruguayo, fueron insertándose en el discurso político asociadas al discurso histórico hegemónico y a los valores culturales que lo legitimaban. De esta manera, la narrativa sobre la reforma de la administración pública y el Estado uruguayo formará parte de una tradición discursiva que se instalará gradualmente en la agenda política desde el primer gobierno de Sanguinetti.

Tras la reinstauración de la democracia, en 1985, el discurso de Sanguinetti giró alrededor del objetivo primordial de su consolidación. La propuesta, contrariamente a lo que había sucedido con el alfonsinismo en Argentina, no se justificaba por sí misma en supuestas posibilidades intrínsecas de la democracia como sistema de gobierno en el que *se vive, se educa, se come*, sino que se anclaba en el pasado y en la cultura nacional y giraba en torno a un núcleo ideológico central que equiparaba la identidad nacional al sistema de gobierno.

Esta República que nació para la democracia [...] la gran causa (nacional) que nos convoca desde el día en que nació este país [...] Ortega decía: Hay verdades del destino y hay verdades teóricas. Las verdades teóricas nacen de la discusión, nacen de la razón, se nutren de ella, viven de la discusión, se vigorizan con la discusión. Hay otras verdades que son verdades de destino, esas no se discuten; se asumen porque esa es la identidad propia, eso se es o no se es y eso está antes de lo que se discute. Y para nosotros los uruguayos la democracia es una verdad de destino, es un destino irrenunciable (Sanguinetti, 1985).

¹² Formalmente se puede sostener que la Reforma en Uruguay se desarrolla en el segundo gobierno de Sanguinetti (1995-2000), del mismo modo que la literatura sobre el caso argentino sintetizó la Reforma en lo acontecido durante el menemismo. Sin embargo, para comprender la sedimentación y los axiomas sobre los que se asientan los discursos sobre la reforma, y su legitimación, es necesario centrarse en un proceso global que se inicia desde la reinstauración de la democracia.

Además de ser la característica del ser nacional, la democracia era presentada en el discurso sanguinettista como el estandarte por el cual Uruguay era reconocido en el mundo entero.

La identidad nacional para nosotros fue [...] un valor político y cultural. Los uruguayos fuimos eso, una expresión de democracia dentro del Río de la Plata. Esa también es nuestra definición internacional [...] Esta es la identidad del Uruguay. Nuestro país es eso o no es nada (Sanguinetti, 1985).

En este sentido, Panizza destaca el “carácter fuertemente restaurador” de la vuelta de la democracia (2002:76). Todas las instituciones congeladas durante el gobierno militar fueron reincorporadas y las impuestas por la dictadura desmanteladas. La Constitución de 1966 se readoptó sin cambios y la primera elección arrojó resultados muy similares a la última elección democrática previa al golpe. Por lo que se puede aseverar que “los años de dictadura militar no debilitaron, sino por el contrario reforzaron, a la democracia como uno de los significantes clave del imaginario político uruguayo” (Panizza, 2002:77).

En este marco, el gobierno consideró que la pacificación del país era elemental para restaurar todos los valores democráticos, y días después de asumir –el 8 de marzo de 1985– promulgaba la ley de amnistía para los presos por motivos políticos o delitos de conexión política. El 22 de diciembre de 1986, con el objetivo de “cerrar las heridas del pasado”, se aprobó la Ley de Caducidad de la Acción Punitiva del Estado sobre denuncias contra militares y policías acusados de violar los derechos humanos. Pero semejante decisión no quedó sólo en manos políticas, sino que la norma se sometió a referéndum. El 16 de abril de 1989, con el visto bueno del 53% del electorado, la ley quedaba aprobada.

La identidad nacional democrática, como punto nodal del discurso sanguinettista, también determina la construcción de una posición enunciativa en clave plural y dialoguista. En este sentido, Sanguinetti se presentará como el líder demócrata de un proyecto político más amplio, y con talante reformista, que estará siempre abierto a escuchar a sus rivales y aceptar críticas.

Necesidad de reformas y nociones sobre el Estado

Las intenciones reformistas de Sanguinetti se sustentaron en una lectura crítica de la realidad que colocaba al país en *la encrucijada del cambio o la condena*.

Todos sabemos que América está atravesando la crisis más profunda de este siglo. Hasta hace un tiempo ello podía discutirse, pero hoy sabemos que la crisis del 29 no es comparable a ésta que ésta es más profunda y que en la particularidad de nuestro país, además, es mucho más profunda aún (Sanguinetti, 1985).

La República está atravesando por una situación dramática desde el punto de vista económico y de ninguna manera se puede endulzar esa realidad. Sabemos que en los tres últimos años, este país ha perdido el 15% de su Producto; que el Estado central paga más por intereses que por sueldos, que si este país pagara hoy los compromisos de vencimiento de su deuda externa y los intereses que tiene que abonar en 1985, gastaría el 90% de lo que percibiría por sus exportaciones. Con el 10% restante no tendría siquiera la posibilidad de adquirir el petróleo que necesita para apenas empezar a andar y por supuesto, estaría muy lejos la posibilidad de adquirir materias primas que precisa para su sustento (Sanguinetti, 1985).

A pesar de la tradición social-demócrata de Sanguinetti, este esquema argumentativo situó a lo económico como prioridad. La justicia social, recurrente en el discurso colorado, quedaba supeditada al buen rendimiento fiscal del país. En este sentido, es de destacar que, ya en 1985, en consonancia con lo que acontecía con algunos países vecinos latinoamericanos, el debate político uruguayo comenzó a desarrollarse desde el análisis centrado en la importancia de las variables económicas. A partir de este principio de lectura de la realidad, el sanguinettismo argumentó su espíritu reformista en un principio central de su gestión: la necesidad de sedimentar en la sociedad el valor de la productividad, entendida como una herramienta para mejorar la competitividad económica del país en una economía que, necesariamente, comenzaba a ser más internacional y de interacción con los países vecinos. Para ello, el oficialismo entendía que era oportuno revertir el rol y las dimensiones del Estado. En una coyuntura donde los Estados supuestamente se retraían y minimizaban, el amplio Estado uruguayo mantenía su condición de administrador, empresario y garante de la igualdad y los derechos sociales. Ante

la crisis, el partido Colorado reconocía que las dimensiones del Estado podían convertirse en un obstáculo para el desarrollo nacional.

La complicada estructura del Estado uruguayo se ha ido convirtiendo en una pesada carga para la sociedad nacional a lo largo de las últimas décadas. Las necesidades puntuales que se registraron en ese periodo determinaron una ampliación desordenada de funciones y estamentos que se fueron superponiendo al cuerpo pre-existente, al tiempo que no se adecuaban o eliminaban las estructuras que pasaban a ser innecesarias. El resultado de ese proceso es una organización poco funcional, desmedida en su tamaño, ocupada a veces en asuntos que no le son propios y distrayendo esfuerzos que deberían emplear en actividades que le son demandadas por el conjunto social (Sanguinetti, 1988).

De esta manera, se instauró en el debate político la necesidad de establecer un nuevo orden institucional en el país.

Es preciso [...] redimensionar el Estado, alejándolo de aquellas actividades comerciales deficitarias y deteniendo su expansión burocrática (Sanguinetti, 1988).

[...] El proceso [...] en materia de modernización del Estado está destinado a lograr una organización eficiente, de personal capacitado, con una orientación de recursos tal que las asignaciones se distribuyan en función de los propósitos de cada área (Sanguinetti, 1988).

Sin embargo, el partido Colorado prestó particular atención a que sus propuestas quedaran inmersas dentro del imaginario político y tuvieran coherencia narrativa con la tradición discursiva histórica del batllismo. Las dimensiones de la cultura política, de esta manera, tuvieron un rol destacado en las posibilidades enunciativas permitidas para ingresar, y sedimentar, en la agenda la necesidad de cambios estructurales. Así, el rol central del Estado como organizador social y garante de la justicia social fue un axioma innegable en el discurso sanguinettista. Del mismo modo, se tomaron las precauciones discursivas para que la imposición de valores económicos como argumentos para el cambio no se confundiera con la incorporación de ideas provenientes del neoliberalismo (discurso que por entonces imponía su hegemonía). Conceptos como modernización y productividad fueron

los elegidos para evitar tener que referirse de manera explícita al mercado.¹³ Asimismo, se recurrió, de forma habitual, a la comparación con los países vecinos para rememorar la excepcionalidad uruguaya y demostrar que, si bien podían existir procesos políticos similares, las ideas que los impulsaban no eran las mismas.¹⁴

Reapertura de la Oficina Nacional de Servicio Civil

Las medidas adoptadas por Sanguinetti para reformar la administración pública comenzaron en las primeras semanas de gestión con la reapertura de la Oficina Nacional de Servicio Civil que había sido suprimida por el gobierno de facto. Como director de la oficina se nombró a Rubén Correa Freitas, quien se mantendría en el cargo durante los dos gobiernos sanguinettistas. Esta coherencia y continuidad en la cultura política uruguaya muestra un claro contraste con la política argentina, donde los cambios de funcionarios fueron una constante desde el retorno de la democracia.¹⁵

La Oficina se encargaría de la organización de la agenda para la modernización de la administración. La modernización, para Sanguinetti, apuntaba a variados objetivos:

El concepto se orienta a través de diversos mecanismos como capacitación de funcionarios, nuevos conceptos de promoción y asignación de funciones,

¹³ La misma estrategia de evitar cualquier vínculo discursivo con lo *neoliberal* a partir de englobar el proceso reformista dentro del concepto de *modernización* se continuará en el segundo gobierno sanguinettista.

¹⁴ Sobre este tema se volverá más adelante, pues se transformará en una de las estrategias enunciativas continuas del sanguinettismo.

¹⁵ Los cambios en el caso argentino se dieron tanto por renuncia como por despido por parte del gobierno. En el caso argentino, la Subsecretaría de la Función Pública brinda claros ejemplos de la diferencia de la cultura política respecto a Uruguay. Gustavo Béliz, subsecretario de la Función Pública durante los meses de reforma menemista, dejó su puesto denunciando la alta corrupción que se producía al interior del gobierno. Más tarde fundaría un partido político para oponerse al menemismo, del que formó parte. Claudia Bello, la última persona encargada de la Función Pública durante el gobierno de Menem, tiene condenas y causas abiertas por malversación de fondos.

desburocratización y eliminación de trámites, eliminación de funciones que el Estado debió desempeñar en épocas fundacionales pero hoy son una carga para el propio Estado y la sociedad (Presidencia, 1989:39).

El gobierno estipuló cuatro grandes líneas de acción para la oficina (Presidencia, 1989):

- Desarrollo de la tarea asesora a organismos descentralizados, intendencias, legisladores, público usuario, etcétera.
- Políticas de capacitación para preparar aquellos recursos ocupando cargos estratégicos de las organizaciones (gerentes, directores de división y personas encargadas de técnicas de gestión, etcétera) y de quienes en el futuro puedan llegar a ocuparlos en función de su carrera en el organismo, su preparación y méritos para desempeñar dichos cargos.
- Diseño de una política de desburocratización que contemple las características y peculiaridades de la situación social del país.
- Publicaciones, actos académicos de divulgación, seminarios y mesas redondas públicas, eventos internacionales con una amplia participación de público y representantes de los partidos políticos y sectores sociales.

Las primeras medidas de la Oficina apuntaron en dos direcciones diferentes, aunque complementarias. Por un lado, se impulsaron normas tendientes a eliminar y simplificar los trámites burocráticos, a modo de agilizar y desburocratizar el sistema; por el otro, se estipularon programas de capacitación con el objetivo de mejorar el rendimiento. Los procesos de simplificación estuvieron promovidos por el interés oficial de brindar mayores responsabilidades en los niveles bajos de la administración, y librar a los cargos gerenciales de la necesidad de intervenir en actividades de supervisión que no se relacionaban directamente con cuestiones de dirección. El propio presidente advertía sobre la necesidad de racionalizar la organización interna de la administración:

Los procedimientos proyectados permiten también disminuir el número de asuntos a ser atendidos por los jefes, desconcentrando a los niveles superiores de aquellos trámites rutinarios que pueden ser perfectamente sistematizables y centrar su atención en temas propios de sus cargos. Asimismo, permite derivar a

las respectivas unidades intervinientes, las resoluciones que le son específicas, así como dotarlas de mayor autonomía y responsabilidad (Presidencia, 1989:40).

En términos de resultados, el presidente consideró que la reforma:

[...] ha permitido una estructuración más racional de las dependencias del Estado dotándolas de una organización flexible, de forma tal que posibilite dar las respuestas oportunas a las demandas de un entorno cambiante (Presidencia, 1989:40).

De acuerdo con los datos oficiales, “se estima en 268 179 firmas y 637 904 pasos la reducción total lograda a nivel de todos los organismos que han sido cuantificados lo que representa una reducción porcentual de 67% y 42% respectivamente (en cifras anuales)” (Presidencia, 1990:40).

Capacitación

La segunda línea de acción de la Oficina Nacional de Servicio Civil estableció el principio de que la capacitación del personal era una condición fundamental para mejorar el rendimiento de las distintas dependencias. Según explicó Correa Freitas, “la formación de gerentes públicos era de vital importancia para poder cambiar la gestión” (1998a). En este sentido, se creó el Curso de Formación de Altos Ejecutivos de la Administración Pública, tomando como ejemplo, al igual que en Argentina, a la Escuela Nacional de Administración francesa. La escuela gala incluso brindó asistencia técnica en la realización del primer concurso para reclutar a los alumnos, que se realizó en 1986, y en la realización de los cursos de la primera promoción, que comenzó a impartir sus clases durante 1987.

Por otra parte, se establecieron una serie de normas para organizar las promociones y ascensos, dentro de la administración, dando prioridad a la capacitación y el mérito y desestimando cuestiones como la antigüedad, que por entonces determinaban la movilidad al interior de las dependencias. A partir del nuevo esquema, era necesario haber aprobado los cursos que organizara la Oficina Nacional de Servicio Civil, como requisito previo a la realización de la prueba de aptitud. Los cursos se subdividieron en tres tipos diferentes, con

atención a la formación de los funcionarios y a los grados a los cuales aspiran a acceder: jefes de sección, subdirectores y directores de departamento (escalafones C y D), subdirectores y directores de división (escalafones C y D) y profesionales de los dos últimos grados (escalafones A y B). Entre 1996 y 1998 se realizaron 37 cursos de promoción de administradores superiores, con la asistencia de más de 800 funcionarios de la Administración Central.

En cuanto a los cursos generales, la Oficina brindó capacitación a alrededor de 550 funcionarios por año, entre 1986 y 1990. Paralelamente se realizaron cursos, seminarios y convenios con organismos públicos para el desarrollo de actividades formativas enfocadas a cuestiones puntuales. Asimismo se realizaron programas de entrenamiento especial para la Alta Gerencia de los que participaron los directivos públicos.

La política de personal

Una idea central que guió el imaginario político en torno a lo *hacible* en el marco de la reducción de la plantilla de empleados de la administración pública fue la obligación de respetar los derechos de los trabajadores y evitar convertir la reforma en un foco generador de desempleo. El discurso histórico del partido Colorado enfatizaba el rol del Estado como generador de empleo y garante del bienestar social, por lo que impulsar recortes masivos hubiese significado una ruptura considerable con el pasado. En este sentido, al tiempo que se avanzaba en las reformas, se estipularon medidas tendientes a la redistribución del personal que apuntaban en dos direcciones: *a*) las reubicaciones que provenían del propósito oficial de “reestructurar o suprimir servicios prestados por el Estado en pos de lograr una administración más eficiente”; *b*) las que surgían de la necesidad de utilizar adecuadamente los recursos humanos existentes, ubicando el personal según sus conocimientos y experiencia.¹⁶

Asimismo, se instrumentó la readecuación presupuestal de los organismos a los que se destinaba personal reubicado a fin de adecuar el funcionamiento de las dependencias y “extremar el respeto a las garantías y derechos de los funcionarios

¹⁶ El gobierno estipuló, en esta primera etapa, la redistribución de 2 196 empedados.

redistribuidos” (Sanguinetti, 1988). Es de destacar que el gobierno no sólo asumió la responsabilidad de mantener el empleo de la totalidad de funcionarios públicos, sino que también se dispuso “ubicar el personal de organismos privados suprimidos, dentro de los cuadros de la Administración Pública”, tal fue el caso del personal proveniente de las mutualistas desfinanciadas (500 empleados), de los bancos privados intervenidos que solicitaron el amparo de la Ley 15.783 (15 empleados), del Frigorífico Melilla (10 empleados) (Presidencia, 1989:39). Además, por medio de la ley de reposición de destituidos, promulgada en noviembre de 1985, el gobierno había restituido los puestos respectivos a los 10 500 funcionarios cesados durante el periodo de facto. A todos ellos se les repuso su carrera administrativa. Aparte de esto, se reformó la jubilación de seis mil funcionarios.

Las decisiones en torno a la política laboral en medio de las reformas muestran los límites que las ideas establecen en torno al espectro de acción en el proceso de construcción de políticas públicas. Por supuesto, las posibilidades en torno a la reducción de la plantilla de empleados públicos eran múltiples. Asimismo, que se haya elegido un camino implica, al mismo tiempo, que se hayan descartado otros cursos posibles. Es en este descarte donde actúa el imaginario político que, en este caso, implicaba la aceptación colectiva del Estado como generador de empleo y responsable de la calidad de vida de los ciudadanos. Otro tipo de comportamiento hubiese significado romper con el imaginario hegemónico y, por ende, tener que argumentar tanto la política como la instauración de un nuevo sistema de razonamiento lógico y pugnar por su legitimación. En este sentido, se debe destacar que el imaginario político será, en última instancia, el que determine los grados de tolerancia y condena social a las medidas implantadas. Tal como explica Oszlak (1999:19), cada cultura política tiene su propia visión sobre cómo deben comportarse los funcionarios públicos y legítima roles y prácticas particularistas que otra cultura puede no aceptar. En el caso de las políticas en torno a la reducción de la plantilla estatal, la cultura política uruguaya difirió, como se verá a lo largo de este capítulo, profundamente respecto a la argentina.

Restricciones al acceso y contratación

Debido a lo anterior, el control de las dimensiones de la plantilla laboral quedó supeditado simplemente a la restricción del ingreso a la carrera administrativa. El artículo 64 de la Ley 15.809 consagró el control previo de las designaciones del nuevo personal presupuestado o contratado por el Estado. La norma dispuso “la restricción del ingreso de nuevo personal a la Administración Pública, en función de la incidencia que en el gasto público tienen las erogaciones resultantes de las retribuciones personales y la saturación de cuadros administrativos”. En tal sentido, se limitó la incorporación de nuevos funcionarios a lo estrictamente necesario según las excepciones previstas en el Decreto 728/986 de 14 de noviembre de 1986, para cuyo pronunciamiento se requirió el visto bueno de la Oficina Nacional de Servicio Civil. Tal política restrictiva culminó con la consagración de una absoluta prohibición legal de provisión de vacantes en los escalafones administrativos y de servicios auxiliares con personal que no estuviera ya en la condición de funcionario público en otra dependencia o función.

En definitiva, aunque la necesidad de una carrera administrativa organizada con base en criterios weberianos es uno de los principios reconocidos de la Función Pública uruguaya y forma parte del imaginario político, la suspensión del ingreso, y el hecho de desvirtuar su desarrollo, fue aceptada y apoyada por los distintos sectores.

Los resultados finales del gobierno de Sanguinetti en términos de personal público, si bien no muestran una baja, demuestran que la platilla de empleados se mantuvo estable (Cuadro 6), al tiempo que, a niveles generales, el desempleo bajó del 14.5% en 1984 al 8.5% en 1989 (Presidencia, 1990:37 y ss.), a pesar de que el ingreso a la administración se mantuvo clausurado.

Descentralización y eliminación de actividades

En el último periodo de gestión, con la intención de disminuir las actividades generales del Estado, el sanguinettismo se animó a descentralizar servicios, impulsar concesiones a favor del sector privado e incorporar nociones de privatización que, si bien no prosperaron ni determinaron cambios sustantivos en torno al orden empresarial del Estado uruguayo, al menos incorporaron al

CUADRO 6
Evolución del número de funcionarios

Fecha	Marzo 85	Marzo 86	Junio 87	Dic. 87	Marzo 88	Sep. 88	Dic. 88	Dic. 89
Empleados								
Totales	261 919	265 038	272 707	272 213	271 169	271 271	271 124	271 003

Fuente: elaboración propia a partir de Presidencia (1990).

debate político nuevas ideas que se mantendrían en el centro del debate durante los años siguientes.

Para Sanguinetti, el nuevo camino mostraba la necesidad de valorar las propuestas programáticas desde los resultados y no desde límites ideológicos que pudieran entorpecer el desarrollo del país. Según exponía el presidente a mediados de su gobierno:

La modernización del Estado es un tema [...] novedoso y que todavía necesita una profunda concientización de los sectores involucrados para alcanzar el grado de desarrollo que el país necesita en la materia y que ha adquirido en otras partes del mundo con creciente rapidez. [...] En 1988 ha adquirido un impulso mayor [...] al superar tabúes nostálgicos, trabas burocráticas y oposiciones ideologizadas (Sanguinetti, 1988).

Entre las medidas de mayor repercusión, el gobierno eliminó el servicio de pasajeros de la compañía de la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE) y centró todos los recursos del organismo en el servicio de cargas. Según explicaba Sanguinetti:

El servicio de pasajeros de AFE era ineficiente y caro, obligando a sus escasos usuarios a pagar más por un servicio inferior, y al resto de la sociedad a financiar su utilización por una ínfima minoría. Como ejemplo se puede señalar que el servicio de trenes entre Montevideo y Las Piedras, una de las líneas de mayor tráfico, era usufructuado sólo por el 7% del total de pasajeros que cumplen con ese itinerario (Presidencia, 1989:41).

La medida posibilitó que el déficit operativo de la empresa se redujera 35% y, según datos oficiales, los ingresos por las actividades en las que se concentró la empresa tras las reformas aumentaron en 50% (Presidencia, 1990:40). Por otra parte, el discurso del gobierno remarcaba el respeto hacia los derechos de los trabajadores con el que se llevaban a cabo este tipo de medidas.¹⁷

AFE constituye además un ejemplo en cuanto a que este tipo de medidas no significa un perjuicio para el personal afectado a aquellas funciones públicas que se eliminan, ya que el mismo es redistribuido sin afectar sus condiciones laborales, sus ingresos y sus derechos (Presidencia 1989:40).

También se procedió a la concesión de la recolección de residuos en una vasta zona de Montevideo y se entregó a la explotación privada el Parque Hotel de la capital nacional. Según los datos oficiales, el “centro turístico montevideano incrementa en un 400% su ocupación en alta temporada”, además de erradicar un foco deficitario (Presidencia, 1989:40).

Por otra parte, se promulgó la Ley 15.921 de Zonas Francas, considerada como “uno de los instrumentos idóneos para el mejoramiento global de la economía” (Presidencia, 1989:40). Los datos oficiales sobre el primer año de desarrollo de las Zonas fueron contundentes: el mecanismo y la inversión estatal en infraestructura determinaron un crecimiento del 250% en el movimiento de mercaderías, la radicación de capitales por valor de 4 millones de dólares, y exportaciones de 30 millones de dólares.

Finalmente, en el último periodo, el sanguinettismo se animó a proponer concesiones y supresiones de mayor envergadura. De esta manera, el Poder Ejecutivo remitió al parlamento proyectos de Ley para “reestructurar la empresa aeronáutica uruguaya como forma de dotarla del capital y la gestión imprescindibles para que continúe operando en condiciones competitivas en el mundo, reservando para el Estado la mayoría de la propiedad del ente” (Presidencia, 1990:40). La medida no apuntaba a una privatización en sí, sino a

¹⁷ Las supresiones dentro de la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE) fueron realmente las únicas reducciones de personal a gran escala que se realizó durante la primera gestión sanguinettista. Estas medidas eliminaron alrededor de 7 mil puestos de trabajo y todos los empleados fueron redistribuidos en distintas oficinas públicas.

consolidar una empresa de economía mixta que se convirtiera en referente dentro de la actividad. Por otro lado, también se pidió la eliminación de la Industria Lobera y Pesquera del Estado (ILPE) por considerar que un organismo productor pesquero estatal no tendría los recursos suficientes para competir con el capital privado, sobre todo teniendo en cuenta que el ente “arrastra un déficit millonario sin cumplir ningún cometido social ni comercial” (Presidencia, 1990:40). Estas últimas medidas, si bien incorporaron al debate nuevas ideas (y técnicas) en torno a la redefinición del alcance del Estado, fueron rechazadas por el Parlamento.

No obstante, Sanguinetti remarcaba la importancia de la apertura del debate hacia nuevas posibilidades, reconocía que el avance de criterios gerencialistas en lo referente a la administración estatal era un hecho y, lo que ayer se pensaba imposible, comenzaba a aceptarse como natural.

El país tiene por delante la tarea de emprender una etapa vigorosa de modernización. Asentadas sus bases en estos años, no pudo avanzarse más por resistencias encontradas en los medios políticos y gremiales. Los debates, sin embargo, no han sido estériles: ya no se cree que la mera nacionalización de una actividad resolverá sus problemas, privatizar un servicio público –aunque difícil– no suena como un tabú, la necesidad de pensar en los mercados exteriores es asumida tanto en la agropecuaria como en la industria, la racionalización, redimensionamiento y aún reducción del Estado es algo aceptado. Hoy es posible avanzar en esos caminos del modo como no lo era hace sólo cinco años (Sanguinetti, 1990:41-42).

El avance y la constante incorporación de nuevas ideas y posibilidades al desarrollo de la reforma muestran el carácter gradual, pero continuo, del proceso. Este proceso que fue incorporado a la agenda en 1985, continuará en el centro del debate durante los gobiernos siguientes e incorporará nuevos argumentos y propuestas antes de culminar con el plan general de modernización impulsado por Sanguinetti durante su segundo mandato. Las variaciones en el discurso serán paulatinas y moderadas, siempre respetando lo actuado anteriormente y buscando que las nuevas ideas cuajen desde experiencias piloto menores, como fue, por ejemplo, la descentralización de un sector de la recolección de residuos.

De esta manera, cuando los resultados lo permitieron,¹⁸ se sugirieron similares medidas para objetivos más importantes.

Esta necesidad de un debate lento y riguroso se relaciona, además, con las características propias del desarrollo de la construcción e instauración de políticas en el país. Como la mayoría de los países latinoamericanos, Uruguay tiene un sistema presidencial basado en la separación de poderes entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial. No obstante, a diferencia de otros casos en los que el ejecutivo efectivamente controla el sistema político, en Uruguay el control y el equilibrio entre los distintos poderes limita el poder del Ejecutivo. En este marco, el Parlamento tiene una fuerte presencia institucional y política. Asimismo, el Ejecutivo uruguayo no tiene la facultad de promulgar decretos con fuerza de ley, como sucede en Argentina (*decretos de necesidad y urgencia*) o en Brasil (*medidas provisionarias*). En estos dos casos, las reglas permiten que el presidente, en ciertas circunstancias, pase por alto el Parlamento. De esta manera, las reformas en Uruguay siguen el camino normal de los procesos de creación de leyes, por lo que requieren el acuerdo entre el Ejecutivo y el Parlamento. Así, la necesidad de contar con mayoría parlamentaria, para concretar las modificaciones es fundamental (Panizza, 2004:9). Cabe destacar que, en ninguno de los tres gobiernos analizados, el oficialismo contó con mayoría absoluta, por lo que la formación de coaliciones y alianzas de distinto tipo y para diversos fines fue una constante en la política uruguaya de finales de siglo pasado.

El segundo presidente tras la reinstauración de la democracia, Luís Alberto Lacalle Herrera, advertiría sobre la necesidad de reconocer y asumir la pluralidad. Según explicaba, la reforma del gobierno en Uruguay implicaba “introducir en nuestras costumbres la de coaligar” (Lacalle, 1990:112).

En este sentido, surge una notoria diferencia en la tradición de enunciación argentina y uruguaya. Los discursos oficiales uruguayos muestran una tendencia a evitar la clave personalista, no como sucede en el caso argentino. Los líderes enuncian como figuras representativas de colectivos mayores, como las caras

¹⁸ Para justificar su defensa de la descentralización de servicios, Sanguinetti recurrió a los resultados de las experiencias realizadas. “Proyectos como la eliminación de los servicios de pasajeros de AFE, la privatización de la recolección de residuos en una vasta zona de Montevideo, etc. Ya no encuentran la crítica cerrada de sus oponentes ante la elocuencia de sus resultados” (Presidencia, 1989:38).

visibles de un programa de gobierno de bases institucionales al que reconocen y al que deben hacer cumplir. Mientras que en Argentina se considera natural y aceptable que el presidente, en su posición de representante electo, enuncie sus opiniones como si fueran las generales y necesarias, los discursos uruguayos, por el contrario, buscan huellas en programas generales, partidarios o históricos, y permanentemente remarcan la necesidad de proceder al debate continuo. Es de destacar en este sentido que, al contrario de lo que pudo suceder con Menem en Argentina, quien desistió de su programa electoral al llegar a la Presidencia, las tres gestiones uruguayas analizadas mantendrán un camino discursivo claro y estructurado, previamente, por los programas de gobierno consensuados por los sectores que lideraban los presidentes: el Foro Batllista en el caso de Sanguinetti y el Herrerismo en el de Lacalle. Podríamos decir que la enunciación política desde la primera persona singular, sin referencia concreta a una entidad institucional mayor y colectiva, sea el partido o el sector del partido, no ingresa dentro de lo *hacible* del discurso oficial uruguayo.

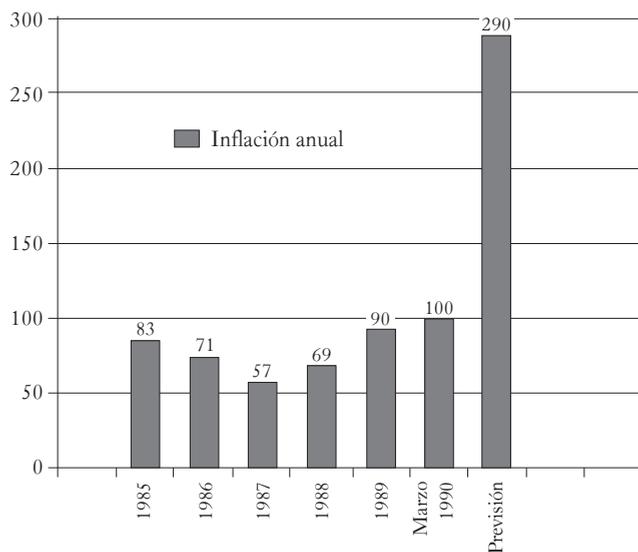
Lacalle y el intento neoliberal frustrado por el voto

En marzo de 1990, Luis Alberto Lacalle Herrera asumía la presidencia de Uruguay en un contexto de incertidumbre económica e institucional. La inflación amenazaba con convertirse en un problema, arrastrada por lo sucedido en los países vecinos, Brasil y Argentina. Hacia finales de 1989, el índice anual era del 90% y, al momento de la asunción de la gestión lacallista se ubicaba en el 100% y se estipulaban picos de 250 a 290% (Gráfica 5). Al mismo tiempo, se preveía una caída del salario real del 8%. Durante el gobierno de Sanguinetti, la inflación había girado en torno a un promedio del 74% anual.

Los temores por la crisis económica hacían temer sobre la posibilidad de que Lacalle no lograra la gobernabilidad necesaria y, ya al comienzo de la gestión blanca, sectores de la prensa advertían sobre la posibilidad de que el mandato no llegara a su fin (Fasano-Mertens, 1990; Waksman, 1993).

Por otro lado, Lacalle, líder del sector herrerista del Partido Nacional, se alzó con el poder en unas elecciones polarizadas en las que solamente consiguió

GRÁFICA 5

Tasa de inflación en porcentaje anual (Uruguay, 1985-1990)

Fuente: elaboración propia a partir de datos del gobierno uruguayo (presidencia, 1990).

23% de los votos y en las que se vio favorecido por la Ley de Lemas.¹⁹ No obstante, el Partido Nacional no logró mayoría simple en ninguna de las Cámaras parlamentarias ni siquiera sumando la totalidad de los votos obtenidos por los distintos sectores. Ante esta coyuntura, Lacalle, se vio en la obligación de establecer alianzas y coaliciones para conseguir un nivel de gobernabilidad que le asegurara contar con el poder necesario para dictar leyes propias (Fasano-Mertens, 1990). Ya a finales de 1989, el lacallismo comenzó a buscar el apoyo necesario para conseguir mayoría en el parlamento.

Los deseos del presidente electo apuntaban a poder aprobar, en los primeros meses de gestión, cinco leyes que consideraba fundamentales para sus objetivos:

¹⁹ Es oportuno destacar que, por entonces, las elecciones presidenciales en Uruguay se realizaban bajo Ley de Lemas, por lo que cada partido podía presentar múltiples candidatos y los votos totales eran acumulables para quien lograra mayoría dentro del mismo lema.

reforma del Estado, políticas fiscales y tributarias, seguridad social, relaciones laborales y educación (García, 2006:16).

Finalmente, Lacalle consiguió mayoría parlamentaria a partir de una coalición (tanto con los demás sectores de su partido como con otras fuerzas partidarias y sectores del Partido Colorado) que fue bautizada como “Coincidencia Nacional”. La alianza permitió que el gobierno lacallista pudiera aprobar, ni bien asumir su gestión, la ley de ajuste fiscal (Waksman, 1993:17) y emprender la reducción del Estado, que

[...] se vertebraba sobre cuatro pilares: reducción del gasto público corriente, con venta de inmuebles improductivos; la disminución de la planta de funcionarios, introduciendo factores más elásticos sobre la misma; una ley de Reforma del Estado para emprender algunas privatizaciones; y un programa de desregulación legal, en el caso de los monopolios y administrativa, para eliminar “las manecas de papel” que obstaba a la iniciativa y actividad privada (García, 2006:31).

Para justificar el ajuste, Lacalle se apoyó en las preocupantes previsiones económicas.

La magnitud del déficit presupuestal actual impide alejar de nosotros el flagelo de la inflación. Por cierto que el Poder Ejecutivo no pretende lograr el equilibrio de las cuentas públicas solamente mediante el recurso de aumentar impuestos. Se compromete este Gobierno, se compromete esta Administración, a disminuir significativamente el gasto público y combatir la evasión fiscal en todos sus aspectos, para terminar con situaciones de injusticia, quizás las más grandes que vive nuestra sociedad; combatirá especialmente el contrabando, que empobrece el Fisco y quita oportunidades de trabajo a los habitantes de la República. Ese ajuste fiscal que propondremos al Parlamento no es un fin en sí mismo. Será el prólogo de un tiempo económico en que la inflación controlada cree condiciones propicias para el ahorro, evite el desvío de capitales hacia los papeles públicos, fomente la inversión, temas sobre los cuales también serán necesarias la atención y la acción de los señores legisladores (Lacalle, 1990a).

El discurso lacallista

En medio de los vaivenes financieros, el nuevo presidente asumió con el claro “desafío de hacer a la democracia compatible con el crecimiento económico” (Lacalle, 1990a). La llegada de Lacalle al poder, como portavoz del neoliberalismo en el Uruguay, presentaba la incógnita de cómo se articularía su discurso con el imaginario político histórico. Las ideas rectoras del neoliberalismo no se mostraban compatibles con la matriz Estado-céntrica característica del tradicional discurso batllista. En este sentido, el programa de gobierno lacallista apuntaba a una reducción del Estado y una redefinición crítica de sus funciones, siempre con la precaución de mantenerlo discursivamente en un lugar central de la organización social.

En una sociedad donde el nivel de apoyo a la intervención estatal en todos los ámbitos de la vida social era predominante, y donde se consideraba entre las obligaciones del Estado la provisión de empleos a la población,²⁰ el discurso lacallista se presentaba como una propuesta alternativa al imaginario colectivo hegemónico.

Si bien creemos que no corresponde a los Gobiernos realizar la felicidad de los individuos, sino crear las condiciones para que ellos, en igualdad de oportunidades, la encuentren con su esfuerzo, también afirmamos que deben ser el Gobierno y el Estado los primeros en cambiar para no convertirse en freno y lastre de la sociedad. Gobierno, Administración y Estado deben resumir su condición de medios y no de fin; readaptar sus poderes para que no sean opresivos; redimensionar su tamaño para que no sean pesados; redefinir sus funciones para que no invadan fueros ni esferas propias y naturales del individuo (Lacalle, 1990a).

El programa de gobierno apuntaba a impulsar una reforma del Estado de corte gerencial, acentuando la utilización de conceptos de gestión y la desregulación de servicios que había iniciado la gestión de Sanguinetti. Amparado en los

²⁰ En 1993, el 53% de los uruguayos consideraba que el Estado tiene la responsabilidad de asegurar que toda persona tenga un empleo así como también un nivel de vida digno para toda la población (Panizza, 2002; Narbondo y Ramos, 2000).

resultados de las pequeñas reformas impulsadas por el gobierno Colorado años antes, el oficialismo pugnaba discursivamente por el ingreso del sector privado al mercado de servicios público.

Ya en el programa [...] se acepta por todo el partido la subsidiaridad del Estado, la preferencia del Partido Nacional por la participación de los particulares en las actividades (antes que la del Estado), la desmonopolización como concepto genérico (Lacalle, 1990b:108).

Creemos que [...] hay temas que notoriamente deben salir de la actividad estatal, temas en los cuales el Estado debe quedarse pero en forma diferente, y temas en los cuales habrá que ser más imaginativos, habrá que buscar formas de asociación con funcionarios o forma de economía mixta. Esto representa un cambio de vida en el país (Lacalle, 1990b:108).

El cambio en la vida del país del que hablaba Lacalle era, al mismo tiempo, una modificación de los puntos nodales de la narrativa histórica que construía los principios de la identidad uruguaya y los ejes ideológicos para el análisis social. Semejante empresa implicaba, al mismo tiempo, argumentar la necesidad de un cambio radical en la estructura institucional e imponer un marco de análisis del orden social que modificara los axiomas del imaginario. Para legitimar su propuesta, Lacalle mantuvo la lógica de persuadir desde la lectura crítica de la coyuntura, advirtiendo sobre las graves amenazas que podía generar la inmovilidad política y el hecho de temer un cambio de rumbo. Desde su punto de vista, la crisis fiscal y la deuda debían ser el núcleo de impacto de las medidas. Por ello, la gestión había comenzado con un necesario ajuste y proponía continuar con una abrupta reducción del alcance estatal, siempre justificando sus propuestas a partir de conceptos propios de análisis de mercado.

Una revisión general del sistema de participación del Estado en la economía es lo que nosotros proponemos (Lacalle, 1990b:154).

Creemos que el país tiene que deshacerse de activos para cancelar pasivos. Nos ha pasado a nosotros, lamentablemente [...] tener que deshacernos de algún bien para tapar algún agujero. Bueno, un país no opera de manera distinta, por eso propugnamos la venta de propiedades (Lacalle, 1990b:118).

A pesar de sus claras intenciones reformistas, y su línea ideológica, Lacalle mantuvo una línea de enunciación gradualista, plural y abierta permanentemente a la búsqueda de consenso; todo esto es lógico si se tiene en cuenta la necesidad de buscar apoyo parlamentario para realizar sus iniciativas. Lacalle se mostraba dispuesto al diálogo y al debate. Según exponía el presidente, las reformas del Estado y la administración son temas que “requieren colaboración de otras fuerzas y escuchar a todas [...] porque son transformaciones demasiado hondas del ser nacional” (Lacalle, 1990b: 105). En este sentido, Lacalle se diferenció de otros líderes neoliberales latinoamericanos contemporáneos, como pudieron ser Menem en la Argentina o Fujimori en el Perú, que impulsaron reformas bruscas y de gran calado, cambiando en poco tiempo la fisonomía institucional. Por el contrario, Lacalle mantuvo la lógica paulatina, aunque constante, comenzada por Sanguinetti, lo que muestra el rasgo de continuidad lógica en el hacer político uruguayo y la aceptación general de la reforma como una política de Estado y no como meta de una gestión en particular. En este sentido, Lacalle se mostraba cauto y apuntaba a que la reforma:

[...] abarcará más de un periodo de gobierno [...] Aspiramos a que se inicie el cambio de algunas cosas que necesariamente no caben dentro de un periodo de gobierno [...] La transformación de las empresas públicas en empresas eficaces; el fomento de la inversión [...] son todas cosas que sirven para que el gobernante tenga cada tanto una dosis de humildad, de darse cuenta que sus sesenta meses de gobierno son un eslabón, y lo que comience lo terminará otro (Lacalle, 1990b:105).

Esta perspectiva de continuidad a lo largo de los distintos gobiernos continuaría en las próximas gestiones.²¹ Se muestra aquí una clara diferencia con

²¹ Esta idea, que ya era sugerida por Sanguinetti en su primer gobierno, volvería a repetirse en la gestión 1995-2000. En 1997, el director de la Oficina Nacional de Servicio Civil advertía también que “la Reforma del Estado no es ni puede ser un asunto que pueda resolverse en el plazo de una acción gubernamental. Por el contrario conforma una política estatal que para ser llevada con éxito, requiere de varios periodos gubernamentales. Es esta sucesión de tiempos lo que permite ir determinando las características de largo plazo de la transformación del Estado, dejando sedimentar aquello más permanente de la construcción organizacional y dejando

el desarrollo político de la Argentina, donde los posicionamientos discursivos de cada gestión se justificaban en la crítica de la anterior. Mientras en la Argentina cada gobierno marcó una ruptura y una deslegitimación del anterior, en el Uruguay existió una narrativa continua en torno a la reforma que fue nutriéndose con nuevas visiones, ideas y perspectivas a lo largo de los distintos gobierno y devino, en última instancia, en un Programa de Reforma común, consensuado entre los dos partidos tradicionales.²²

La estrategia lacallista: fortalecer la presidencia

Tras impulsar el ajuste fiscal, Lacalle se centró en las reformas previstas. Para ello optó, como estrategia, por crear nuevos organismos con objetivos específicos ligados a la reforma en la esfera de la Presidencia. El Comité Nacional de Calidad, por ejemplo, se creó para impulsar la búsqueda de la mejora continua, consolidar un círculo de calidad, tomando como ejemplos a los casos japonés y estadounidense (García, 2006:28). En la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) se crearon varias dependencias. Ante la necesidad de aplicar políticas especiales para facilitar y abaratar el intercambio internacional, se creó el Plan de Desregulación del Comercio Exterior y las Inversiones (Plades), un ente que tenía como meta la simplificación de trámites y costos del comercio exterior. Mientras tanto, el Grupo Asesor en Reforma Estatal (GARE) se encargó de analizar y proyectar reformas en las empresas y organismos públicos con el objetivo de hacerlos más eficientes y menos onerosos. Se trataba así de tener respaldo para la política descentralizadora y de estímulo a la inversión y a la actividad privada.

Pero la medida más exitosa del gobierno lacallista fue la creación del Programa Nacional de Desburocratización (Pronade),²³ que derogó regulaciones y puso

librados a sucesivos procesos de profundización, aquellos aspectos cuya síntesis requiere de una elaboración social más pronunciada. El tiempo es una variable estratégica de fundamental importancia en todo lo relativo a la gestión” (Correa, 1997).

²² Este programa será desarrollado por la segunda gestión de Sanguinetti, entre 1995 y 2000. Sobre esto volveremos más adelante.

²³ Decreto 257/990 (28 de mayo de 1990).

en marcha el principio de delegación de atribuciones. El programa no sólo apuntó a simplificar trámites, sino que además creó una nueva regulación de las compras estatales, estableció un nuevo proceso administrativo (Decreto 500) y un modelo de atención al público, instituyó un sistema de identificación único de empresas y contribuyentes, instaló programas de formación gerencial del sector público y una extensión docente al funcionario, a partir de manuales y videos (García, 2006). Respecto al régimen de compras, la Ley 16.170 introdujo modificaciones a la Ley 15.903, mejorando el procedimiento e incorporando una serie de “principios generales y de contralor de los organismos estatales en materia de contratación”, que “servirán también de criterio interpretativo para resolver las situaciones que puedan suscitarse” y que son: flexibilidad; delegación; ausencia de ritualismo, principio de la materialidad frente al formalismo; principio de la veracidad salvo prueba en contrario; publicidad, igualdad de los oferentes y la concurrencia en los procedimientos competitivos para el llamado y la selección de las ofertas.

Por su parte, el decreto 500/991, que modificó el decreto 640/973 sobre procedimiento administrativo, retoma la disposición de la Constitución Española de 1978 mediante la cual se establece que “la Administración Pública debe servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno al derecho”, reiterando que “debe actuar de acuerdo con los principios generales ya mencionados, a los que agrega los de lealtad y buena fe”. A los efectos de reducir el número de funcionarios públicos se continuó la suspensión del ingreso a la administración adoptada por el gobierno anterior. La contratación de personal, en situaciones excepcionales, mantuvo una lógica similar a la propuesta por el gobierno de Sanguinetti. Asimismo, mediante la ley 16.127 se incentivó el retiro voluntario.

Otra continuidad respecto a la gestión colorada fue la de evitar generar masa de desempleo a partir de las modificaciones realizadas en la estructuras organizacionales del Estado. En este sentido, se dispusieron medidas de redistribución de personal excedente y se comenzó a analizar la posibilidad de descentralizar actividades hacia el ámbito privado dando prioridad, en caso de que fuera posible, a empresas que reclutaran el personal recortado o a empresas creadas por ex funcionarios de la administración cuyos puestos hubiesen sido eliminados.

En 1993, como consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Prats analizó el desarrollo del Pronade. Según explicaba,

[...] el proyecto ha contribuido a generar una dinámica de modernización del sector público uruguayo; no hubo una revolución administrativa pero se han puesto las bases de un proceso sólido, prolongado y progresivamente extendido de modernización del sector público [...] Se han logrado “resultados sencillamente espectaculares” al reducir sustancialmente los costos y la calidad de las compras estatales, modificar el marco legal de la gestión pública, eliminar y simplificar decenas de trámites sin sentido impuestos a las pequeñas y medianas empresas, y fomentar la delegación de atribuciones [...] Sólo en 1990 y midiendo únicamente el impacto del proyecto desde la técnica del análisis costo-beneficio, Pronade tuvo un costo de U\$S 274.000 y produjo unos beneficios anuales cuantificables en U\$S 29 millones (Prats, 1993; cit. en García, 2006:32).

La Ley de Empresas Públicas, o la derrota de Lacalle

El paso más importante y decisivo del gobierno de Lacalle fue el impulso de la Ley de Empresas Públicas. La norma, que dejaba abierta la posibilidad de privatizar las empresas estatales o vender parte de su paquete accionario, era considerada por el gobierno como paso fundamental para la “modernización institucional” del país. Con la propuesta, el discurso de Lacalle rompía definitivamente con la tradición discursiva histórica uruguaya y se posicionaba en torno a las propuestas de moda propugnadas por los organismos internacionales.²⁴ El avance lacallista hacia estos enfoques terminó por romper la “Coincidencia nacional” y debilitar al gobierno. En este marco, los sectores colorados liderados por Sanginetti y

²⁴ Mientras pudo, Lacalle matizó sus ideas e incluso negaba que sus intereses apuntaran a lo que, asociado con el neoliberalismo, se consideraba privatización. Según explicaba, el “término en sí de ‘privatizaciones’ me parece que es una suerte ya de definición política contraria a nuestras ideas. Lo que hemos propuesto es el análisis crítico del rol del Estado [...] Nosotros tenemos un sistema de participación del Estado en la economía tan viejo como la mitad de la historia del país [...] (que hace) que nuestro Estado tenga una gama de actividades no estrictamente de interés prioritario del Estado” (Lacalle, 1990b:153).

Batlle se distanciaron del oficialismo y retiraron a sus hombres del gabinete ministerial (Waksman, 1993:18).

No obstante el desmembramiento de la coalición de gobierno, el presidente consiguió, tras un año de debates, que se aprobara la Ley de Empresas Públicas.²⁵ Lo que en principio pudo parecer un fortalecimiento de la gestión lacallista, terminó por convertirse en una condena social cuando la propia ciudadanía se encargó de vetar los artículos más controvertidos de la ley.²⁶

Cabe explicar, entonces, que la Constitución uruguaya permite el derecho de convocar a referéndum para que la ciudadanía se promulgue a favor o en contra de alguna disposición gubernamental. Para impulsar este derecho es necesario contar con el apoyo del 25% de los votantes. Luego, para anular una ley, es necesario la mitad más uno de los votos. Haciendo uso de este derecho, la central sindical (PIT-CNT) se propuso impulsar el recurso para impugnar la ley. La iniciativa sumó el apoyo de distintos sectores y pronto se conformó la Comisión de Defensa del Patrimonio Nacional y Reforma del Estado, formada por la Central Nacional de Trabajadores, el Frente Amplio y sectores minoritarios del Partido Nacional y el Partido Colorado. Mientras tanto, el Nuevo Espacio y el Foro Batllista, conducido por Julio María Sanguinetti advirtieron que, si bien la ley no era buena, el referéndum no era el mejor mecanismo para anularla (Waksman, 1993:20).

²⁵ Tras más de un año de debates, el Senado aprobó la ley (16.211, de 1 de noviembre de 1991) en una reñida votación que terminó con un voto de diferencia (16-15). En la Cámara de diputados, la votación se realizó con sólo 50 bancas ocupadas de un total de 99. La reforma obtuvo en esta oportunidad un total de 32 votos.

²⁶ Vale destacar que, durante la campaña y los primeros meses de gobierno, Lacalle presentó la necesidad de aceptar la privatización como una manera de superar una “clara” contradicción del imaginario social uruguayo: “En el curso de 1989 llegaron a casa un día a encuestar y encuestaron a mi señora [...] sobre las empresas del Estado y la intervención del Estado en la economía. Mi mujer pidió que evaluaran un poco lo que decía la gente. Las respuestas eran notoriamente contradictorias: todos criticaban los servicios públicos, consideraban que eran malos. Interrogados acerca de las preferencias sobre si se privatizaran señalaban que no, que no querían que se privatizaran: ‘no, porque van a ser más caros’ [...] Ahí está metido el subconsciente nacional ‘es malo, pero es barato’, cuando [...] en todas partes del mundo se sabe no solamente que van a ser mejores, sino más baratos” (Lacalle, 1990b:150). El pueblo, en el discurso de Lacalle, debía aprender, y el presidente decía proponer la enseñanza.

La influencia del concepto de Estado benefactor de José Batlle y Ordóñez en toda la ciudadanía uruguaya, no sólo en los sectores colorados, fue crucial para comprender el desarrollo de la elección (Waksman, 1993; Panizza, 2002; Correa, 1998b; Ramos y otros, 2002). Por otro lado, las dimensiones del Estado, tanto en su geografía como en su actividad industrial-comercial, determinaban que lo privatizable era poco comparado a los países vecinos. Por último, el ejemplo de lo sucedido en Argentina era un argumento real y contundente a favor de quienes se oponían a la ley (Waksman, 1993).

El posicionamiento de Lacalle frente al referéndum tuvo muchos vaivenes. En primer término, el presidente apoyó la votación, exhortó al pueblo a expresarse y opinó que una decisión tan importante debía contar con el apoyo popular (García, 2006). Más tarde, cuando la votación era inminente y el resultado se preveía negativo, Lacalle condenó la propuesta. Finalmente, días antes de la votación, tomó una medida controvertida que terminó siéndole negativa: adelantó el pago de aguinaldos a los empleados estatales (Waksman, 1993:21).

El referéndum se realizó el 13 de diciembre de 1992. El 72% votó a favor de anular los artículos que permitían la concesión de la explotación de servicios públicos al sector privado y el artículo que autorizaba la asociación de la compañía nacional de teléfonos con empresas privadas. Asimismo, se exigió que se establecieran garantías en defensa de los intereses del país en caso de que se procediera a la venta o concesión, total o parcial, de otras empresas o servicios públicos (Waksman, 1993:21). Según analiza Waksman, el resultado indica el fuerte respaldo de la ciudadanía al patrimonio nacional y estableció que la Reforma del Estado no fuera sólo una cuestión de reforma económica y ajuste de cuentas a partir de la venta de empresas públicas (Waksman, 1993:21).

Lacalle atribuyó la derrota a una “psicosis mayoritaria contra lo extranjero” y resaltó que no terminaba de explicarse que “alguien pretenda ser inteligente y rechace de esta forma a los inversores” (cit. en Waksman, 1993:21). De esta manera, el discurso presidencial dejaba en claro que el desarrollo del país, en su opinión, dependía del capital extranjero y de la apertura total de la economía al mercado global, insertando de esta manera a Uruguay en el mundo. Por su parte, Sanguinetti elogió el resultado y la participación de la ciudadanía y abogó por mantener al Estado como estamento institucional. Según su análisis:

Con el triunfo de Clinton en los Estados Unidos y el ascenso de Itamar Franco en Brasil, el referéndum uruguayo parece marcar un punto de inflexión en la orientación de los últimos años. No se trata de retornar al pasado, pero sí de poner un límite a la ola reaganiana, a la economía privatista, a los ajustes neoliberales, a la reducción progresiva del Estado. Hasta aquí se llegó y esos son los primeros síntomas de un retorno a la preocupación social (Sanguinetti, 1993).

Desde aquí, las críticas de Sanguinetti no se centraron en las nociones privatistas en sí, sino en el achicamiento abrupto del Estado, que no se correspondía con la tradición discursiva histórica del batllismo. Como se vería en el segundo mandato, Sanguinetti no descartaba la posibilidad de utilizar todos los recursos a favor de reformar el Estado, incluso las privatizaciones, pero el objetivo no sería ya la mera entrega de la vida política a los ritmos del mercado, sino el mejorar el rendimiento estatal para mantenerlo como centro y eje de la organización institucional.

Si bien la derogación no fue total, puesto que otros 27 artículos mantuvieron su vigencia, el resultado paralizó las expectativas oficiales de utilizar la privatización masiva como herramienta de modernización. No obstante, se autorizó a la Línea Aérea Estatal (PLUNA) a explotar los vuelos de pasajeros de manera indirecta y a asociarse con capitales privados. Esto permitió, en los años siguientes, la transformación de PLUNA en una empresa de capital mixto (en la que participa VARIG). También se permitió la licitación de nuevos servicios de telecomunicaciones que no prestaba la empresa estatal, como, por ejemplo, todo lo referente a la telefonía móvil. Además, la ley permitió la privatización del sector pesquero, salvo la faena de lobos marinos cuyo monopolio se mantuvo en la esfera estatal.

Por otra parte, fueron aceptadas aquellas normas que apuntaban a la racionalización del gasto y una mejor rendición de cuentas en lo referente al desempeño de las distintas dependencias públicas. Por ejemplo, quedó estipulada mediante la ley la obligación de los directores de los entes autónomos y descentralizados de presentar, conjuntamente con el presupuesto para el periodo de gobierno, un detalle de planes y metas del organismo para la gestión quinquenal. En el informe debe figurar una proyección de las inversiones correspondientes, que debería estar en consonancia con la política económica propuesta por el Poder Ejecutivo, y quedaba expresamente prohibido el desarrollo

de actividades que no estuvieran incluidas dentro del presupuesto. Asimismo, se advertía sobre la imposibilidad de impulsar actividades cuyos ingresos directos no fueran suficientes para cubrir los gastos que ocasionasen.

Por otro lado, se mantuvieron intactos los artículos de la ley que enfatizaban sobre la necesidad de impulsar mayores principios de transparencia y *accountability* en las contrataciones y concesiones que realizaría el Estado en el marco de la norma. De esta manera, se exigía la publicidad adecuada de los actos y la total imparcialidad en los concursos y licitaciones. Asimismo, la ley exigía la promoción de la libertad de elección de los consumidores, evitar la formación de monopolios de hecho así como la concurrencia desleal por el otorgamiento de subsidios, subvenciones u otras prácticas análogas.

El poco marco para privatizaciones y concesiones que quedó definido tras el referéndum fue aprovechado por el lacallismo para impulsar normas complementarias a la ley de Empresas Públicas y efectivizar reformas menores.²⁷ En este contexto, se estipularon, por ley, las figuras asociativas posibles para modificar el régimen de las empresas estatales. Respecto a la Administración Nacional de Puertos, a la Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland (ANCAP), a la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) y al Laboratorio Tecnológico del Uruguay (Latu) se permitieron asociaciones, con fines puntuales, con capitales nacionales y extranjeros. Más tarde, esta posibilidad fue extendida a todos los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, para la prestación de “servicios de asesoramiento y asistencia técnica en las áreas de su respectiva especialidad”.²⁸ Además, se posibilitó que las empresas públicas emitieran obligaciones negociables o *debentures* para financiar sus proyectos de inversión, en virtud del artículo 272 de la ley 16.462, del 11 de enero de 1994, posteriormente ampliada a las personas públicas no estatales, por el artículo 27 de la ley 16.749 del 30 de mayo de 1996.

En definitiva, el desarrollo del gobierno lacallista dejaba varias enseñanzas sobre el rol de las ideas y el imaginario hegemónico en la legitimación de los discursos sobre la reforma. Por un lado, desregulación, privatización, concesión y gerenciamiento dejaron de ser temas tabú y se incorporaron al conjunto

²⁷ Ley de Reforma Portuaria (Ley 16.246, del 8 de abril de 1992), Ley de Desmonopolización de las Actividades de Seguros (Ley 16.426, del 6 de octubre de 1993).

²⁸ Artículo 271 de la Ley 16.462 del 11 de enero de 1994.

discursivo de las posibilidades para emprender las reformas. La clase política, en su conjunto, se mostraba a favor de una revisión crítica de los alcances del Estado uruguayo y existía un marcado consenso sobre la necesidad de suprimir algunas actividades. Este consenso de la élite política, sin embargo, no contaba con amplia adhesión entre los ciudadanos, de modo que toda la cuestión venía a poner a prueba los valores democráticos de la cultura política de Uruguay. Se intentaba hacer que el discurso descentralizador y privatista no quedara asociado estrictamente con sugerencias de los organismos de crédito internacionales ni con parámetros puramente neoliberales, sino con la necesidad de construir un Estado más eficiente. En este sentido, las críticas al *neoliberalismo* apuntaban a su visión del Estado como elemento obstructivo del desarrollo. El imaginario político uruguayo no concebía la posibilidad de oponerse al rol central del Estado, por lo que toda propuesta que se asociara discursivamente al *neoliberalismo* estaba destinada a contar con un apoyo muy minoritario entre los ciudadanos. Ahora bien, cambiar la matriz cultural Estado-céntrica se tornaba más difícil que promover las reformas desde un discurso que supiera conciliar la tradición discursiva histórica con la necesidad de impulsar cambios institucionales. En otras palabras, se trataba de presentar las reformas neoliberales, surgidas originariamente en el contexto anglosajón, donde la hostilidad al Estado forma parte de las tradiciones políticas establecidas, como medidas que apuntaban a fortalecer el Estado. Una paradoja, sin duda, pero la política es el arte de lo posible. Estas consideraciones de estrategia comunicacional serían recogidas durante la siguiente gestión de gobierno que, finalmente, impulsaría un programa global de reforma administrativa.

El regreso de Sanguinetti y la reforma oficial

En la elección de 1995, el panorama electoral cambia radicalmente y los partidos tradicionales reciben un llamado de atención ante el abrupto avance de la izquierda. A pesar de que Julio María Sanguinetti volvió al poder, el Frente Amplio, prácticamente, empató la elección con Blancos y Colorados. Los partidos tradicionales, finalmente, se encontraron inmersos en una nueva geografía electoral que los obligaba a compartir territorio con un nuevo partido.

El resultado electoral, nuevamente, determinó la necesidad de alianzas y coaliciones para generar condiciones de gobernabilidad.

Durante el discurso de asunción, el presidente abogó por el diálogo continuo entre los distintos sectores ante la polarización del electorado y se mostró preocupado por la necesidad de consensuar un nivel de gobernabilidad aceptable entre los distintos sectores.

Este gobierno se inicia con espíritu de acuerdo y con espíritu de entendimiento. [...] El día siguiente de la elección nacional nuestro escenario político exhibía una fragmentación [...] que nos mostraba la que llamaríamos una gobernabilidad con dudas, una gobernabilidad difícil; una capacidad de hacer desde el gobierno comprometida por esa misma fragmentación. Desde el primer momento [...] propiciamos un diálogo que fue correspondido por todas las fuerzas políticas. Los cuatro partidos políticos representados en esta Asamblea General abrieron ese espacio de diálogo y alrededor de una mesa fue que se comenzó a encontrar entendimientos; a veces también discrepancias, pero se siguió avanzando. Desde el primer día se señaló que no había ninguno excluido de la tarea, y que tampoco nadie debería excluir al otro (Sanguinetti, 1995).

CUADRO 7

Distribución Interpartidista de la Votación Elección Nacional 1994

Partidos	Porcentaje interpartidista	Porcentaje nacional
Total Sanguinetti (Suma de las fracciones Foro Batllista, Cruzada 94, PGP, otros)	76.2	24.6
Total Partido Colorado	100	32.3
Total Partido Nacional	100	31.2
Total Frente Amplio–Encuentro Progresista	100	30.6
Total Nuevo Espacio	100	5.2

Fuente: elaboración propia a partir de Crespo y Mieres, 1996.

Como había sucedido tras la elección de Lacalle, los movimientos de Sanguinetti para juntar aliados comenzaron tras la elección. La amplitud de la coalición creada por el nuevo presidente, que incluyó a la totalidad del Partido Colorado y a una amplia mayoría de los sectores Blancos, determinó una especie de cogobierno entre los dos partidos tradicionales (Lanzaro, 2000; Filgueira, Heredia, Narbondo y Ramos, 2002). En la agenda oficial, continuar con las reformas fue un tema prioritario.

Los acuerdos necesarios con otras fuerzas no impidieron, no obstante, que Sanguinetti mantuviera tanto las líneas de acción como el marco discursivo propuesto por el Foro Batllista en su *Programa 2000* (Foro Batllista, 1994). Esta vez, sin verdaderos focos de crisis que pudieran amenazar la estabilidad del país, el gobierno centraba discursivamente las reformas en el contexto de la globalización. Los cambios se argumentaban en la necesidad de reorganizar el país y dotarlo de la competitividad requerida para ser rentable en el marco de una economía global y, principalmente, en el emergente Mercado Común del Sur (Mercosur).²⁹

El fin del siglo sorprende al mundo con una multiplicidad de cambios que se producen de forma acelerada y revolucionaria [...] Los fracasos de la construcción de aquel anunciado “nuevo orden mundial” justo y equilibrado, no impiden advertir, sin embargo, cambios profundos en el vasto escenario del mundo. Nadie puede ignorarlos sin riesgo de encontrarse como un explorador perdido en la selva (Foro Batllista, 1998:13).

El reconocimiento de la globalización como punto nodal del discurso sanguinettista, la necesidad de comprender el proceso y acomodarse a sus cambios para no quedar en la deriva, implicaba el reconocimiento de un cambio consumado en las posibilidades ideológicas:

²⁹ El director de la Oficina de Servicio Civil, Rubén Correa Freitas, reconoció constantemente la influencia de la globalización en los alcances y medidas impulsadas. Según explicaba, “el proceso de reforma estatal que ha tenido un lugar protagónico en la agenda gubernamental desde hace casi dos décadas, ha sido fuertemente condicionado por la globalización [...] Entre otros resultados no menos importantes, liberación de los mercados, privatizaciones, descentralización, desregulaciones e integración regional, han cambiado el escenario y las posiciones relativas del Estado, el mercado y la sociedad civil, incorporando nuevos actores” (Correa, 1998a).

Sabemos que todos los empeños para que la economía de mercado fuera suplantada por otros emprendimientos y por otros sistemas, terminaron [...] en el fracaso (Sanguinetti, 1995).³⁰

Este marco de interpretación de coyuntura fue la base para los argumentos del gobierno en torno a la necesidad de modernizar al Estado y prepararlo para la competencia internacional. Otra vez, como había sucedido en la primera gestión sanguinettista, *modernización* fue el concepto en el que se encuadró la reforma y mediante el cual el gobierno intentaba distanciarse de la asociación con el *neoliberalismo*. Como explica Panizza, la prédica neoliberal “no era una opción discursiva en Uruguay”. En un país donde “la cultura política dominante era recelosa y abiertamente hostil a las reformas neoliberales que se estaban implementando en otros países latinoamericanos, el discurso oficial contuvo una narrativa legitimadora que incorporaba algunos de los principios asociados a la nueva ortodoxia gerencial y política pero que, al mismo tiempo, se distanciaba de las raíces neoliberales” (Panizza, 2004:12). De esta manera, aunque el gobierno abogaba por privatizar y reducir el Estado, enunciaba las propuestas desde la necesidad de dotar al país de una estructura acorde a la nueva época para que el Estado pudiera seguir, con éxito, ocupando el centro de la estructura social.

Al mismo tiempo se discute la amplitud del papel del “Estado Benefactor”, que marca el fin de un proceso que puso a cargo del Estado los riesgos sociales. Se le exige ahora la reducción de su costo operativo, la disminución de su ámbito regulador y el abandono de la mayor parte de sus actividades comerciales e industriales. El debate de ideas se hace apasionado y apasionante entre quienes sostienen la tesis del Estado mínimo y quienes creemos que el Estado, aún cambiando los roles, no puede abandonar su condición de garante de los equilibrios de la sociedad (Foro Batllista, 1994:14).

El Estado uruguayo desempeñó un papel central en la vida económica y social del país durante un periodo prolongado. Fue protagonista destacado en la construcción

³⁰ Un año antes, la fracción dirigida por el presidente explicaba los alcances ideológicos de la globalización y consideraba que “el éxito de la economía de mercado ante la planificación central comunista y el de la democracia liberal frente al sistema de partido único, miden las dos dimensiones fundamentales del enorme cambio producido” (Foro Batllista, 1994:13-14).

moderna de una sociedad con equidad creciente. Su participación en dicho proceso le confirió una singular legitimidad en todos los ámbitos, por encima incluso de la alcanzada por otros actores sociales (Foro Batllista, 1994:144).

La misma estrategia se utilizó para distanciarse de la tradición discursiva que advertía de la eficacia del sector privado por sobre el estatal. En este sentido, el gobierno advertía que el avance privado se legitimaba ante la ineficacia del gobierno para atender las necesidades de la ciudadanía y, para evitarlo, las modificaciones estipuladas se tornaban imprescindibles.

Hay un esfuerzo que la sociedad debe hacer y [...] no puede permitirse ninguna debilidad, porque cuando el Estado deja de ser eficaz aparece la reacción privada, y eso es lo que no ha ocurrido en este país. Y no ocurrirá (Sanguinetti, 1995).

En definitiva, la escenificación discursiva de Sanguinetti partió de un *texto público* apuntalado en el batllismo histórico en el que el presidente se presentaba como un *tradicionalista* respetuoso de la identidad nacional, identidad que era igualable a la democracia Estado-céntrica. Sobre esta base es donde progresivamente se fueron imponiendo nuevas conceptualizaciones y matices surgidos de la pugna política interna por imponer *textos ocultos* propios. La elección de nuevos matices, e incluso axiomas (como la posibilidad única de optar por una economía de mercado abierta), necesariamente debía ser implantada de manera argumentativa en el *meta discurso* hegemónico uruguayo para buscar legitimidad y aceptación. Esta estrategia, continuada a lo largo de los años desde el retorno de la democracia, como se vio a lo largo de este capítulo, culmina con el impulso de una Reforma Administrativa del Estado global presentada por medio de un discurso oficial que sintetizará este modo enunciativo.

La reforma administrativa del Estado

En los primeros meses de gestión, el Poder Ejecutivo estableció el marco legal para iniciar las reformas. A partir del decreto 140/995 (del 30 de marzo de 1995) se creó la Comisión Sectorial para la Reforma de la Administración Pública, a la que el gobierno daba una amplia libertad de acción. Según explicaba la

norma, la comisión surgía de “la necesidad imprescindible de reformas en algunos servicios del Estado, abordando soluciones que apunten a su transformación, ya sean éstas de desregulación, privatización o descentralización con el propósito de optimizar la calidad de las funciones y actividades actualmente cumplidas por la Administración, incrementando el nivel de eficacia y eficiencia del gasto”. La Comisión estaba situada en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y estaba formada por representantes de todos los ministerios, de la propia OPP, de la Oficina Nacional de Servicio Civil, dos delegados de la Confederación de Funcionarios del Estado (Cofe) y un delegado gremial del sector de las empresas privadas, que pugnaban, naturalmente, por la disminución de impuestos a las actividades empresarias, la desregulación y la apertura económica.

No obstante, los representantes gremiales y del sector empresarial terminaron retirándose de la Comisión. Los sindicatos de funcionarios argumentaron que sus opiniones no eran tenidas en cuenta, mientras que los empresarios cuestionaron que los sectores políticos no se mostraban dispuestos a verdaderos cambios estructurales (Filgueira, 2002:20). Más allá de las renuncias y las críticas, la Comisión continuó con su funcionamiento y el proyecto de reforma no sufrió alteraciones ni encontró una oposición férrea.³¹

El 11 de julio de 1995, el decreto 255/995 estableció los criterios a los que debía ceñirse el presupuesto del Estado, e instauró

[...] mecanismos de evaluación del desempeño que vinculen la asignación del recurso con los indicadores de gestión, eliminando o transfiriendo a terceros las actividades no sustantivas o de apoyo o que impliquen duplicaciones o superposiciones, explicitando los subsidios y transferencias y eliminando los que no se compadezcan con los objetivos sustantivos.

³¹ En definitiva, más allá de la queja de los empresarios, la Reforma apuntó concretamente a una apertura económica y a una mejora de las condiciones de producción y comercialización de la industria, por lo que los intereses empresariales fueron, de algún modo, respetados. Por otra parte, el discurso reformista mostró una clara preocupación por respetar los derechos salariales y laborales de los trabajadores del Estado (Panizza y Philip, 2005:628). En este sentido, Panizza caracterizó el proceso uruguayo como una reforma sin perdedores (*Reform without losers*) (Panizza, 2002, 2004), debido al interés esencial de mantener un perfil bajo, buscar máximo consenso a partir de eliminar focos de oposición, e impulsar medidas flexibles a la hora de ser aplicadas.

Estas consideraciones fueron plasmadas en la Ley de Presupuesto 16.736 del 5 de enero de 1996, que creó el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) como ente encargado de “implantar y dar continuidad al programa de modernización del Estado, así como verificar el cumplimiento de las metas fijadas al respecto” (artículo 703 de la Ley 16.736).

El CEPRE estaría formado por una plantilla variable de trabajadores (alrededor de quince) contratados mediante un crédito del BID, y su funcionamiento se establecería en el área de la Presidencia, centrando su conducción en funcionarios de la OPP, la ONSC y el Ministerio de Economía. Para su accionar, el CEPRE optó por una estrategia de perfil bajo, de modo que sus diagnósticos “técnicos” sobre la administración no fueron propuestos al debate público. Filgueira (2002:17) explica que esto se debió a la intención del gobierno de mantener las cuestiones de la reforma fuera de la agenda de debate.

La reforma impulsó una redefinición de las funciones de los ministerios y sus dependencias con base en criterios de eficiencia, eficacia y resultados. La reorganización de las dependencias del Estado quedó a cargo de los directivos de cada una de ellas. De acuerdo con lo estipulado por el CEPRE, cada directivo debía presentar una nueva estructura en la que se debían especificar el número de funcionarios necesarios, así como las tareas sustantivas y los objetivos fundamentales. La nueva estructura organizacional debía estar adecuada a las directrices del CEPRE, quien debía dar el visto bueno a la propuesta antes de elevarla al Poder Ejecutivo.

Según Narbono y Ramos (2000:45), esta estrategia demostró el objetivo de subordinar la burocracia al poder político, puesto que “las definiciones de los objetivos estratégicos de la reestructura no fue obra de la burocracia, sino del poder político a través de la Ley de Presupuesto y el CEPRE”. Además, quienes tomaron el rol protagónico de la reestructuración de las dependencias fueron los ministros y los directivos de las unidades ejecutoras, es decir, designados políticos antes que funcionarios de carrera. Es de destacar también que los procesos de reducción de personal, como se había hecho en años anteriores, fueron estipulados buscando soluciones para evitar el desempleo de los trabajadores cuyos puestos fueran suprimidos. Esto, posiblemente, era el punto más controvertido en relación con las posiciones de los sindicatos de empleados estatales, puesto que, al interior de la administración, se respetó la carrera administrativa y los derechos de los trabajadores, aunque continuaron congelados los ingresos.

Con el decreto 186/96 (mayo de 1996), el gobierno definitivamente recogía la tradición de discurso gerencial. Según explica la norma, “la reestructura es un proceso de reforma de la organización del sector público que se debe realizar de manera rápida e integral para toda la Administración Pública, con plazos perentorios, procurando la concentración de las actividades en sus cometidos sustantivos, para lo cual debe dejar de realizar todas aquellas actividades que convenga, de acuerdo con el interés público, que sean contratadas con terceros, concentrándose en el rol normativo regulador y controlador en aquellas áreas que así lo requieran”, sin perjuicio de disponer la fusión y supresión de las unidades que se consideren innecesarias. Para unificar criterios, en pos de las reestructuraciones, el artículo 17 del decreto determinó cuáles eran tareas sustantivas y cuáles no sustantivas y, por ello, factibles de ser tercerizadas o suprimidas.³² La norma estableció como actividades sustantivas a la formulación de políticas, la regulación y control, asignadas al Estado por la Constitución o la ley. Las no sustantivas incluyeron los servicios de talleres, imprenta, limpieza, mantenimiento, vigilancia, transporte de personas y cosas, arquitectura, certificaciones médicas, etcétera, y aquellas que determinaran duplicaciones o superposiciones con otras dependencias.

Por otra parte, la reorganización de las unidades posibilitaba reordenamientos, fusiones, supresiones o cambios de denominación o nivel de unidades previamente existentes (artículo 710). Asimismo, se establecía la puesta en marcha del régimen de alta gerencia para puestos técnicos o de asesoramiento a los directores de las unidades. Estos puestos se cubrirían mediante concursos abiertos (Narbondó y Ramos, 2000:47). La ley también estipulaba reubicaciones y redistribuciones para los funcionarios cuyos puestos hubiesen sido declarados excedentes. La redistribución debería darse en un lapso de 12 meses, en los cuales el trabajador continuaría manteniendo todos sus derechos y sus retribuciones. Tras ese periodo, si no era reubicado, podía optar por recibir los beneficios extras del retiro voluntario o quedarse en la función pública, pasando a situación de disponibilidad con el ingreso mínimo y sin posibilidad de carrera.

³² También eran factibles de tercerizarse, en casos especiales, actividades sustantivas. Esto debe ser tenido en cuenta porque, efectivamente, se descentralizaron este tipo de actividades (Narbondó y Ramos, 2000; Filgueira, 2002).

Asimismo se estipuló que las unidades ejecutoras podían quedarse hasta con 70% de los ahorros generados por la reestructuración. El resto pasaría a formar parte de las finanzas estatales. Una medida similar sería adoptada más tarde en Argentina durante la gestión de De la Rúa.

Por último, se estipuló la puesta en práctica del Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados (SEV), coordinado por la OPP y enfocado a lograr una economía más competitiva y un presupuesto más equilibrado (Narbondo y Ramos, 2000:48). El sistema impuso un discurso articulado en los principios básicos del gerencialismo y dejó de lado las nociones weberianas de control de procedimientos o de legalidad, para centrarse en el cumplimiento de resultados proyectados en la ejecución de gasto público en términos de eficacia, eficiencia y economía. Esto también requirió directores con un perfil más gerencial enfocado a la gestión por objetivos.

El discurso oficial y la estrategia de legitimación

El discurso oficial de la reforma administrativa del Estado fue presentado mediante un documento titulado, precisamente, *La Reforma Administrativa del Estado* (Presidencia, 1998). El discurso aboga por un cambio radical en el rol del Estado, incluyendo la reducción de su tamaño y adoptando principios gerenciales en el seno de la administración pública. El objetivo era hacer un Estado más gerencial, más inteligente, más eficiente y, para conseguir los objetivos anteriores, también más pequeño (Presidencia, 1998:10).

Como se mencionó, el documento continuó la narrativa iniciada por Sanguinetti al asumir el mandato, lo que también da una pauta del eminente carácter político de la reforma. La reforma no se presentaba como meras reducciones de gasto o plantilla, sino como un paso a la modernidad para poder integrarse a “un mundo en vertiginoso cambio signado por la globalización, la apertura y la integración de las economías y la irrupción de nuevas tecnologías” (Presidencia, 1998:5).

Por otra parte, en el documento no sólo se evitan las asociaciones explícitas con ideas neoliberales, sino que también se rechaza la dicotomía entre el Estado o el mercado (Panizza, 2002:81). En este sentido, se dejan de lado “reduccionismos ideológicos ya superados” (Presidencia, 1998:9) y la “discusión paralizante que

desplazaba el centro de las urgencias en un debate que polarizaba con simplismo los ejes temáticos a favor o en contra del Estado o a favor o en contra del mercado, como si ambos no fueran complementarios en el mundo contemporáneo” (Presidencia, 1998:5).³³

El documento mantenía la tradición de centrar al Estado como rector del orden social, pero sumaba al mercado como nueva institución de primer orden:

Durante los últimos años comenzó a consolidarse con más fuerza la idea de que Estado y mercado son, directa o indirectamente, las instituciones centrales y estratégicas que actúan en la coordinación de los agentes económicos y sociales (Presidencia, 1998:9).³⁴

En este sentido, el discurso estipulaba que, para que el Estado tuviera las herramientas necesarias para desempeñarse en el nuevo orden, era necesaria la

³³ La continuidad en la narratividad de la reforma se aprecia también en la coherencia discursiva entre lo pronunciado por el director de la Oficina de Servicio Civil, Correa Freitas, a lo largo de sus discursos y lo expuesto en el documento oficial. En sintonía con el discurso oficial, en la I Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Correa Freitas advertía que “la discusión sobre el Estado grande o chico; enclenque o musculoso; el sobra o falta; no tiene razón de ser en la consideración de las transformaciones del Estado y de su administración cuando imperan las realidades sociales y cuando se trabaja en el marco de un profesionalismo que ha ido conformando una cultura institucional democrática que acostumbra a considerar los diferentes actores sociales y agentes económicos y la legitimidad de sus planteos” (Correa, 1998a).

³⁴ La misma idea había sido remarcada por el Foro Batllista en su programa de gobierno: “La tradicional oposición entre Estado y mercado ha sido superada por dos hechos. Por un lado, el agotamiento de los sistemas marxistas de economía centralmente planificada y el derrumbe de los sistemas políticos que la practicaron; y por otro, la creciente intervención estatal para corregir distorsiones introducidas por el funcionamiento autónomo del mercado en el mundo capitalista. La discusión contemporánea explora los tipos de relación y los equilibrios más convenientes entre Estado y mercado en contextos diferentes y en la práctica del gobierno moderno [...] Para el Foro Batllista la definición de estas relaciones se concibe, en términos doctrinarios, como el ajuste dinámico y pragmático de un continuo de ‘equilibrios’ entre Estado y mercado que se suceden en el tiempo” (Foro Batllista, 1994:140). Las continuidades demuestran cómo la gradualidad con la que se fueron efectivizando las medidas, y el camino lento aunque constante, posibilitaron la construcción de una narrativa coherente y argumentada a la que, con el paso del tiempo, iban sumándose los distintos sectores de los partidos hegemónicos.

revisión de su alcance superando dos paradigmas antagónicos: por un lado, “la visión de un modelo de Estado omnipotente e interventor basada en la creencia de que todos los problemas son susceptibles de solución mediante la expansión irrefrenable del gasto público”; por el otro “un Estado anoréxico basado en el postulado de que cuanto más mercado y menos Estado, mejor funciona la economía y más eficazmente se resuelven los problemas económicos y sociales” (Presidencia, 1998:10). Es decir, se utilizaban, en este sentido, los mismos argumentos expuestos en el marco de interpretación de coyuntura propuesto por el discurso del presidente. Por otra parte, el Estado uruguayo, para mantener su rol histórico, debía ubicarse, según el discurso oficial, en un punto medio entre estos extremos.

Tal como explica Panizza, había quedado claro a lo largo de los años anteriores que los cambios funcionan mejor si mantienen sintonía “con la cultura política y las estructuras institucionales existentes en el país más que con algunos principios ideológicos generales sobre el rol del Estado en el capitalismo globalizado” (Panizza, 2004:22). En este sentido, el discurso de la reforma legitimó los cambios a partir de presentarlos como parte de una narrativa política más amplia sobre el rol del Estado uruguayo. Por ello, el discurso establece un complejo sistema de identificación y distanciamiento ideológico con los proyectos de reformas de las estructuras económicas llevados a cabo en la región en las décadas de 1980 y 1990 (Panizza 2002; 2004). No obstante, lo que Panizza presenta como el marco de legitimación del Proyecto de Reforma de 1996 debe ser entendido como un proceso político más amplio que se inició con la vuelta a la democracia en el país.

El documento retoma las distintas características que conforman el imaginario político tradicional y argumenta las acciones desde estos puntos particulares. El *cambio uruguayo* es presentado como un cambio propio, respetando las raíces culturales autóctonas y rememorando el mito del excepcionalismo.³⁵ Panizza

³⁵ A lo largo del documento se presentan distintos datos que presentan a Uruguay como un caso distintivo, y ejemplar, en el continente. Por ejemplo, se destaca que “en el área social, el Uruguay es el país latinoamericano que presenta la distribución del ingreso más igualitaria y es, además, el único que, en promedio, los sectores de más bajos ingresos han obtenido aumentos superiores a los del promedio nacional de 48,6% per cápita desde 1984” (Presidencia, 1998:15). Asimismo se destaca que los índices de crecimiento del comercio, la producción y el consumo sólo son comparables en el continente con los de Chile (Presidencia, 1998:15).

define este estilo nacional como “un rechazo al camino decisionista radical de transición a las políticas de mercado emprendido por países como Argentina, Chile y Perú”, y una defensa “del gradualismo, la selección y el rechazo a la ideología neoliberal” (Panizza, 2002:78).³⁶

El Uruguay ha trazado su propio camino de acuerdo con sus coordenadas históricas, políticas, económicas, sociales y culturales (Presidencia, 1998:5).

Y es por la tradición histórica que el discurso oficial diferencia a la reforma uruguaya del resto de reformas de la región.

No surge de la necesidad de generar ingresos para financiar procesos de ajustes y estabilización, como puede haber sido el caso de otros países de la región. En efecto, una de las particularidades que distingue la Reforma del Estado en Uruguay es que tiene como objetivo fundamental, precisamente, contribuir a mejorar la productividad de la economía para enfrentar de manera exitosa el nuevo escenario de mayor apertura comercial e integración regional e internacional (Presidencia, 1998:16).

La identidad política fue el refugio permanente de las argumentaciones. No sólo se remarcó que hacer las cosas con calma servía para aprender de los errores de los países vecinos, y evitar equivocarse. También la paciencia, sumada a la constancia, fue presentada como una cualidad que era posible por el espíritu dialogador de la cultura política uruguaya, que se preocupaba por generar, ante todo, el consenso necesario para que los cambios tuvieran óptimos resultados. Uruguay era presentado como un país con una cultura y una formación individual única en la región, y esto se debía al histórico lugar destacado que el Estado había dado a las cuestiones sociales, a la integración, a la igualdad.³⁷ Y en tiempos de

³⁶ Tal como explicó Corre Freitas, el modelo uruguayo ha sido totalmente diferente, por ejemplo, del argentino. La Argentina vendió todo; directamente fue a un neoliberalismo a ultranza. El Uruguay siguió un camino intermedio, lento y gradualista (Correa, 1997).

³⁷ Para el director de la Oficina del Servicio Civil, el rasgo distintivo con el cual Uruguay debía hacerse fuerte en la integración regional era, justamente, su cultura democrática y la formación de sus ciudadanos: “El Uruguay es un país pequeño que está dentro del Mercosur. Todos sabemos

grandes reformas, se defendía la lentitud con el alegato del respeto a la justicia social.

En los asuntos sociales el tiempo es una variable que muchas veces aparece como obvia [...] Hay quienes piensan que si hay que hacer algo es mejor hacerlo de una sola vez. Que si hay que pagar costos sociales es mejor hacerlo cuanto antes. Grave error [...] Las tareas sociales requieren tiempos que no dependen de un solo actor por más importante que éste sea. Por el contrario, requieren que transcurra el tiempo necesario para que los diferentes actores puedan hacer explícita su idea de los ritmos con los cuales le es posible actuar (Correa, 1998a).

Es importante destacar que, con estas argumentaciones, el discurso oficial cumplía la doble tarea de hacer huella en el imaginario político hegemónico, tal como explica Panizza, y a su vez protegerse de los cuestionamientos que podían llegar de los organismos internacionales y los sectores más tecnócratas que impusieron el discurso sobre la necesidad de reformas de primera y segunda generación a finales de la década de 1980 y mediados de la de 1990, respectivamente. En definitiva, el discurso oficial sentenciaba que, si bien la reforma a Uruguay llegó tarde, lo hizo con criterio y coherencia con las estructuras tradicionales y sin dejarse llevar por presiones externas o ideas de moda.³⁸

que dentro de un mercado de 200 millones de habitantes y de 12 millones de kilómetros cuadrados, el Uruguay apenas tiene 187 mil kilómetros cuadrados y 3 millones de habitantes. Además, no tenemos grandes extensiones de tierra, ni petróleo, minas, etcétera. De todas formas, me parece que tenemos una ventaja comparativa muy importante, que es nuestra formación, nuestra cultura. Creo que debemos exportar eso. En el mundo entero, los uruguayos nos hemos caracterizado justamente por nuestra formación” (Correa, 1997).

³⁸ La diferencia fundamental se debía a la cautela de no dejarse obnubilar por las modas: “Otro hito importante se ha dado [...] toda vez que de la acción, de la realidad, no se extraen enseñanzas y se quiere impulsar ideas que son modas, visten con elegancia, conjugan con poderes de turno, y se quieren imponer en los cortos tiempos de las oportunidades de circunstancias políticas o sociales. Debe saberse que cada vez que nos ha ocurrido –idea de regionalización e idea de privatización, las dos a ultranza–, y por suerte para Uruguay éstas no fueron muchas, el fracaso ha coronado la sinrazón” (Correa, 1998a).

Los resultados de la reforma

En términos cuantitativos, finalmente, la reforma implicó una importante reducción del tamaño del Estado. La cantidad de unidades ejecutoras se redujo 36.8%, y las unidades organizativas de primer y segundo nivel, las divisiones y los departamentos, en 44% (Narbondo y Ramos, 2000:48). Además se concretó la descentralización de 150 tareas que previamente realizaba el Estado, de las cuales 51 eran consideradas sustantivas y 99 no sustantivas (Panizza y Philip, 2005:673). El reajuste de actividades produjo un ahorro estimado en 30 millones de dólares anuales (Narbondo y Ramos, 2000).

Al proceder a la tercerización, se impusieron las ideas expuestas en el discurso oficial sobre la necesidad de evitar la generación de focos de desempleo. En este sentido, varias concesiones fueron definidas a favor de empresas constituidas por exfuncionarios cuyos cargos habían sido suprimidos (Narbondo y Ramos, 2000).

En términos de empleos, se rescindieron 10 196 cargos y funciones contratadas de los cuales 893 correspondían a personal de más de 65 años con causal jubilatoria; 1 721 a personal entre 60 y 64 años con causal jubilatoria, 5 841 a personal sin causal jubilatoria; y 1 768 fueron vacantes suprimidas (Narbondo, 2000). Las medidas implicaron una reducción del 18% de los empleos de la administración central (Panizza y Philip, 2005). Mientras tanto, el número de empleados públicos totales descendió del 25% de la población económica activa en 1985 al 16% tras la realización de los cambios (Panizza y Philip, 2005). La supresión de cargos produjo un ahorro de 105 millones de dólares anuales, de los cuales 75 millones se reasignarían a las unidades ejecutoras y 30 serían ahorros fiscales (Narbondo y Ramos, 2000).

El caso de la carrera administrativa uruguaya se asemeja con la argentina, puesto que, si bien se han desarrollado sistemas de reclutamiento por mérito, las incorporaciones en la planta permanente están prohibidas, por lo que se ha extendido ampliamente el ingreso por contrataciones. En el caso uruguayo, la suspensión de las incorporaciones a la carrera administrativa rige hasta 2015. La incorporación a los cargos de alta gerencia está abierta para empleados de dentro y fuera de la administración, pero los concursos no se realizan por restricciones presupuestarias. Por otra parte, las condiciones laborales de los empleados públicos uruguayos continúan sujetas a conquistas políticas históricas:

las jornadas laborales son, en la mayoría de los casos, de menos de siete horas, lo que sumado a bajos salarios termina por generar la sistematización del doble empleo. La estructura salarial, por su lado, continúa afectada por alrededor de 120 retribuciones especiales, que afectan la equidad interna y permiten un amplio juego a remuneraciones privilegiadas para los empleados “leales” o políticamente mejor conectados (Iacoviello y Zuvanic, 2005).

En cuanto al históricamente extendido clientelismo, es necesario destacar dos cuestiones que modificaron esta práctica, aunque sin erradicarla. Por un lado, en medio de la crisis de la deuda y el estancamiento económico de la década de 1980, la carga fiscal de los sueldos del Estado y su relación con el déficit fiscal (y, de esta manera, sobre la habilidad política para controlar la creciente inflación) era políticamente más costosa que el dudoso beneficio político del clientelismo masivo (Panizza y Philips, 2005:675). Por el otro, la irrupción del Frente Amplio como nueva fuerza a tener en cuenta en la puja por el poder político, modificó el bipartidismo tradicional, en el que existía un acuerdo tácito entre colorados y blancos para repartirse el botín estatal, y disminuyó la legitimidad y eficacia del patronazgo masivo como herramienta electoral (Panizza y Philip, 2005:673). Sin embargo, aunque las limitaciones impuestas por el congelamiento del ingreso a la carrera administrativa y las restricciones para la contratación de empleados públicos controlaron el número de empleados públicos y restringieron las posibilidades de utilizar los puestos del Estado con fines clientelistas masivos, no evitaron que se continuara lo que Panizza describe como “clientelismo de élite”. Esta modalidad de patronazgo implica el uso selectivo de las empresas y dependencias estatales como una fuente de empleo para cuadros políticos y tecnócratas vinculados al oficialismo. Los nombramientos en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos se utilizaron tradicionalmente como premios consuelo para políticos que no fueron electos y como trampolín para futuras carreras políticas. En este marco se naturalizó la regla del 3 y 2, dado que, como los consejos directivos de las empresas públicas están formados por cinco personas, se estipulaba como institución informal que tres cargos corresponderían al oficialismo y dos a la principal fuerza opositora. Además, en los últimos tiempos, se consolidaron nuevas formas de clientelismo de élite, como la contratación de tecnócratas y profesionales como consultores o el otorgamiento de contratos por obras y servicios para cubrir puestos que son, en

verdad, actividades de tipo laboral estable, a menudo para emprender proyectos financiados por organismos internacionales (Panizza y Philip, 2005:676).

Por otro lado, hay que destacar la importancia enunciativa que por medio de la reforma se le dio a la capacitación de los funcionarios públicos. Pero es necesario tener en cuenta que esta estrategia no se concibió meramente para mejorar las capacidades de la plantilla, sino como instrumento para la sedimentación de los cambios. Tal como explicara el director de la ONSC, “la apuesta al desarrollo de los recursos humanos, y en especial el acento en la enseñanza y capacitación de los recursos humanos, es el norte que mejores resultados objetivos ha dado. Tanto en lo que tiene que ver con la mejora en el desempeño, como en las posibilidades de resolver positivamente la resistencia al cambio” (Correa, 1998a). La necesidad de adoctrinar a los empleados en las nuevas líneas de acción del gobierno era un paso fundamental para consolidar las reformas e imponer los tecnicismos del discurso en el imaginario diario de los funcionarios.

Hay que reconocer que la resistencia al cambio es un factor siempre presente y que tiene muchas variantes expresivas. Una de las formas de resistencia se da toda vez que un proceso de transformación se reviste de tecnicismos varios que van desde el lenguaje hasta no tener en cuenta los mal llamados costos sociales, y que no son más que formas de recubrir aspectos vitales de las transformaciones de las organizaciones y cómo en ellas debe participar el sistema cliente, y cómo los actores concernidos deben poder manejar con sus códigos idiomáticos y desde su propia cultura todos los aspectos del cambio (Correa, 1998a).

Volveremos sobre el punto relativo a estas “resistencias al cambio” en el próximo punto, las conclusiones de este capítulo. En cualquier caso, vale consignar que la indudable resistencia de los empleados públicos ante las reformas y su rechazo de éstas, expresado, entre otras manifestaciones, por los sindicatos del área, se reconvierte en el discurso oficial en un problema técnico de capacitación, un problema de uso incorrecto del lenguaje. Con esta reforma y la promulgación en 1998 de la Ley de Rendición de Cuentas, el amplio proceso de transformaciones que hemos considerado llega a su fin. La última ley mencionada pone en marcha un sistema general de evaluación de la gestión en las distintas dependencias del Estado, con una impronta neogercenialista. En el próximo punto volveremos a considerar

diversas peculiaridades del discurso oficial que ya hemos ido mencionando durante la descripción del proceso reformista.

Conclusiones preliminares

El rasgo distintivo de la narrativa uruguaya sobre la reforma de la administración ha sido, como se ha visto, el énfasis en la continuidad y la constancia, incluso al presentar innovaciones y transformaciones. La enunciación oficial, debido también a las coyunturas electorales que se presentaron, se dio siempre bajo un talante plural y abierto al diálogo, evitando caer en el personalismo presidencialista que fue característico en el caso de Argentina. Esto no quita, sin embargo, que determinados ejes de resistencia fueran redefinidos como problemas de mala interpretación lingüística, como veíamos en el punto anterior. En cualquier caso, la cultura política uruguaya busca permanentemente el consenso, y esto se refleja en dos objetivos de acción principales: la necesidad de formar alianzas para conseguir mayoría parlamentaria y aprobar así legislación, debido a la inexistencia en Uruguay de posibilidades de gobernar por decretos de urgencia en forma discrecional.

Otra diferencia notoria de la construcción del discurso oficial uruguayo con el argentino es el respeto que existe hacia la legitimidad de la clase política. En la narrativa uruguaya se evita el reconocimiento explícito del clientelismo como herramienta de utilización política o el reconocimiento de focos de corrupción en el interior del gobierno. El debate uruguayo se dio en torno a las ideas, que podían ser desacreditadas como tales, pero nunca desde la denuncia y la descalificación moral al opositor político. Mientras la legitimidad en Argentina se buscaba distanciándose ideológicamente del gobierno anterior, al que se le achacaban las culpas de la crisis y los focos de malestar social, en Uruguay existió un consenso tácito de resguardo de la clase política como institución.

Todos estos matices dan una muestra de cómo las ideas sobre las que se sustenta el imaginario político determinan el espectro de acción político, donde lo hacible y lo justo toman relevancia.

No obstante, es necesario destacar las continuidades en torno a los nuevos axiomas que intervinieron en los discursos y determinaron un nuevo marco para el análisis político hegemónico a nivel occidental. Es en este marco donde

ingresa ideológicamente el discurso que habitualmente se ha asociado a los organismos internacionales. Para comenzar este análisis, cabe destacar las nuevas posibilidades que se crearon para continuar con las prácticas patrimonialistas.³⁹ Las nuevas posibilidades incorporaron un nuevo actor como protagonista político: los organismos de crédito. En tanto financistas de nuevos proyectos técnico-consultores, los organismos internacionales consolidaron una posición para sedimentar las ideas rectoras axiomatizadas por sus líneas de acción. Fue de esta manera que se consolidó el discurso técnico como principio rector para el análisis social y las consideraciones mercadotécnicas como rectoras de las evaluaciones acerca de las políticas públicas.

Sin embargo, es necesario tomar algunas precauciones a la hora de analizar el rol de los organismos internacionales en las reformas administrativas latinoamericanas. Habitualmente se han señalado presiones e imposiciones de los organismos a la hora de diseñar las reformas.

Las diferencias en lo actuado en los casos argentino y uruguayo muestran que los distintos gobiernos tuvieron un espectro de acción poco limitado a la hora de proponer variantes discursivas y de acción, y fueron más determinantes a la hora de llevar a cabo los cambios y los fundamentos del imaginario y la cultura política local que las recetas sugeridas por el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional.

Mientras en Argentina no se pensó (al menos desde la acción concreta) detener el proceso privatizador, y hubo una tolerancia absoluta al decisionismo presidencialista, en Uruguay no sólo se llevó a cabo una consulta popular, sino que la ciudadanía mostró una fuerte preocupación por tomar parte del debate y participar con su voto, rechazando los planes del gobierno.

³⁹ “El control sobre el manejo del empleo gubernamental constituye, en cualquier sistema político, un recurso de poder fundamental. Las reglas que gobiernan su uso se basan y, al mismo tiempo, tienden a reproducir una determinada distribución de poder entre cuatro grupos clave: los políticos, los burócratas, los ciudadanos y los grupos de interés organizados. Reformar estos sistemas implica alterar la correlación de poder existente entre estos grupos y suele requerir, por tanto, condiciones y estrategias que le permitan a sus impulsores remontar obstáculos y resistencias de magnitud muy considerable” (Heredia, 2002; cit. por Ramos, Narbondo y Filgueira, 2002:1).

CUADRO 8

Comparación de las variables discursivas de los distintos gobiernos uruguayos

Variables	Sanguinetti	Lacalle	Sanguinetti
<i>Principios de lectura de la realidad (variables y situación real)</i>	Crisis económica peor que la del 29	Crisis fiscal	Globalización, necesidad de ser competitivos ante el nuevo esquema mundial
<i>Lugar de enunciación que configura</i>	Representante de la democracia	Reformista neoliberal	Modernizador
<i>Matriz de persuasión y exaltación de la crisis</i>	Necesidad de ser productivos y competitivos	Necesidad de recortar gastos fiscales para contrarrestar las amenazas de crisis e inflación	Necesidad de ser competitivos en el mercado internacional
<i>Valor de gobierno</i>	Democracia –modernización–productividad	Rendimiento fiscal –eficiencia-eficacia	Competitividad –eficiencia-eficiencia
<i>Noción de Estado</i>	Estado eficiente y social	Estado justo y rentable – variables económicas	Estado moderno y eficiente (y para ello, más pequeño)
<i>Objetivo central del mandato</i>	Reestablecer la democracia como cultura política nacional	Hacer compatible democracia con crecimiento económico	Construir un Estado más eficiente y competitivo
<i>Paradigma de buen gobierno</i>	Democrático, manteniendo la línea histórica del Estado uruguayo	Liberal, centrado en el mercado y respondiendo a sus presiones	Estado-céntrico con economía de mercado
<i>Elementos que organizan el discurso (puntos nodales)</i>	Democracia, la identidad nacional, modernidad, productividad, desarrollo económico	Eficiencia, control del gasto, rentabilidad, desarrollo económico	Globalización, modernización, competitividad, economía de mercado, desarrollo económico
<i>Elementos opuestos o exteriores constitutivos</i>	Los que no entienden que el Estado debe cambiar para ganar en productividad	El miedo al sector privado y al capital extranjero	Los que quieren dismantelar al Estado, los que quieren un Estado omnipotente y omnipresente

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 9

Comparación del imaginario político sobre la administración pública de los distintos gobiernos uruguayos

Nociones administrativas	Sanguinetti	Lacalle	Sanguinetti
<i>Herencia administrativa</i>	Sobredimensionada	Sobredimensionada	Sobredimensionada
<i>Puesta en práctica de las medidas</i>	Debate político y ciudadano	Debate político y ciudadano	Consenso político, despolitización de la reforma
<i>Nociones fundamentales de la administración pública (funciones y alcances)</i>	Brindar servicios públicos de calidad, fundamental para imponer la justicia social y la igualdad	Brindar buenos servicios a los ciudadanos, relación precio-calidad	Brindar servicios de calidad y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos
<i>Principios de la administración pública</i>	Mixto	Gerencial	Gerencial
<i>Reconocimiento de la necesidad de una carrera administrativa</i>	Alto	Alto, aunque con flexibilidad laboral	Alto
<i>Reconocimiento de focos de corrupción</i>	Bajo	Bajo (clientelismo)	Bajo (clientelismo)
<i>Influencia de la corrupción en la crisis</i>	Nula	Nula	Nula
<i>Focos discursivos de reforma</i>	Tamaño y capacidad de los recursos	Tamaño, flexibilidad laboral, principios gerenciales	Tamaño, flexibilidad laboral, principios gerenciales, capacitación para sedimentar los cambios
<i>Huellas discurso académico</i>	Batllismo histórico	Gerencialismo	Neobatllismo y gerencialismo
<i>Reconocimiento de responsabilidad moral</i>	Alto	Medio	Alto

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, donde se produce un proceso de *racionalización* (Morin, 1994) es en la incorporación de la narrativa mercadotécnica asociada a las nociones de buen gobierno. Como se vio en el capítulo II, las tradiciones discursivas en torno a la gobernanza establecen una limitación conceptual al debate político. Todo lo que no se ajuste a los axiomas de la ecuación de la tradición discursiva, queda eliminado del ámbito de debate político. De esta manera, el concepto de *gobernanza*, lanzado por el Banco Mundial, actúa como sistema de racionalización rígido que enmarca las posibilidades enunciativas. Y justamente, para la legitimación de gobernanza como concepto clave en las ciencias políticas, fueron necesarias sedimentaciones anteriores. Los procesos de reformas estatales y administrativas fueron fundamentales para ello, puesto que mediante sus discursos las variables económicas, la democracia liberal y la economía de mercado se erigieron como única posibilidad política. Incluso en medio de discursos con enfoques socialdemócratas, como el sanguinettista, la aceptación del mercado como entidad central dentro del marco político (paralelo al Estado) y la subordinación de lo social a lo económico son claras.

Un ejemplo de cómo esta estructuración economicista se ha transformado en el marco de análisis hegemónico y ha impregnado la vida social, lo muestra la aceptación social (y en este caso político-administrativa) de impulsar métodos de motivación amparados exclusivamente en la lógica del agente autointeresado. En la prédica gerencial, por ejemplo, se han expandido como algo *justo* la idea de resarcimiento adicional como motivación para que los funcionarios desarrollen sus tareas con mayor eficacia. Este proceso de racionalización es incompatible con el desarrollo de otras nociones como la responsabilidad, el espíritu de servicio o la participación y contribución voluntaria de los ciudadanos, puesto que en definitiva implica que sea bien visto, y por ende ingrese dentro del imaginario de lo *hacible*, que alguien reciba una prima o premio extra por hacer bien su trabajo. Este tipo de conceptualización dificulta, por cierto, que se contemple la participación voluntaria, solidaria del ciudadano, puesto que éste no busca aquí una maximización de su ganancia. Por el contrario, las actividades voluntarias de tipo comunitario son, en términos estrictamente económicos, un sacrificio y *precisamente por esto* resultan atractivas para muchos ciudadanos. Se trata de un voluntarismo de tipo altruista que ha crecido de manera constante y extensiva en las dos últimas décadas en las democracias occidentales, ligado a diversas

causas: ambiental, defensa de identidades de género, lucha contra enfermedades determinadas, defensa de minorías étnicas, etcétera.

Por otro lado, es bien sabido que el discurso gerencialista ignora y evita considerar el desarrollo del espíritu público como una motivación relevante entre los empleados estatales. Es así que una de las primeras fuentes motivaciones del funcionario estatal resulta completamente desaprovechada, debido a prejuicios teóricos y matices ideológicos de las propuestas. En definitiva, se produce aquí una mercantilización laboral del individuo, que no es otra cosa que la expansión de los axiomas sobre lo que se sustenta un nuevo discurso técnico-economicista ligado con nociones hegemónicas del buen gobierno.

CAPÍTULO VI

Chile, ¿el ejemplo a seguir?

El hombre “sabe” mucho más de otros países, pero con gran frecuencia no es verdad eso que sabe, o incluye una dimensión de error y mala interpretación que aumenta la distancia.

JULIÁN MARÍAS
La justicia social y otras justicias

Introducción

Como punto inicial, cabe destacar que Chile posee la burocracia mejor calificada y con mejores niveles de rendimiento de América Latina. Además, los índices de corrupción, eficacia gubernamental, reducción de la pobreza y desarrollo humano indican que el país es un ejemplo a seguir por sus vecinos (Weissbuth, 2006; Narbondo y Ramos, 2000; Latinobarómetro, 2006; 2007; Transparency International, 1997; 2007; Iacoviello y Zuvanic, 2005). Respecto a la economía, aunque Chile no ha presentado niveles de crecimiento récord en la región, su crecimiento ha sido gradual y continuo durante las últimas dos décadas. Por otra parte, el país presenta algunas peculiaridades respecto al orden institucional que lo diferencian de Argentina o Uruguay y, si bien fue el último país del continente en poner fin al periodo dictatorial, su transición a la democracia se dio en marcos muy diferentes al del resto de los casos. Por último, Chile fue el primer país de la región en iniciar un giro hacia la reestructuración estatal y las políticas de corte neoliberal, pero esto se produjo mediante la imposición por parte del gobierno dictatorial.

Por todo esto, el estudio de la administración chilena en perspectiva comparada es una fuente empírica importante para contrastar los distintos procesos de reformas en la región y, en este caso, los discursos oficiales que los impulsaron. Asimismo, es importante analizar aquellos puntos de continuidad y ruptura con el resto de los casos estudiados para verificar si, dados sus índices de eficacia, Chile es el ejemplo a seguir.

Chile: organización estatal y administrativa

De acuerdo con su Constitución, el Estado chileno es unitario y su gobierno y administración están en manos del presidente. El modelo institucional, determinado por el Título de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado 18.575, también presenta diferencias con las democracias vecinas. El Estado está dividido geográficamente —y en orden jerárquico vertical— en Regiones (a cargo de Intendentes), Provincias (a cargo de gobernadores), y Comunas (cuyos municipios están a cargo de alcaldes).¹ Hasta la reinstauración de la democracia, todos los cargos ejecutivos eran otorgados directamente por el presidente. En la actualidad, la ciudadanía vota tanto para elegir presidente como para elegir alcalde. No obstante, tanto el gobierno regional como el provincial siguen dependiendo directamente del presidente y son cargos otorgados por criterios de estricta confianza.²

En lo referente a la gestión estatal, la administración central está a cargo de la Presidencia, que gobierna por medio de los ministerios.³ Estos últimos son los

¹ A efectos de su administración, el Estado Chileno se divide en 13 regiones, 51 provincias y 346 comunas.

² El gobierno de Michelle Bachelet anuncia su intención de democratizar la elección de jefes regionales.

³ El gobierno chileno cuenta con 18 carteras ministeriales, divididas en técnicas y políticas: Ministerio de Agricultura, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Ministerio de Educación, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Planificación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio del Interior, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Minería y Energía, Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Ministerio de Bienes Nacionales.

órganos de colaboración superiores del jefe del Estado. Su función es la evaluación y promoción de políticas correspondientes a su área respectiva, la creación de las normas aplicables, el control del cumplimiento de las normas dictadas, la asignación de recursos, la fiscalización de las actividades del sector (Jara, 2006:5). A su vez, los ministerios están divididos operacionalmente en subsecretarías, de éstas dependen los Servicios Públicos, dirigidos por los directores nacionales. Estos son los órganos administrativos encargados de la aplicación de las políticas aprobadas por el gobierno a partir de sus carteras ministeriales.

Cada región cuenta con secretarios regionales ministeriales (seremis), representantes directos de los ministros. Los seremis son nombrados por el presidente a partir de una terna recomendada por el intendente correspondiente, con el visto bueno del ministro del área. Estos funcionarios son colaboradores directos del intendente y se encargan de la elaboración, ejecución y coordinación de políticas, planes, presupuestos y proyectos de desarrollo (Jara, 2006:6). En el ámbito regional también actúan los directores regionales de servicios, en dependencia jerárquica del director nacional. Pero, a efectos de ejecución de políticas aprobadas y financiadas por el gobierno regional, éstos están subordinados al intendente a partir del correspondiente secretario regional ministerial.

El gobierno militar y el experimento neoliberal

El golpe de Estado de 1973 en Chile presenta una peculiaridad que lo diferencia de los demás golpes en la región: acabó con el primer gobierno socialista elegido democráticamente en América Latina. En 1970, Salvador Allende era elegido popularmente y llegaba al poder con una agenda que incluía la reforma agraria, expropiación de empresas, nacionalización de recursos y una revisión del alcance de lo *privado* en el país (Fontaine, 1993:258; Allende, 1971). La política oficial pronto encontró una ferviente oposición en las altas esferas sociales, que consideraban que las acciones de Allende no respetaban los alcances liberales de la democracia (Vial, 2003:366; Cavallo, 1998). En este marco, con un importante apoyo de los estratos medios y altos de la sociedad chilena, los militares tomaron el poder con un discurso que apelaba a la protección, la restauración y la defensa de la democracia (Godoy, 1999:87). Así, la idea de reimplantación de la democracia figuró siempre en la agenda de Augusto Pinochet, por supuesto connotando el concepto desde

sus intereses particulares y desde la justificación del proceso golpista como garante de la misma. Su discurso incorporó el concepto de *democracia protegida*, que se consolidaría en la Constitución de 1980. Se trataba de una visión de la democracia resguardada, debido a la coyuntura crítica y al peligro del comunismo, por un guardián o tutor: las Fuerzas Armadas (Godoy, 1999:81, 87-88).

En términos políticos, el gobierno de Pinochet fue innovador y reformista e impuso un cambio paradigmático por la fuerza. El país se comenzó a pensar desde el neoliberalismo y a partir de variables económicas. El modelo de desarrollo impuesto privilegiaba “el crecimiento de la economía, la apertura externa, la ampliación del mercado y la competencia, y la incursión del sector privado comercial en el ámbito social (educación, salud, seguridad social)” (Rakzynski, 2002; cit. en Santiago, 2004:7). El Estado fue considerado el actor central y estratégico para materializar los cambios en su rol de *planificador global* (Waissbluth, 2006:21). Desde ahí, el discurso oficial sedimentó los nuevos valores que apuntaban a buscar soluciones de mercado y promover la apertura económica y la descentralización. En este sentido, Chile fue el país pionero en incorporar la privatización de empresas estatales a las necesidades políticas. Entre 1973 y 1980, el régimen militar redujo las empresas públicas de 400 a 45.⁴

En 1974 se creó la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (Conara), con el fin de impulsar una *Reforma estructural* que apuntara a combatir el sobredimensionamiento del aparato público y la duplicidad e interferencia de funciones, materializara el principio de subsidiariedad y promoviera la regionalización del Estado y la municipalización de los servicios sociales de salud y educación. La acción de la Conara determinó la organización institucional actual de Chile: 13 regiones divididas en provincias y comunas. Hasta entonces, Chile estaba formado por 8 regiones, establecidas por ámbitos geográficos, culturales y económicos. No obstante, el nuevo diseño se realizó siguiendo variables estratégico-militares relacionadas con la Doctrina de la Seguridad Nacional (Boisier, 2000:90-95).

En lo referente a la administración pública, el gobierno militar aprobó la escala única de sueldos de los funcionarios, las bases legales de la administración pública

⁴ No obstante, nunca se incorporó dentro de lo privatizable a las empresas más importantes y reductibles, como las energéticas o la productora nacional de cobre. Para un análisis de esta idea a la hora de proceder a la apertura de mercado, véase Cypher (2004).

chilena, el estatuto laboral de los funcionarios públicos, y la descentralización administrativa que propició la “regionalización” del país. Asimismo, el gobierno militar partió de un diagnóstico crítico sobre el tamaño y el rendimiento de la administración pública y su injerencia en el rumbo económico del país.

El aumento de los empleados públicos ha sido impresionante en el último periodo y la eficiencia de la labor que desarrollan es altamente discutible. Una reestructuración de la administración pública debe eliminar estos excesos, intolerables por su costo social y dar un mejor empleo a los recursos humanos y financieros involucrados [...] En lo que constituye el sector público tradicional, es decir, los ministerios, es posible también reducir gastos importantes en sueldos; para ello deberá diseñarse una política de reducción de empleados y, a la vez, establecerse compensaciones para aquellos que queden cesantes [...] La política propuesta no resuelve en el corto plazo el problema del déficit fiscal, pero en el periodo de uno o dos años podrá sanearse la situación financiera del gobierno y otorgarse a los funcionarios públicos que permanezcan en sus cargos un mejor nivel de remuneraciones (*El Ladrillo*;⁵ cit. en Waissbluth, 2006:22).

En este marco, el gobierno impulsó un recorte de la plantilla de empleados públicos, congeló las plantas de personal y limitó el nombramiento de puestos políticos o de exclusiva confianza, medidas que se continuarían tras la reinstauración de la democracia. En el marco del accionar de la Conara, la plantilla de empleados se redujo 30% de manera brusca y radical (Waissbluth, 2006:22), pasando de 241 mil funcionarios en 1976 a 131 mil en 1984. Las reformas impulsadas por el gobierno militar fueron exitosas en términos de reducción del déficit fiscal y de la plantilla; sin embargo, no sirvieron para disminuir la pobreza y limitaron la capacidad del Estado para realizar tareas sociales. No obstante, se debe tener en cuenta que el concepto de reforma tenía, por entonces, un énfasis predominantemente económico. Esta connotación se ampliaría con el advenimiento de la democracia y se le agregarían dimensiones políticas y sociales (Ramírez, 2001:8).

⁵ *El Ladrillo* fue la denominación del documento en el que se explicitaban las bases del plan económico del gobierno militar. El documento no fue difundido en forma pública (Waissbluth, 2006:21).

A pesar del ritmo de crecimiento de las cuentas del país, los sueldos perdieron valor real en la última década del gobierno militar. Entre 1979 y 1990, los salarios aumentaron menos de la mitad que los precios de los productos de consumo básico (Riveros, 1995:4). Es importante remarcar que, dentro del nuevo marco ideológico, se consideraba que el gasto social tenía una relación negativa con el crecimiento, por lo que debía limitarse. Para reducirlo, se recurrió a políticas focalizadas en los sectores más pobres y se transfirieron servicios sociales al sector privado y a instancias municipales (Santiago, 2004:7, 24). Se desarrollaron programas compensatorios, a partir de la transferencia directa de bienes y servicios para contrarrestar las situaciones de indigencia: programas de emergencia del empleo, subsidio único familiar y pensión asistencial. De esta manera, además, el gobierno podía ejercer el control sistemático de los sectores que recibían ayuda.

Por otra parte, en lo referente a la construcción de infraestructuras, el pinochetismo incorporó el principio de “el que usa paga” y procedió, a partir de esta idea, a la reforma de la ley de concesiones de obras públicas. Este principio fue muy utilizado en la construcción de autopistas con peajes.

En definitiva, el gobierno de Pinochet desarrolló un modelo de régimen burocrático autoritario (O'Donnell, 1973). O'Donnell define esta categoría como un modelo de administración que se sustenta sobre una coalición entre militares, con la función política de tomar decisiones y poseer el monopolio de la coerción, y una élite tecnocrática dedicada a la consolidación de un sistema económico neoliberal. En medio de esta organización, la sociedad civil, según plantea O'Donnell, tiene dos características claves: el apoyo de la clase media y alta al régimen impuesto y la desmovilización de los sectores pobres. Asimismo, cabe desatacar que, por medio de la influencia de los técnicos formados en la Escuela de Chicago, Chile se convirtió en un experimento de políticas neoliberales mucho antes de que se consumara el famoso Consenso de Washington, e incluso antes de que este tipo de medidas se intentaran aplicar a gran escala en países desarrollados.

En términos de resultados, la tasa de crecimiento anual del PIB durante la dictadura (1974-1989) fue de 3.1%,⁶ el índice de pobreza al regreso de la

⁶ Aunque la tasa de crecimiento es significativa, si se tienen en cuenta las crisis económicas que afectaron a los países vecinos en esa época, es menor que las del periodo 1960-1973 (3.4%) y 1990-2004 (5.5%).

democracia era de 38% y la distribución de la riqueza mostraba una extrema polarización social.

La transición hacia la democracia

Siguiendo a Colomer (1991:313-325), quien define la *transición pactada* como aquella que cuenta con el rol activo de los miembros del gobierno autoritario, la democracia en Chile fue acordada a partir del diálogo y los compromisos políticos entre partidarios del pinochetismo y opositores (Gajardo, 2002:3; Domínguez, 2000; Moulián, 1994). Asimismo, la reinstauración de la democracia no se produjo dentro de una coyuntura de crisis económica, como sucedió en el resto de países sudamericanos. Por el contrario, la reimposición de la democracia era parte formal de los planes del gobierno desde la promulgación de la Constitución de 1980, que preveía la realización de un plebiscito para reinstaurarla en 1988. No obstante, es necesario destacar que, tanto en la redacción de la norma fundamental como en su aprobación y posterior referendo a partir de plebiscito, el régimen pinochetista impuso su voluntad unilateralmente. La ilegalidad del proceso sería una de las críticas constantes que la oposición democrática utilizaría en contra del régimen.

Sin embargo, es de destacar que ya desde principios de la década, existía un fuerte consenso en las élites militares y tecnócratas sobre la necesidad de liberalizar el régimen. En medio del periodo de transición, el presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio de Chile, advertía que no había que preocuparse en exceso por el devenir político, puesto que lo económico, por entonces, era lo fundamental y circulaba por un camino paralelo de libertad.

El empresariado tiene claro que hoy tenemos una independencia entre lo político y lo económico mucho mayor que antes, y las decisiones políticas, si bien influyen en el desarrollo económico, no van a influir de la misma manera que antes. El Estado hoy tiene menos fuerza (cit. en Rehen, 1995:60).

La opinión demuestra que el objetivo del régimen militar de defender los intereses económicos hegemónicos ante la amenaza socialista del gobierno de Salvador Allende se había cumplido y, una vez que el rumbo neoliberal del país

se consolidó y recibió el consenso mayoritario de los sectores políticos, la idea de restaurar la democracia (modelo político tradicional y hegemónico en Chile a lo largo del siglo XX) germinó por sí sola, recibiendo el apoyo de los estratos altos de la sociedad. La diferencia entre los sectores militares y técnicos y la oposición democrática se centraba en el tipo de democracia que se apuntaba a implantar: si el pinochetismo buscaba perpetuarse en el poder bajo un fuerte régimen presidencialista enmarcado en lo que denominaban *democracia protegida*, la oposición pugnaba por instaurar una democracia representativa (Godoy, 1999:81; Moulián, 1994:26).

La fuerte crisis económica de 1982, sumada al marco de apertura plural que en principio posibilitaba la Constitución de 1980, fue fundamental para que sectores políticos emergentes consolidaran su posición. En marzo de 1983, distintas facciones de la oposición se unieron para consensuar el *Manifiesto democrático*. A partir de aquí, la oposición democrática, en la que se encontraban el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Socialista, el Partido Radical y un grupo de ex parlamentarios de derecha, comenzaron a actuar de manera conjunta. No obstante, la continuidad de distintos movimientos de oposición violenta fue utilizada como argumento por el régimen militar para justificar la represión de la sociedad civil (Godoy, 1999:89).

Un hecho fundamental para dar énfasis a la oposición democrática fue la suscripción del Acuerdo Nacional por la Democracia, en 1985. Once partidos, entre los que se encontraban desde la Alianza Democrática hasta sectores de derecha, apoyaron la propuesta impulsada en principio por la Iglesia Católica, actor clave en el rol opositor al régimen. Por medio del acuerdo, los distintos sectores se comprometían a revisar sus posiciones radicales en contra del régimen y aceptar la Constitución de 1980 a cambio de algunas reformas enfocadas al reconocimiento legal de los partidos, la creación del Registro Electoral y la aprobación de una ley electoral democrática, entre otras cosas (Godoy, 1999:90-91). Aunque el pinochetismo se negó a dialogar en el marco del Acuerdo, el desgaste producido por el accionar de la oposición democrática a lo largo de los siguientes años, junto con la creciente exclusión social, fortaleció la demanda por un cambio de régimen. Ante este contexto se llegó al plebiscito del 5 de octubre de 1988, en el que se definió, por Sí o por No, la continuidad de Pinochet en el poder, en este caso como presidente electo. Los resultados reflejaron una fuerte polarización social, ya que el No ganó con 54.7% de los votos, contra el 43.01%

a favor de Pinochet. Estos resultados fueron determinantes para establecer las pautas a partir de las cuales se negociaría el retorno a la democracia y la elección presidencial, a llevarse a cabo al año siguiente. La dictadura mantuvo un grado de respaldo importante, por lo que Pinochet contaba con apoyo suficiente como para legitimar su continuidad en el ámbito político. En este sentido, la reinstauración de la democracia no se trató de un proceso de ruptura definitiva con el pasado, sino que existieron canales de legitimación y continuidad que determinaron, por ejemplo, que Pinochet permaneciera en el ámbito institucional como comandante en jefe del Ejército. Algunos autores (Godoy, 1999; Domínguez, 2000; Moulián, 1994; Fajardo, 2002) consideran que la figura de Pinochet desde la Comandancia marcó los límites a las demandas, obligando a la clase política a seguir el único camino posible: el marco institucional que el propio régimen había consolidado.

En lo referente a la administración, es de destacar que el día anterior a la asunción de Patricio Aylwin, Pinochet sancionó la *Ley de amarre* (Ley 18.972 del 10 de marzo de 1990), por la cual se incorporaron a la plantilla de funcionarios a poco más de 3 mil cargos de confianza del régimen militar. Asimismo, el gobierno designó como cargo vitalicio a los directores de escuelas públicas. Como se verá, una vez reinstaurada la democracia, la Concertación se preocupó más por consolidar la gobernabilidad que por modificar las rigideces administrativas impuestas por el gobierno militar.

La reinstauración de la democracia: Patricio Aylwin

Como se ha explicado, la reinstauración de la democracia en Chile presenta diferencias significativas con los casos de Argentina y Uruguay: el proceso se dio en un marco de acuerdos paulatinos y graduales con el régimen pinochetista, que se aseguró posiciones de continuidad en el nuevo esquema institucional. Asimismo, la dictadura no dejó el poder en medio de una coyuntura crítica. A pesar de los casos de corrupción e ineficiencia administrativa que serían posteriormente denunciados, el régimen dictatorial cedía el poder en un contexto de crecimiento económico consolidado y con las bases del discurso neoliberal —la ideología hegemónica mundial al momento de la asunción de Patricio Aylwin—

sedimentadas en las instituciones gubernamentales.⁷ La pérdida de legitimidad del pinochetismo, más bien, se relacionaba con violaciones de los Derechos Humanos y con una distribución de la riqueza muy desigual que, a la vez que complicaba la continuidad del crecimiento económico, agravaba la polarización y las tensiones sociales. Por otra parte, el primer gobierno democrático tras la dictadura tuvo que lidiar con una gobernabilidad frágil y limitada: la oposición de sectores militares y privados impedían lograr quórum para reformas estructurales amplias, el pinochetismo se había opuesto a la reapertura del Congreso, y Aylwin incluso debió sobrellevar relaciones tirantes con el poder militar.⁸

Ante esta situación, y de acuerdo con lo previsto en el Programa Electoral de la Concertación,⁹ la primera meta era consolidar la democracia y legitimar una transición controlada, en la que el dictador iba a mantener espacios de poder en la estructura institucional. La construcción del discurso oficial, en primer término, apuntó a presentar al gobierno como una nueva opción, distanciada del totalitarismo pinochetista, pero que a su vez debía legitimar tanto su estrategia de acordar con los militares, como la realidad de que no existiera una abrupta ruptura en términos de poder o variaciones ideológicas respecto a cómo organizar la economía nacional y las metas a establecer en este marco.¹⁰

⁷ Patricio Aylwin (Concertación) ganó las elecciones de diciembre de 1989 con 55.2% de los votos, venciendo a Hernán Büchi (Bloque de derecha) y al empresario Francisco Javier Errázuriz Talavera.

⁸ El 19 de septiembre de 1990, en su primera Parada Militar como presidente, Aylwin sufrió un desaire cuando el brigadier general Carlos Parera no le solicita el permiso para iniciar la Parada Militar.

⁹ Concertación de Partidos por la Democracia (1989), Programa del Gobierno de don Patricio Aylwin Azócar, Concertación de Partidos por la Democracia, Chile.

¹⁰ Tomás Moulián denomina al proceso de transición chileno como un *gatopardismo* en el que los militares se reciclaron para poder mantener su esquema de poder y preservar lugares importantes dentro del mundo político (1994:26). Según el autor, la mutación consistió en la larga búsqueda de una salida al régimen militar en un sistema supuestamente democrático que al mismo tiempo garantizara la continuidad de las estructuras políticas y económicas (Moulián 1997:145). Para Domínguez (2000:96), el *gatopardismo* ha sido exitoso, a juzgar por los resultados posteriores.

[...] nuestra satisfacción en este día no puede impedirnos advertir con claridad las numerosas limitaciones, trabas y pies forzados que, en su afán de prolongarse, nos deja el régimen hasta ayer imperante. Quienes ejercieron el poder total se empeñaron hasta el último día en reducir el poder de las nuevas autoridades democráticas. Quienes dispusieron de los bienes del Estado como dueños absolutos, sin limitaciones, se ingeniaron para sustraer cuanto pudieron de esos bienes a la administración que constitucionalmente corresponde al presidente de la República. Muchos se preguntan por qué aceptamos estas cosas, y no ocultan su repulsa a las formas corteses en que se ha realizado el proceso de traspaso del gobierno mientras se consumaban estos hechos. Participando de la condena moral que merece tal conducta [...] invito a mis compatriotas a ver otra cara del asunto. Estamos contentos por la forma pacífica y sin grandes traumas en que ha operado el tránsito hacia el gobierno democrático (Aylwin, 1990c).

Ante este marco de interpretación de coyuntura, la sentencia de Aylwin fue contundente y se repitió a lo largo de los primeros meses de gobierno:

Considero mi deber evitar que el tiempo se nos vaya de entre las manos mirando el pasado. [...] Lo que Chile nos pide es conservar lo bueno, corregir lo malo y mejorar lo regular (Aylwin, 1990c).

Es comprensible, ante este panorama, que la democracia chilena se haya reinstaurando poniendo su énfasis en la necesidad de subsanar, en el corto plazo, las diferencias sociales acentuadas por el régimen militar, luchar contra la pobreza y generar los marcos institucionales para impulsar una administración que pudiera ocuparse urgentemente de los menos favorecidos. Sirve para una mejor comprensión de la coyuntura destacar las diferencias históricas en cuanto a las tradiciones democráticas de los distintos países analizados en este trabajo. Mientras que Uruguay presenta una gran tradición democrática amparada en el desarrollo del Estado a partir de la puja partidista entre Blancos y Colorados, en Argentina se han sucedido una serie de dictaduras desde 1930, con el agregado de que desde el surgimiento del peronismo, ningún gobierno de signo político diferente a éste haya podido completar un mandato presidencial. Por su parte, Chile muestra una fuerte tradición democrática similar a la uruguaya, pero se debe tener en cuenta que la pluralidad reinante en el panorama político chileno anterior a la dictadura propició la llegada al poder de Salvador Allende. La

particularidad de que la dictadura chilena emergiera en contra del primer gobierno eminentemente socialista elegido por el voto libre —y se iniciara justamente con la muerte/asesinato de Allende— no es un dato menor en el contexto de la construcción del discurso oficial de la Concertación. Aunque la diferencia en cuanto a los tintes ideológicos entre el discurso socialista de Allende y el discurso de la Concertación son significativos, la recurrencia a sugerir la necesidad de impulsar una democracia de corte social donde los primeros favorecidos fueran los sectores más pobres — aquellos que, siendo los favorecidos por Allende fueron los más perjudicados por el pinochetismo— fue una estrategia lógica ante la necesidad de legitimar el tipo de transición que se dio en Chile y conseguir niveles de gobernabilidad aceptables. De no haberse prestado atención y ayuda significativa a los sectores populares, donde el régimen dictatorial tenía los niveles más bajos de popularidad, difícilmente podría haberse consolidado una democracia en la que los militares continuaran con una presencia efectiva y legítima dentro del sistema político. Al mismo tiempo, Aylwin mantuvo la línea político-económica con la que el pinochetismo ganó popularidad en los sectores más pudientes. Así, la continuidad de las políticas de libre mercado y el impulso a la vitalidad y crecimiento del sector privado mantenían, esta vez en democracia, el rumbo defendido y deseado por el *establishment* económico.

En este sentido, Aylwin se posicionó discursivamente como el líder político de la integración y la unidad nacional cuyo objetivo era consolidar la democracia en el país y pacificar los ánimos de aquellos sectores que pugnaban por una revancha contra los dictadores.

Es hermosa y múltiple la tarea que tenemos por delante: restablecer un clima de respeto y de confianza en la convivencia entre los chilenos, cualesquiera que sean sus creencias, ideas, actividades o condición social, sean civiles o militares [...] ¡Chile es uno solo! [...] ¡Tenemos que ser capaces de reconstruir la unidad de la familia chilena! Sean trabajadores o empresarios, obreros o intelectuales; abrir cauces de participación democrática para que todos colaboren en la consecución del bien común; acortar las agudas desigualdades que nos dividen y [...] elevar a niveles dignos y humanos la condición de vida de los sectores más pobres (Aylwin, 1990c).

*Las concepciones de la democracia
y el Estado en el discurso de Aylwin*

Las ideas de Estado y democracia defendidas por la Concertación, y continuadas en el discurso presidencial, fueron fundamentales para comprender la conformación de la agenda política. En cuanto al rol del Estado, el discurso se estructuró en torno a las ideas que, años más tarde, la academia recuperaría para desarrollar el discurso de gobernanza Estado-céntrica. En otras palabras, si el pinochetismo fue un plan piloto prematuro para implantar las ideas surgidas de la Escuela de Chicago e imponer, mediante la fuerza, el neoliberalismo y la apertura y desregulación del mercado, el primer gobierno de la Concertación fue pionero en sedimentar la idea de que las instituciones importan y que, si bien la apertura de mercado y las variables económicas deben ser las que dicten el desarrollo de los países, todo esto debe darse en torno a un Estado sobre el cual recaigan las obligaciones de ordenar y dar entidad jurídica al mercado y al libre intercambio. En este marco, se depositaba en el ámbito empresarial privado la obligación, y el destino, de la coyuntura económica nacional.

El motor primordial del desarrollo [...] reside en la empresa privada. El rol del Estado ha experimentado una redefinición [...] El Estado estimulará el desarrollo utilizando los recursos públicos con la máxima eficiencia posible. Pero el desarrollo provendrá fundamentalmente de la capacidad, innovación y espíritu de empresa que el sector privado despliegue en sus actividades, tanto en el mercado interno como en los mercados internacionales [...] Consecuentemente con este criterio, el Estado buscará regular la actividad de los mercados mediante normas generales, de aplicación universal, y se abstendrá de intervenciones puntuales, erráticas y frecuentes, cuyo único efecto es desorganizarlos e introducir elementos de ineficiencia que, al acumularse, termina por detener el crecimiento (Aylwin, 1990d).

Se ve, en el discurso de Aylwin, la continuidad ideológica en torno a lo económico, respecto del pinochetismo. La relevancia de lo privado y la apertura del mercado, instaurada durante la dictadura, se presentaban como algo imposible de ser revertido. Los principios neoliberales en lo económico eran la regla en el discurso aylwinista, en una época donde los organismos internacionales impulsaban

y sugerían la aplicación de estas ideas en los países vecinos. No obstante, mientras el menemismo buscaba erradicar al Estado en el ámbito económico y el lacallismo en Uruguay intentaba legitimar el discurso privatizador, en Chile, donde las privatizaciones habían comenzado una década antes, el gobierno advertía que el Estado debía ser actor fundamental en el control del mercado.

Una economía abierta y con transparencia en el funcionamiento de sus mercados es el marco adecuado para el despliegue de la creatividad de las empresas privadas, principal motor del crecimiento económico. Sin embargo, le corresponde al Estado asumir un rol activo en el fomento de la modernización productiva (Aylwin, 1993).

El discurso advertía que la posibilidad de erradicar flagelos y mejorar la calidad de vida de los habitantes dependía fundamentalmente del desarrollo; mismo que se debía dar en el marco del capitalismo de mercado con fuerte presencia privada.

Nuestro país pertenece al mundo en desarrollo [...] Para salir de la pobreza tenemos que crecer, y esto exige estimular el ahorro y la inversión, la iniciativa creadora, el espíritu de empresa. Las políticas gubernamentales deberán conciliar los legítimos requerimientos en la satisfacción de las necesidades fundamentales, con espíritu de justicia social, y las exigencias del crecimiento (Aylwin, 1990c).

Mientras tanto, la idea de democracia que la Concertación estipuló en su discurso tenía como punto nodal la máxima de que “no hay democracia sin participación”; por ende, el objetivo del gobierno fue el de abrir nuevos canales para la incorporación de todos los sectores a la vida pública.

Al asumir [...] abrigaba el propósito [...] de perfeccionar sustancialmente [...] nuestra institucionalidad democrática, para hacerla más representativa, más participativa y más eficiente (Aylwin, 1993).

Así, la consolidación de la democracia fue dividida en tres áreas. En primer término, la necesidad de reformar las instituciones regionales y poner en práctica sistemas democráticos de elección de los representantes comunales. Por otro lado, la necesidad de propiciar canales de participación de todos los sectores e incorporar

a la vida política a colectivos que habitualmente no habían tenido espacios abiertos. Por último, la necesidad de promover una lucha eficaz contra la pobreza y evitar que ésta se convirtiera en un lastre para el desarrollo económico del país.

Democratización de la administración comunal

En el plano de la administración comunal, el objetivo del gobierno fue democratizar los municipios.

[...] es en el ámbito de la administración comunal, donde la ausencia de participación ciudadana limita mayormente el carácter democrático de nuestra sociedad. La necesidad de democratizar los municipios constituye una aspiración compartida por la inmensa mayoría de los chilenos; fue expresada formalmente por todos los sectores en la última campaña electoral, y existe a su respecto un consenso general (Aylwin, 1991b).

Se impulsaron las reformas necesarias para que los alcaldes y los concejales comunales fueran elegidos por elección popular, y no por decisión del Ejecutivo, como era la práctica hasta entonces. En relación con la democratización del país, el 12 de noviembre de 1991 se promulgaba la reforma constitucional sobre el Régimen Municipal y Regional (Ley 19.097), que sería complementada con la Ley Orgánica Constitucional sobre Municipalidades (Ley 19.130 –19 de marzo de 1992) y por la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, del 11 de noviembre de 1992. El nuevo marco legislativo estipuló que el alcalde es el órgano ejecutivo de los municipios. Mientras tanto, el Consejo Comunal, integrado por concejales o regidores elegidos por el sufragio universal y mediante un procedimiento de representación proporcional, tiene facultades normativas y fiscalizadoras. Por otra parte, el gobierno estipuló que los Consejos de Desarrollo Comunal, de representación vecinal y funcional, se convirtieran en organismos de participación de la comunidad organizada, de carácter consultivo y asesor.

La incorporación de nuevos actores y colectivos

La gestión de Patricio Aylwin creó una serie de nuevas dependencias encargadas de establecer políticas públicas para sectores específicos, como el Servicio Nacional de la Mujer, el Instituto Nacional de la Juventud, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y la Comisión Nacional de Medio Ambiente. La idea original fue institucionalizar la preocupación por estos temas, de manera de sedimentar las problemáticas respectivas en la agenda pública (Ferraro, 2008; Ramírez, 2001).

El Servicio Nacional de la Mujer se creó para colaborar con el Ejecutivo en el estudio y puesta en marcha de planes generales y medidas para promover la “la plena igualdad e incorporación de la mujer en todas las áreas de la vida nacional” y velar por “la eliminación de cualquier práctica discriminatoria que obstaculice su plena incorporación al desarrollo social, político, económico y cultural”. Se estipuló como organismo descentralizado y estructuró sus tareas bajo una concepción del *ser mujer* que respetaba “la naturaleza y especificidad de la mujer que emanan de la diversidad natural de los sexos, incluida su adecuada proyección a las relaciones en el interior de la familia” (Aylwin, 1990d).

El Instituto Nacional de la Juventud nació como organismo técnico encargado de colaborar con el Ejecutivo “en el diseño, planificación y coordinación de políticas relativas a los asuntos juveniles”, para promover “la cohesión social e integración” de los jóvenes, “particularmente los de origen más modesto”, e incorporar las necesidades de este colectivo entre las prioridades de la agenda. La idea rectora de la institución fue la creación de las condiciones para que los jóvenes conquistaran un espacio importante en el sistema democrático, terminando con su situación de marginalidad y exclusión, e incorporándose de lleno a la vida económica, social, cultural y política del país (Aylwin, 1990d).

Por otra parte, se creó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, cuyo discurso oficial apuntaba a lograr una efectiva democratización de la sociedad [...] “hacerse cargo de la situación de los pueblos indígenas, abriendo [...] canales de participación y asesoramiento en lo concerniente a su pleno desarrollo económico y social” (Aylwin, 1990d).

La lucha contra la pobreza

Un dato concreto que a menudo se destaca al colocar a Chile como ejemplo administrativo en América Latina es el índice de reducción de la pobreza desde el retorno de la democracia. Esta realidad se vincula, habitualmente, con una coherente y efectiva estructura administrativa en lo referente a las políticas públicas del sector; con la decisión de impulsar políticas de Estado de largo plazo y con la creación de una burocracia profesional y experimentada con el índice de corrupción más bajo de la región.¹¹ Aunque es factible hallar datos que confirmen las hipótesis anteriores, centrarse en el rol de las ideas en las que se sustenta el hacer político, y sus discursos, da muestra claras del por qué la política contra la pobreza ha sido tan efectiva en Chile en los últimos 20 años. A diferencia con los anteriores casos analizados, la democracia que se reinstauró en Chile tuvo un valor social elevado y una lectura de la pobreza que la colocaba como un factor determinante sobre el cual actuar.

Deberemos establecer prioridades. Lo justo es empezar por los más pobres. Es mucha la gente con problemas (Aylwin, 1990c).

Como lo he repetido muchas veces, para este gobierno la justicia social es un imperativo moral. Repugna a la conciencia la visión de una sociedad que es capaz de prosperar mientras mantiene en su seno desigualdades sociales tan profundas como las existentes en nuestro país. Ciertamente, en los últimos años, Chile experimentó un crecimiento económico importante, pero los frutos de ese crecimiento se concentraron en unos pocos (Aylwin, 1991b).

El discurso de la Concertación entendió la desigualdad social abrupta como un obstáculo y un lastre para la consolidación de la democracia, la integración

¹¹ En el *Índice de Percepción de la Corrupción*, de Transparency International, Chile se ha mantenido en primera posición en lo que respecta a América Latina, salvo en 1997 que se ubicó detrás de Costa Rica. A escala mundial, en 1995 Chile ocupaba el decimocuarto puesto entre 41 países. En 1997, se ubicaba en el lugar vigésimo tercero entre 52 países. En 2000 era el decimotavo país de un grupo de 90. En 2007, Chile fue el vigésimo segundo de 179 países (Transparency International, 1995, 1997, 1997, 2000, 2007).

social y el crecimiento económico. Hay que recordar también, como se explicó al iniciarse este análisis, que para legitimar una transición pautada con alto grado de continuidad política como la chilena, era necesario que aquellos que se podrían considerar los *perdedores* de la organización social que había impuesto el régimen militar recibieran mayor atención, sea en el plano discursivo o en el de las políticas públicas, por parte del nuevo gobierno.

Si ellas [las desigualdades] persisten sin un pronto y efectivo avance para superarlas, corremos el riesgo de consolidar dos países distintos y antagónicos: uno, el Chile de los que tienen acceso a la modernidad y a los frutos del crecimiento; y otro, el de los marginados, socialmente excluidos de la vida moderna, convertidos en carga para la sociedad [...] Los pobres no pueden esperar [...] Avanzar hacia una mayor equidad es también una condición de la estabilidad política y económica del país. Una sociedad atravesada por desigualdades socioeconómicas inaceptables para el sentimiento moral contemporáneo es el mejor sustrato para la exacerbación del conflicto político y su desenlace: el quiebre institucional y la opresión política consiguiente [...] Donde la injusticia social prevalece, no hay paz laboral ni confianza; empresarios y trabajadores se convierten en enemigos, con el consiguiente resultado de inestabilidad y estancamiento económico (Aylwin, 1990d).

El crecimiento económico y el progreso [...] no sería eficaz para derrotar a la pobreza si no fuera acompañado de políticas eficaces para hacer justicia social [...] En los años que precedieron al actual gobierno se vivió un severo desequilibrio entre los chilenos. Unos lograron los beneficios del progreso hacia la modernidad, mientras otros permanecieron en situaciones de pobreza indigna [...] Pensemos en que en la justicia e integración social reside la fuerza que el país requiere para progresar en forma estable. La democracia y la libertad adquieren pleno significado sólo cuando las personas cuentan con los elementos necesarios para participar creativamente en la sociedad (Aylwin, 1993).

El discurso a favor de la lucha contra la pobreza de la Concertación incorporaba a todos los sectores y pedía el apoyo cabal de los distintos colectivos pues la pobreza era presentada como un flagelo social que, de no erradicarse, afectaría negativamente a las realidades de todos los campos sociales. Pero el qué no implica un cómo, y la idea en torno a la cual el gobierno de Aylwin estructuró su discurso

de lucha contra la pobreza también debe ser destacada. El punto nodal, entonces, no era recurrir al asistencialismo del Estado para solucionar la situación de los más desfavorecidos, sino estructurar discursivamente la lucha contra la pobreza a partir del marco de un nuevo concepto: la integración para el desarrollo.

Nuestro propósito es superar el asistencialismo estatal, alentando la participación de los afectados en la búsqueda de soluciones y estimulando el desarrollo de la pequeña y microempresa como los mejores caminos para reducirla (Aylwin, 1991b).

De esta manera, si bien en un principio se procedió a entregas de subsidios y ayudas para mejorar la situación a corto plazo, este tipo de políticas se vieron complementadas con otras tendientes a incorporar a los pobres a las decisiones y crear canales de participación real para que el propio colectivo en conflicto se incorporara al mercado laboral y al mundo económicamente activo. El discurso del gobierno se aferraba a la idea de que el gasto social era más efectivo si generaba empleo y posibilidades para que las familias salieran por sí mismas de las condiciones de pobreza. A partir de esta idea se creó el Ministerio de Planificación Nacional, encargado de la coordinación de políticas y actividades destinadas a superar la pobreza. En un marco de escasez de recursos, la institución tenía el objetivo, no sólo de aumentar la eficiencia en el gasto social, sino también de traducirlo en acciones coherentes con la idea de hacer “que los más pobres se capaciten y así puedan mejorar sus oportunidades de ser actores del desarrollo” (Aylwin, 1990d). Asimismo, se creó el Fondo de Solidaridad e Inversión Social para financiar proyectos públicos y privados para ayudar a los más necesitados, orientados a estimular el crecimiento de la economía informal urbana y actividades de apoyo productivo a campesinos y pescadores artesanales.

La Reforma Fiscal como herramienta para luchar contra la pobreza

Las ideas a partir de las cuales el aylwinismo estructuró su discurso también fueron importantes y persuasivamente efectivas para forjar la cohesión social necesaria para impulsar una reforma impositiva. Si bien la década de 1990 en Chile no comenzó con crisis inflacionarias, el gobierno acordó los presupuestos bajo el principio de que *no se puede gastar más de lo que se recauda* (Aylwin, 1990b;

1991b). Las cuentas del Estado, según el discurso oficial, no eran las mejores para impulsar las propuestas de reformas pretendidas por el oficialismo y elevar la calidad de vida de los más pobres. Por ello, se impulsó una reforma fiscal que no sólo perjudicó en temas de cuantías a los más pudientes, sino que favoreció a los más desamparados porque parte de lo recaudado se empleó para solventar la lucha contra la pobreza.

En consecuencia, el gobierno debió planificar una estrategia discursiva para persuadir a los sectores empresariales y conseguir el apoyo necesario para implantar el nuevo esquema fiscal. En este sentido, se formuló el principio de *pagar la deuda social* provocada por la dictadura.

Las tareas de construir una democracia verdadera y sólida y de conquistar el progreso y la justicia a que aspiramos, no son sólo del gobierno, del Parlamento o de las autoridades, sino de todos los chilenos [...] Nuestro gobierno no vendrá a sustituir las obligaciones que tienen cada chileno, cada organización social, cada empresa; estará para apoyarlos, estimularlos, respaldarlos; pero nadie puede olvidar que Chile somos todos y lo hacemos entre todos diariamente. Espero y demando a todos patriotismo, para entender y aceptar que por encima de los intereses particulares de personas, grupos o sectores está el interés general de Chile. Si queremos alcanzar un orden político, económico y social justo y estable, cada cual debe estar dispuesto a contribuir generosamente en la medida de sus posibilidades (Aylwin, 1990c).

La aceptación general de la medida fue considerada por el propio presidente como una muestra de cultura cívica y carácter democrático en el país.

Fieles a este propósito de preservar una economía equilibrada, decidimos financiar el gasto público requerido para atender las carencias sociales más graves mediante una Reforma Tributaria que proporcione recursos al Estado. Con satisfacción hemos comprobado que esta Reforma ha sido aceptada por la inmensa mayoría del país (Aylwin, 1990d).

Según los datos oficiales, las nuevas cargas impositivas generaron recursos de alrededor de 600 millones de dólares para el Estado. En palabras del propio Aylwin, el dinero “permitió aumentar el gasto social” (Aylwin, 1991b).

Junto con estas políticas, el gobierno también se centró en la recuperación del nivel adquisitivo de los salarios. Teniendo en cuenta la acción de los sindicatos en contra del gobierno de Pinochet, los desequilibrios sociales y la pérdida del valor real de los sueldos durante la dictadura, para legitimar el nuevo orden el gobierno muestra voluntad política para mejorar la calidad de vida de los trabajadores. Aylwin entonces impulsó reformas laborales que mejoraron las condiciones contractuales y fortalecieron las negociaciones sindicales colectivas y aumentó el número de salarios por año de servicio para calcular la indemnización por despido de 5 a 11 (Waissbluth, 2006:38). Todas estas estrategias se relacionaban con el compromiso (y la necesidad) de solucionar los costos sociales de la dictadura, como método para diferenciarse del régimen anterior a pesar de las continuidades. Pero al mismo tiempo que desde lo discursivo se insistía en la necesidad de aceptar la retórica solidaria del gobierno y la necesidad de *dar* a los más desfavorecidos, también el discurso oficial pregona la necesidad de que los distintos sectores fueran solidarios con las propuestas del Estado.

Todo el esfuerzo del gobierno sería vano en ausencia de una respuesta empresarial que recoja los desafíos que enfrentamos [...] El dinamismo empresarial supone también una mentalidad, un sentido de nación, una identificación con Chile y su gente. Los llamo a adoptar una nueva mentalidad, a creer en los chilenos y ser solidarios con ellos, a abandonar las actitudes defensivas, a ser dinámicos e innovadores, a desarrollar una mística que ponga el interés privado al servicio del desarrollo nacional (Aylwin, 1991b).

Por otro lado, dentro de los casos analizados, el discurso de Aylwin es el único que incorporó lecciones morales para abordar a la ciudadanía. Además de agregar pautas persuasivas sobre la solidaridad y el ideal de construir una identidad nacional conjunta, el discurso, al tiempo que apoyaba al capitalismo y al mercado, alertaba sobre la irracionalidad de la sociedad de consumo y llamaba a la coherencia a la hora de gastar:

Hago un llamado a la conciencia de todos los chilenos para que pongamos freno a ciertas prácticas que promueven el consumismo descontrolado. No podemos permitir que nuestra nación se acostumbre al derroche, que ofende a los más pobres y dilapidada recursos que podrían destinarse al ahorro que

tanto necesitamos. No es sano, no es sostenible que las familias se endeuden exageradamente para financiar niveles de consumo, muchas veces suntuoso, que no pueden cubrir con sus ingresos corrientes. No es justo que se pida ahorro al gobierno fundamentalmente en el gasto social, mientras el sector privado no hace otro tanto. Nuestros esfuerzos deben concentrarse en el diseño de mecanismos administrativos y tributarios que faciliten, promuevan y premien los esfuerzos de ahorro voluntario de las personas y familias, que es donde hemos logrado menos avances (Aylwin, 1993).

Estas consideraciones se enmarcaron alrededor de la idea general de que la democracia implicaba la participación activa de todos los sectores de la sociedad, no sólo desde el marco institucional, sino desde una concepción de sociedad civil fuerte que sedimentara las ideas y los valores impulsados por el programa político.

Modernización del Estado y la administración

La necesidad de proceder a la modernización del Estado había sido advertida antes de la asunción de Aylwin en las *Bases programáticas del gobierno de la concertación* (Concertación, 1989). Desde el inicio, los discursos giraron en torno a variables técnicas que diagnosticaban el conflicto como un problema de estructuras organizacionales y modelos de interacción. En este sentido se remarcaba, en principio, que urgía democratizar la totalidad del aparato estatal, sobre todo, como se hizo en lo referente a los gobiernos municipales. Asimismo, se estipulaba necesario descentralizar la administración pública, cuestión que se relacionaba discursivamente con dotar a las autoridades regionales de un mayor grado de libertad de acción. Según explica Ramírez (2001:10), también es necesario destacar, entre las bases para incorporar el tema de la modernización a la agenda política oficial, el *Informe de la misión 1990* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El documento partió del discurso técnico de la eficiencia, que consolidaba su hegemonía por entonces, y giró en torno al punto nodal del coste-producción. Desde aquí, se enumeraban una serie de sugerencias para el nuevo gobierno que se centraban en la mejora del rendimiento del aparato estatal sin presionar por aumentos sustanciales en el gasto público ni pretender volver al modelo de Estado Benefactor (Ramírez, 2001:11). De

esta manera, la variable económica como factor de evaluación del rendimiento se imponía como eje central. Por otra parte, el informe revelaba una serie de problemas de la administración pública chilena:

- Disfunciones en la coordinación global de políticas.
- Problemas de funcionamiento interno de los ministerios.
- Deficiencias en el ámbito de los recursos humanos.
- Ausencia de mecanismos de planificación y control de gestión.
- Insuficiencias en el proceso de descentralización y participación ciudadana.

Para solucionarlos sugería:

- Fortalecer la coordinación de las políticas públicas.
- Mejorar la eficiencia en el funcionamiento interno de los ministerios.
- Desarrollar los recursos humanos en la administración pública.
- Perfeccionar el proceso de descentralización.
- Impulsar el proceso de modernización de la gestión pública.

Desde el comienzo, el gobierno de la Concertación mostró preocupación discursiva por elaborar planes de reforma a fin de modernizar el aparato público en esta línea, aunque de manera lenta y progresiva. Un gradualismo similar al expuesto en el caso uruguayo fue característico de las acciones del gobierno. En el caso chileno, este gradualismo estuvo amparado en el objetivo principal de iniciar, en primer término, un proceso de democratización en toda la estructura estatal, y en segundo término, en la advertencia de que semejante proceso era una novedad para el orden social chileno y, por ende, algo en lo que se debía avanzar lentamente.

La reforma del gobierno y la administración nos lleva a *terra ignota*. Se trata de introducir en nuestro sistema político una innovación que no es menor. Carecemos aquí de una historia y una tradición que nos hayan proporcionado una experiencia directa y sostenida en el tiempo, útil para identificar los problemas involucrados y diseñar respuestas confiables a ellos. Haríamos muy mal en copiar simplemente instituciones existentes en otras realidades, o en dejarnos llevar por la seducción de principios que, si bien pueden ser válidos en teoría,

plantean cuestiones muy complejas en su aplicación práctica [...] Soy decidido partidario de un proceso de descentralización regional, pero pienso que debe hacerse sobre bases realistas y sin afectar al carácter unitario del Estado chileno (Aylwin, 1991b).

En naciones más desarrolladas que la nuestra, los procesos de regionalización han tomado decenios; nosotros no podemos hacerlos de la noche a la mañana. Si no queremos exponernos a fracasos que serían lamentables, debemos avanzar por etapas y construir sobre la base de experiencias (Aylwin, 1991b).

Ante esta situación de incertidumbre, el gradualismo del gobierno incorporó discursivamente un tercer argumento:

Las reformas que ahora tenemos en tabla son las relativas al régimen municipal y regional y al sistema judicial. Mientras no avancemos en éstas, pienso que sería prematuro proponer otras (Aylwin, 1991b).

Esta prudencia para avanzar sobre las reformas administrativas determinó que algunos autores (Ramírez, 2001; 2002) advirtieran que, en realidad, se trató de una estrategia para dejar en segundo plano un tema que no era clave para el gobierno pero sí para los organismos internacionales. El diagnóstico que se realizó sobre la administración heredada, y que sería recuperado por la Concertación a la hora de redactar las *Bases programáticas* del siguiente gobierno, era absolutamente negativo, lo que apuntaba a la urgencia con que debería incorporarse el tema a lo prioritario:

El desafío de consolidar la democracia si bien centró su foco en temas político-institucionales, encontró un obstáculo no menor: un aparato estatal débil y esclerotizado, con un estilo burocrático de trabajo, desprofesionalización de la administración, escasa preocupación por la calidad de atención a los usuarios, orientación de la acción centrada en los procesos (y apego estricto al cumplimiento de las normas administrativas) más que en los resultados, control basado en la legalidad formal más que en la finalidad de los actos de la administración, y muy bajos niveles de planificación y liderazgo en los servicios públicos (Ramírez, 2002:157).

Si bien el diagnóstico probablemente sea real, la situación de gobernabilidad frágil y el objetivo de democratizar la estructura del Estado antes de proceder a reformar el núcleo administrativo pueden considerarse una consecuencia del hecho de que, por primera vez, se buscaba generar la participación de sectores que durante casi dos décadas habían estado alejados de la vida institucional. Al mismo tiempo, para impulsar reformas de gran calado, era necesario sedimentar prácticas e ideas de corte democrático que ayudaran a combatir la obstrucción que la oposición, y los sectores relacionados con los militares, impusieron desde el inicio del gobierno de Aylwin.¹² Más allá de esta coyuntura, en 1993, en medio de conflictos por denuncias de corrupción en el seno de la administración, el gobierno por fin se lanzó a reformar la administración e implementó el Plan Piloto de Modernización, que implicó una modificación en la gestión de cinco instituciones públicas. El Plan tenía el objetivo de mejorar *la calidad* de los servicios públicos, superar rigideces y dinamizar el funcionamiento de la administración. No obstante, las modificaciones que se realizarían serían menores, y la necesidad de continuar el proceso sería legada a las próximas administraciones.

Es de destacar que, ese mismo año (24 de marzo de 1993), el gobierno lanzó un proyecto de reforma constitucional para reducir el tiempo del mandato presidencial, que entonces era de ocho años. De esta manera, Aylwin se ofrecía a recortar su mandato, convocando a elecciones anticipadas para reestructurar el calendario electoral considerando que, en el marco de la democratización de las instituciones, un mandato presidencial de ocho años era excesivo para consolidar una democracia representativa. A raíz de la iniciativa, el mandato de Aylwin se vería reducido a la mitad y se convocarían a elecciones a finales de año para gobernar hasta el año 2000. A pesar de que esta reforma pudo condicionar los últimos meses de gestión, el gobierno prosiguió con su propuesta de elaborar un diagnóstico del estado del servicio civil y diseñar medidas para superar los problemas que se hicieran manifiestos. Ante la cercanía de las siguientes elecciones, Aylwin presentó las acciones del gobierno con una clara intención de desarrollo de políticas de Estado que fueran continuadas (o directamente llevadas a cabo) por la siguiente gestión.

¹² En algunos de sus discursos, el presidente Aylwin denunció este tipo de obstrucciones. Así por ejemplo los discursos del 11 y 12 de marzo y 21 de mayo de 1990 y 21 de mayo de 1991.

Es indudable que el aparato administrativo de nuestro Estado requiere una modernización, para ponerlo más a tono con las necesidades y urgencias del mundo contemporáneo y hacerlo más ágil, capaz, responsable y eficiente. No es ésta tarea fácil, ni se cumplirá anunciando “reformas” más o menos espectaculares. Desburocratizar no es sólo disminuir funcionarios, que en muchos casos son menos de los que se requieren. Es necesario, sobre todo, agilizar la función pública, dignificar, estimular el mérito y la iniciativa, agilizar los procedimientos y establecer parámetros estrictos de responsabilidad. Mi gobierno está trabajando en los estudios pertinentes y espera lograr conclusiones realistas y positivas que puedan legar al futuro régimen un aporte útil en esta importante y delicada materia (Aylwin, 1993).

El argumento de Patricio Aylwin presentó una peculiaridad respecto de los distintos diagnósticos que se realizaron en los casos analizados en este trabajo: los gobiernos de la Concertación fueron los únicos que no hablaron de sobredimensionamiento de la estructura de funcionarios públicos. Al mismo tiempo, tampoco cuestionaron la estrategia de abrir nuevas dependencias estatales si éstas asumían cumplir un rol elemental dentro de los planes políticos. Por el contrario, las pocas reformas durante la gestión de Aylwin no apuntaron en ningún momento al recorte de personal o de gastos en sueldos y se enfocaron a la mejora continuada de las remuneraciones del personal. Además se procedió al establecimiento de metas ministeriales, el fomento y estímulo de los servicios públicos en relación con la mejora del desempeño institucional, etcétera.

A pesar de las críticas sobre la lentitud para lanzar reformas en la administración por parte del gobierno, o al supuesto segundo plano en el que se colocaron las ansias reformistas, la agenda de la Concertación sostuvo una estrategia lógica si se tiene en cuenta que, primero, se realizaron los cambios institucionales en pos de democratizar el funcionamiento del Estado, y luego se avanzó en reformas organizativas. Una vez consolidada la democracia y la gobernabilidad, la modernización de la gestión pública se incorporó a la agenda de la Concertación como prioritaria. Esta necesidad fue recogida en las *Bases programáticas para el gobierno de 1994*. Si los focos de la campaña de Aylwin fueron la gobernabilidad y la consolidación de la democracia, el de Frei Ruiz-Tagle sería la modernización. Desde aquí, la campaña de la Concertación mantendría el discurso en torno a la necesidad de un Estado que liderara la gobernanza y apuntaba a la modernización como acción necesaria para consolidar los logros del gobierno anterior:

No se conoce el caso de ningún país que haya logrado avanzar sustancialmente en la profundización de la democracia, la superación del subdesarrollo y de la pobreza, sin una adecuación y un protagonismo claro de su gestión estatal. No somos nostálgicos del Estado intervencionista del pasado, pero rechazamos rotundamente la visión neoliberal ideologizada que ve en él un mal necesario, cuyo rol debe ser reducido al mínimo [...] El Estado cumple hoy nuevas funciones. Adecuar la gestión pública a ese nuevo rol no equivale a dismantelar el Estado, sino a transitar gradual y sostenidamente, a partir de las bases consolidadas durante el gobierno del presidente Aylwin, hacia un estilo de gestión estatal y gubernamental efectivamente moderno (Concertación, 1994:133).

Pero también es necesario destacar un factor extra que insidió en la incorporación de la necesidad de introducir modificaciones en la gestión pública: la corrupción.

Aylwin y la corrupción en la administración pública

Si Chile ha sido colocado en el pedestal del ejemplo dentro del mundo de la ciencia política y de la administración, es menester prestar atención al lugar que ha ocupado la corrupción (y la lucha por erradicarla) en la agenda del gobierno. En este contexto, el país presenta una larga tradición de clientelismo y, como se analizará en los siguientes párrafos, las instituciones informales al interior de la organización política son fundamentales para consolidar el funcionamiento de la gestión pública.

En términos de corrupción, al comenzar la gestión, el gobierno de Aylwin creó una comisión investigadora de la Cámara de Diputados que denunció procedimientos de enajenación de empresas públicas durante las privatizaciones realizadas por la dictadura. Según las investigaciones, algunas empresas se vendieron sin transparencia o en condiciones favorables a ciertos grupos compradores, integrados por funcionarios y tecnócratas del gobierno (Rehren, 2000:158). Los resultados de estas investigaciones tensaron los vínculos del gobierno con la oposición, principalmente con los sectores allegados a los militares. Por momentos, la gobernabilidad se vio amenazada y sectores militares pinochetistas amenazaron incluso con movilizarse y levantarse contra el gobierno y la democracia.

Lo hechos de corrupción en la función pública, no obstante, no se limitaron a la dictadura. Entre 1993 y 1994, la Contraloría General de la República investigó un total de 241 denuncias por corrupción que incluían casos a nivel municipal e irregularidades en empresas públicas. Por último se descubrió una red de tráfico de influencias a nivel regional que generó vínculos entre empresas públicas, contratistas privados, autoridades regionales, alcaldes y parlamentos que podrían haber determinado transferencias ilegítimas de recursos públicos a campañas políticas de la región (Rehren, 2000:158). Ante la situación, el gobierno elaboró un discurso que defendía la integridad de los funcionarios públicos y, en distintas oportunidades, arremetió contra las malas intenciones del periodismo que, según opinaba, aprovechaba las situaciones para tejer hipótesis conspirativas y manchar el honor de los funcionarios antes de que la justicia se pronunciara sobre la veracidad o no de la denuncias.

Tengo la convicción de que la administración pública chilena es honesta y proba. Podrá tildársela de lenta, engorrosa, de tramitadora a veces, y aún, en muchos casos, de ineficiente; pero no de falta de honradez. Sus funcionarios, generalmente mal remunerados, que a menudo deben intervenir en asuntos en que hay comprometidos cuantiosos intereses, observan una honorabilidad, con frecuencia reconocida en el exterior, que debe ser justo motivo de satisfacción nacional (Aylwin, 1993).

Es propio de la condición humana cometer errores e incurrir en faltas [...] Se ejerce un legítimo derecho al exigir el funcionamiento de esos mecanismos para esclarecer la verdad y sancionar a quienes resulten responsables; pero se lesiona el honor de las personas y se perjudica el necesario prestigio de la administración cuando, con caracteres de escándalo, se anticipan juicios condenatorios y se generalizan situaciones excepcionales (Aylwin, 1993).

De esta manera, la honradez en la función pública era colocada en el discurso como una necesidad fundamental para el buen desarrollo de la administración estatal, al tiempo que un *buen sueldo* se estipulaba como garantía de eficiencia. La estrategia persuasiva en el discurso oficial apuntó a contrarrestar los ataques de la prensa reiterando el buen funcionamiento de las instituciones encargadas del control y auditoría del gobierno. En palabras de Aylwin, la transparencia y la publicidad de las acciones del gobierno fueron una constante desde el principio.

Las autoridades, funcionarios y organismos del Estado han desempeñado sus funciones a la vista del país. En las reparticiones públicas hay libros de reclamos para que los interesados formulen las quejas que crean precedentes. La Contraloría General de la República y los demás organismos fiscalizadores cumplen activamente sus funciones. Los medios de comunicación informan de lo que se hace y no se hace. La Honorable Cámara de Diputados ejerce activamente su función fiscalizadora. Y cuando se produce alguna irregularidad, el propio gobierno o la autoridad respectiva dispone su investigación, para que se esclarezca y sancione como corresponda (Aylwin, 1993).

A pesar de los argumentos de Aylwin, la desconfianza en torno a posibles focos de corrupción en el seno de la administración se instaló no sólo en la opinión pública, sino en la agenda política y los programas electorales. Desde la Concertación se advertía sobre la necesidad de promover la probidad en las dependencias públicas. Por ello, una de las primeras medidas del siguiente gobierno, liderado por Frei Ruiz-Tagle, sería la creación de la Comisión de Ética Pública.

El clientelismo como continuidad histórica

En medio de este análisis, es importante tener en claro la importancia que las prácticas de patronazgo han tenido para la conformación de la cultura del funcionario público en Chile (Moriconi, 2011). Históricamente, el clientelismo formó parte de la administración pública chilena. Sin embargo, esta característica no afectó al buen rendimiento de la función pública ni desprestigió su desarrollo. Si hasta 1924 la administración creció en torno a un *clientelismo selectivo* que favorecía a las clases medias y altas, entre las décadas de 1930 y 1960 los partidos políticos se vincularon con los nuevos sectores sociales que se incorporaban a la política bajo la lógica del patronazgo. El resultado fue un Estado Benefactor en el cual el sector público crecía a gran escala y donde los cargos directivos eran desempeñados por personal de exclusiva confianza del presidente (Rehren, 2000:147).

Según explica Rehren, el clientelismo operó en Chile en tres dimensiones. En primer término se encuentra el control patronal que los partidos políticos han intentado ejercer sobre las dependencias de la administración pública. En estas condiciones, se premiaba la lealtad y militancia partidaria con puestos clave,

por lo que se solventaron cargos partidarios con dinero público. Asimismo, esto ha permitido el control de las políticas públicas y sociales. En segundo lugar, debido a que la asignación de recursos en la sociedad ha estado vinculada a procesos políticos y no de mercado, los partidos lograron el apoyo *semicorporativo* de nacentes grupos de presión y élites empresariales con amplios recursos a cambio del acceso a la formulación y puesta en práctica de políticas públicas. Por último, los partidos vincularon el centro con la localidad mediante un sistema de *brokerage*, en el que se intercambiaban favores políticos por apoyo electoral (Rehren, 2000:150-152).

La profesionalización de la clase política chilena fue altamente dependiente del Estado, ya que se identificó con él y utilizó a la burocracia pública como mecanismo para extender su área de influencia y consolidar su carrera. Ante ello, se debe tener en cuenta que en un sistema multipartidista y muy competitivo como el chileno, “las políticas de patronazgo son racionales puesto que ningún partido político renunciara a ellas para favorecer a sus adversarios. El clientelismo expresado a través del patronazgo es para los partidos un *all-win-game*” (Rehren, 2000:156). Es de destacar también que, en la práctica, la tradición laboral del servicio público chileno implica que sea casi imposible despedir a un funcionario, aunque éste demuestre “pésimo desempeño y actitudes poco éticas” (Waissbluth, 2006:66). Asimismo, Waissbluth considera que, debido a la rigidez de la administración, “la práctica rutinaria consiste en que la evaluación de desempeño sea un rito inútil, ya que todos obtienen prácticamente la máxima calificación” (Waissbluth, 2006:66).

La influencia del Congreso como factor excepcional

Vamos a considerar en este punto una serie de prácticas políticas chilenas que encuentran poco reflejo en los discursos oficiales, pero que deben ser consideradas al estudiar el funcionamiento del Estado en dicho país, incluso en un trabajo que se concentra sobre el plano discursivo, como este libro.

Lejos estuvieron el retorno de la democracia y las supuestas políticas en torno a la transparencia en la gestión pública impulsadas por la Concertación de erradicar el clientelismo: la oportunidad de actuar sobre el desarrollo de este fenómeno ni siquiera se incorporó a la agenda política (Moriconi, 2011). En

definitiva, la administración pública mejor considerada en América Latina tiene un funcionamiento interno en el que las instituciones informales determinan un incumplimiento permanente de las normas legales que controlan su desarrollo y su desempeño. A pesar de la existencia de un sistema de concurso, el ingreso a la administración pública se consigue, en la mayoría de los casos, por recomendación política (Ferraro, 2008). En este sentido, Chile presenta una particularidad respecto a los demás países, ya que el poder legislativo cumple un rol fundamental tanto en relación con las recomendaciones como al actuar, en la realidad, como un órgano de control de la burocracia. De esta manera, el Congreso desarrolla un mecanismo de influencia sobre la administración. Tanto los diputados como los senadores de la coalición de gobierno recomiendan candidatos para ocupar puestos de nivel medio y alto en la jerarquía, tanto en la administración central como en los gobiernos regionales.

Ferraro destaca cuatro mecanismos informales de influencia y control del Congreso sobre la burocracia. El primero son las recomendaciones que realizan los diputados y los senadores cada vez que se debe cubrir una plaza gerencial de la administración pública. Dadas las condiciones en que se designan estos funcionarios, se podría decir que abundan los puestos políticos. Las recomendaciones se realizan directamente a la autoridad jerárquica superior de quien dependerá el empleado designado (Ferraro, 2008:111).

En lo que respecta al carácter tradicional del patronazgo legislativo en Chile, los estudios empíricos anteriores a la dictadura mostraban que se trataba de una característica común y estable en el sistema político. Valenzuela (1977:152) describe el patronazgo legislativo minuciosamente a partir de un estudio de campo realizado en 1969, centrado en las agencias de gobierno claves. Según el autor, los senadores y diputados son los segundos agentes más influyentes en lo relativo al reclutamiento de personal, tras el propio consejo directivo de la agencia en cuestión. Por su parte, Agor (1971:7, 18) también describe el patronazgo legislativo como una de las bases de la extraordinaria influencia del Senado chileno en el sistema político. Por su parte, Gil (1966:109) analiza la considerable influencia de los miembros del Congreso sobre las agencias autónomas y semiautónomas en lo referente a la designación de personal en las décadas de 1940 y 1950.

Cabe recordar entonces, que el artículo 57 de la Constitución prohíbe a los miembros del Congreso hacer recomendaciones para cubrir puestos de la administración pública. Aunque el artículo sigue vigente, es muy claro que no se cumple. Se trata, después de todo, de una disposición incorporada por la dictadura en 1980, que buscaba reducir al Congreso a la impotencia, puesto que las recomendaciones para puestos gerenciales en la administración son uno de sus recursos de poder más cruciales (Ferraro, 2008:112).

Un segundo mecanismo de influencia es el desarrollo sistemático de *redes de contactos* entre miembros del Congreso y funcionarios públicos. Al hacer recomendaciones, los legisladores se aseguran de poder contar con personal de confianza en la administración, de quien obtener información y recibir asesoramiento experto cuando se realicen borradores o debates sobre proyectos de legislación. Las recomendaciones para puestos en la administración, por lo tanto, siguen una clara estrategia de *patronazgo inteligente* (Ferraro, 2008:113). Es decir, no se recompensa aquí una lealtad ciega, o bien el lazo familiar o de amistad, sino la capacidad de contribuir en el futuro al trabajo profesional del legislador. Es una de las claves que explican el muy superior rendimiento de la administración pública chilena al compararla con sus vecinos. En efecto, monopolizado por el Poder Ejecutivo, el sistema de patronazgo en Argentina queda librado a ese tipo de factores de carácter personalista o propios del caudillismo, con serio perjuicio para la competencia profesional del personal así designado.

Vale insistir en que esta sofisticada estrategia parlamentaria no es algo que se llevara a cabo informalmente con la restauración de la democracia. Las redes de contactos entre legisladores y funcionarios públicos ya existían antes de la dictadura militar y eran entonces un recurso de poder fundamental del Congreso de Chile para controlar al gobierno e influir sobre las políticas públicas (Agor, 1971:33; Valenzuela, 1984; Valenzuela y Wilde, 1979).

Un tercer mecanismo de influencia parlamentaria es la existencia de *reuniones frecuentes*, formales e informales, entre miembros de los Comités del Congreso especializados en un área de políticas públicas y funcionarios de la administración de las dependencias relacionadas. Las reuniones se dan en toda la estructura jerárquica. Así, los ministros tienen reuniones regulares con los miembros del Comité del Congreso correspondiente con su cartera. A su vez, los miembros de los comités se encuentran periódicamente con los funcionarios públicos de

las agencias correspondientes, por lo que existe un *feed back* continuo y un circuito de información permanente (Ferraro, 2008:114). Esto muestra la fuerte división de poderes existente en Chile, diferente de los casos uruguayo y argentino, donde el Congreso no tiene prácticamente una relación de trabajo con la burocracia estatal, que depende en cambio enteramente del Poder Ejecutivo.

Por último, y relacionado con lo anterior, es de destacar la tradición de especializarse en áreas de políticas públicas especiales. Los senadores y diputados chilenos se especializan en áreas puntuales, lo cual determina la adquisición de conocimientos técnicos e información clave sobre esa área particular. La especialización incluye el desarrollo de las redes de contactos con funcionarios públicos del área respectiva, a que ya nos referimos (Ferraro, 2008:115).

En definitiva, al existir una negociación entre distintos actores políticos cada vez que se debe cubrir una vacante, es común el caso de que, siempre por recomendación de senadores, diputados o funcionarios de alto nivel, exista más de un candidato. En estos casos, se realiza una ronda de negociación, y ahí ingresan cuestiones de competencia y capacidades como un argumento adicional. Asimismo, en este contexto, difícilmente algún legislador se atreva a recomendar a gente poco capacitada o sin cualificaciones pertinentes por la responsabilidad que implica abrir las puertas de la administración a un contacto político que se revelará como incapaza, puesto que esto supondrá una pérdida de prestigio y de capacidad negociadora en futuras designaciones. Del mismo modo, todo recomendado deberá abogar por el prestigio de quien lo recomendó, teniendo por ello que, como responsabilidad ética, demostrar eficiencia y responsabilidad. En este sentido, se puede comprender que, a pesar del alto grado clientelar de la administración chilena, el desempeño de las funciones arroje resultados destacados.¹³

Por otro lado, hay que destacar el rol fundamental que tiene el así llamado “cuoteo político” en el marco de las recomendaciones y el control de la administración. La influencia es controlada rigurosamente por los compañeros de coalición. Si el puesto de ministro se asigna a un partido, el de viceministro se asigna a otro. El mismo proceso de cuoteo político se realiza en los niveles superiores de la administración. El cuoteo político también pertenecía a las

¹³ Iacoviello y Zuñanic (2005:29-31) destacan, por ejemplo, que Chile, junto con Brasil y Costa Rica, son los países latinoamericanos con mejor índice de mérito y capacidad funcional.

prácticas políticas tradicionales antes de la dictadura (Tapia-Videla, 1977:472). Como explica Ferraro, el cuoteo es un instrumento fundamental para negociar, firmar, y realizar acuerdos de coalición, pero no garantiza por sí solo la influencia sobre la burocracia. Asimismo, establece límites para el patronazgo legislativo, ya que un partido de la colación, o un miembro del Congreso, no puede tener hegemonía sobre un departamento concreto (Ferraro, 2008:118-119).

Es interesante considerar que el cuoteo político, una práctica estable y tradicional de la política chilena, viola el artículo 32 de la constitución, que concede al presidente el poder exclusivo de designar empleados públicos. Ahora bien, la Constitución también prohíbe al Senado supervisar y controlar al gobierno (art. 49). No obstante, es de destacar que el cuoteo es un sistema efectivo para integrar a la clase política al sistema de patronazgo y sedimentar las instituciones informales, evitando el monopolio de poder en una persona o en un sector particular del esquema partidario. Ciertas prácticas democráticas que impiden así al presidente contar con un poder excesivo de difícil control, como el cuoteo, se presentan contrarias a la Constitución escrita.

En Uruguay, como se vio anteriormente, con el sistema del “tres y dos” en los directorios de las empresas estatales también se emplea una regla de “cuoteo” para legitimar la informalidad y preservar los canales de patronazgo y clientelismo en el ámbito político. Estas instituciones informales son importantes para conseguir una cohesión profunda en términos de clase dirigente. En definitiva, se puede estipular que si Chile es el ejemplo a seguir en términos de administración pública, el clientelismo no es proporcional al mal desempeño de los actores y a la falta de profesionalismo de los funcionarios, sino que el problema radicaría, principalmente, en la clase de clientelismo que se desarrolla y en las reglas que lo regulan y evitan el monopolio político del mismo en un sector mínimo. En otras palabras, un clientelismo concentrado, como en el caso argentino, donde el presidente monopoliza este poder formal e informalmente, resulta tanto en un inferior rendimiento profesional de la administración, por razones obvias que hemos mencionado arriba, como en una menor calidad institucional, puesto que la división de poderes es menos efectiva o directamente ilusoria.

La situación tiene varias lecturas importantes. Por un lado, en el imaginario político se reconoce como *justo y aceptable* actuar de manera contraria a lo que estipula la ley, en este caso para lograr una influencia sobre las dependencias públicas que asegure los acuerdos de coalición, como en el caso del cuoteo. En

entrevistas, este rasgo de la política chilena es reconocido y aceptado (Ferraro, 2008:111). No obstante, no se considera dentro de lo *hacible* la posibilidad de reconocer la existencia y la utilidad de estas prácticas, por ejemplo, ante la prensa. Podemos hablar aquí, como mínimo, de un doble discurso. O como mínimo se puede estipular que se mantiene un doble discurso (Etkin, 1997:86) al interior y al exterior de la élite política. Esta situación real muestra que el clientelismo como herramienta de poder puede funcionar de diversas maneras y con diferentes resultados. En el caso chileno, se trata de un clientelismo selectivo. Por supuesto, en la administración chilena intervienen cuestiones de mérito a la hora de otorgar un puesto, pero sólo se accede a la competencia meritocrática tras sortear el obstáculo de los necesarios contactos políticos. Esto no se refleja en el discurso oficial, como mencionamos antes: el programa de reforma que impulsaría la gestión de Frei promulgaba una máxima central: los funcionarios debían entender que “un sistema de mérito es más justo y ofrece mayores oportunidades de desarrollo individual e institucional” (Presidencia, 1999:73).

La cuestión del mérito, uno de los puntos nodales tanto del discurso académico como de los discursos oficiales, debe ser entendida desde el rol de las ideas y su complejidad. El mérito, como la eficiencia, es una idea neutra que debe ser cargada de sentido desde un imaginario político particular. El mérito podrá ser comprendido desde puntos tan subjetivos y diversos como la acumulación de titulaciones universitarias, la experiencia laboral anterior, la diversidad de asignaciones, la capacidad de tener una visión de conjunto o bien la especialización en un punto determinado de las políticas públicas. En el caso de Chile, es claro que resulta tan importante la competencia profesional como el complemento necesario de la capacidad para establecer y mantener relaciones de trabajo sólidas y productivas con líderes parlamentarios, es decir, ingresar en redes de contactos, que son redes de trabajo. Sería probablemente un exceso reglamentarista considerar que esta última habilidad no es sino un producto espurio de un “clientelismo” que debemos rechazar por principio. No caben dudas de que el sistema requiere mayor transparencia e institucionalización, pero su rechazo *a priori* resultaría probablemente producto de un juicio apresurado y carente de fundamentos.

Por último, subyace a esta situación una marcada tendencia a ocultar el verdadero funcionamiento de la política, negando de esta manera la posibilidad de que la población conozca y pueda debatir prácticas reales de gobierno. Esto se

traduce en una paradoja cuando los políticos aceptan a las instituciones informales como lo legítimo, pero no proceden a reacomodar la legislación pertinente –a modo de hacerla efectiva, útil y real– para formalizar la informalidad. Es decir, el imaginario político prefiere continuar desarrollando prácticas formalmente ilegales antes que reconocer públicamente un *modo de hacer* legítimo y naturalizado. En definitiva, lo legal en los países analizados no es un valor elemental uniforme en las prácticas políticas legítimas.

Sea como fuere, la administración pública chilena, evaluada a partir de índices técnicos, es una de las mejor conceptualizadas por la literatura académica. Por supuesto, la carencia de ética pública, si los índices económicos de un país son positivos, no pareciera ser un problema para los análisis y evaluaciones tecnocráticas. Quizás por ello los países de la región no terminen de consolidar su desarrollo ni lograr una administración verdaderamente efectiva que mejore la calidad de vida de la población, particularmente los sectores socialmente desprotegidos. Probablemente, debido a esta actuación sobre realidades intermedias, las reformas de la administración se han convertido en una constante en la agenda política que no termina de generar los resultados (discursivamente) enunciados.

El gobierno de Frei: continuidad ideológica e inicio de las reformas

La continuidad en torno a la concepción de democracia y Estado

La llegada de Frei Ruiz-Tagle al poder,¹⁴ en 1994, presenta un alto grado de continuidad política con la gestión anterior, algo que diferencia al caso chileno del argentino. Si bien Frei y Aylwin pertenecen al mismo partido,¹⁵ cabe destacar que, en esta primera transición, la Concertación, como unidad política, mostró una marcada coherencia discursiva en su propuesta de mantener un camino homogéneo y continuado que permitiera dotar a Chile tanto de políticas de

¹⁴ Seis candidatos se presentaron a la elección presidencial de 1993. Frei (Concertación) obtuvo 57.9% de los votos, máxima mayoría histórica en Chile. El segundo puesto correspondió a Arturo Alessandri Besa (Unión por Chile) con 24.3 por ciento.

¹⁵ Los dos provienen de la Democracia Cristiana y, por supuesto, de la Concertación.

Estado a largo plazo como de una concepción de democracia social sedimentada en todas sus instituciones. Como se vio durante el análisis del gobierno anterior, a pesar del recorte en el mandato, Aylwin impulsó proyectos para que se retomaran por la administración siguiente. En este sentido, es importante destacar que Frei no sólo se mostraba consciente de la importancia de tejer un hilo político conductor a través de los sucesivos gobiernos democráticos, sino que además consideraba que esta estrategia había posibilitado la consolidación política del país.

Durante varias décadas, en Chile y en América Latina, tuvimos el hábito de empezar todo de nuevo con cada gobierno que llegaba al poder. Por el contrario, cambiamos nuestra postura cuando tomamos la opción en 1988 y 1989, y ahora llevamos casi una década realizando un proyecto de país que ha permitido alcanzar muchos y grandes logros (Frei, 1999b).

Esta idea de trazar una línea continua entre ambas gestiones se retomó en el discurso de las *Bases programáticas del segundo gobierno de la concertación*: “*un gobierno para los nuevos tiempos*”. Si el programa político de la campaña anterior hablaba de la necesidad de impulsar reformas que comenzaran por extender la democracia a la política regional, el nuevo programa advertía la necesidad de consolidar las reformas organizacionales impulsadas por el gobierno anterior y proceder a una reorganización del Estado y de la gestión pública. Al igual que en el caso uruguayo, el criterio escogido para persuadir sobre el menester de proceder a los cambios fue el de *modernizar*, entendido como el ajuste de las funciones y la estructura estatal a los nuevos tiempos. Según diagnosticaba la Concertación, la organización institucional chilena era un obstáculo para continuar con el desarrollo.

Su estructura actual es anticuada en varios aspectos y no siempre responde a las necesidades del país. En general, es una organización pesada, rígida y excesivamente burocratizada (Concertación, 1993).

Por supuesto, hablar de *desafíos de los nuevos tiempos* es hablar de ideas sustentadas en axiomas fundantes que dan significado ideológico a lo que se consideran nuevos desafíos. Los discursos oficiales parten de una idea hegemónica de lo que es el Estado, y su rol en la sociedad, y una idea de los

alcances de la democracia como sistema de organización. En este sentido, entre el discurso de Aylwin y el de Frei existe una concordancia narrativa en los alcances del Estado y la idea de democracia. El discurso de Frei retomaba la concepción de un Estado *agente del Progreso*:

Es evidente que los problemas del país no podrán resolverse exclusivamente por mano del Estado; pero éste juega un papel fundamental en la sociedad moderna (Concertación, 1993).

La función del Estado era “generar el clima propicio para que el sector privado pueda desenvolver sus actividades” (Frei, 1998c). El Estado se debía encargar de regular los mercados, buscar nuevos consumidores para los productos chilenos y apoyar los esfuerzos privados que buscaran “mejorar la capacidad de los pobres para ganarse la vida por sí mismos”. No obstante, tal como pasó en Uruguay, donde el imaginario político se sustentó en las ideas del batllismo clásico, en Chile la Concertación tampoco aceptó la concepción neoliberal del Estado mínimo,¹⁶ aunque la doctrina económica se centraba en las ideas del libre mercado, apertura y desregulación.

No comparto la visión simplista según la cual modernizar el Estado supone despojarlo de todo poder y autoridad, reduciéndolo prácticamente a la nada. Queremos un Estado moderno, pero también fuerte, democrático y eficiente en su gestión; que pueda relacionarse fluidamente con el sector privado, pero a partir de reglas claras sobre las incompatibilidades entre el servicio público y el mundo de los negocios privados; que pueda aspirar a tener los mejores profesionales y técnicos del país, y que en el ejercicio de la función pública sus talentos y capacidades creadoras estén al servicio real de la gente (Frei, 1994a).

El ejemplo chileno se suma al uruguayo para mostrar que, al contrario de lo que han sostenido muchos autores, no existieron presiones irresistibles de los

¹⁶ Es de recordar en este punto que, en el imaginario político y social chileno, hablar de neoliberalismo automáticamente se relaciona con el gobierno dictatorial, que llevó a cabo sus reformas amparado en esta ideología. Tras el advenimiento de la democracia, a pesar de las continuidades, lo *neoliberal* y el *neoliberalismo* fue excluido de las posibilidades discursivas hegemónicas.

organismos internacionales para adoptar programas neoliberales, aunque sí se percibe la existencia constante de sugerencias y recomendaciones. Las libertades en el sentido de decidir el destino de cada orden político se ven, sobre todo, en las distintas nociones de democracia construidas, y defendidas, por los gobiernos analizados. Las actividades y funciones que debía cumplir el Estado, entonces, son connotadas, discursiva y programáticamente, por los valores que cada mandatario vincula a la democracia como forma de gobierno. En el caso de Frei, el gobierno chileno continuó la línea iniciada por Aylwin de entender a la democracia como un orden social que sólo podría perpetuarse en el tiempo con altas dosis de justicia social.

No existe democracia estable y posible en el largo plazo, con desigualdades extremas en la distribución del ingreso y de las oportunidades sociales. No existe democracia posible con porcentajes significativos de la población viviendo en la extrema miseria. Las democracias deben generar las condiciones económicas que permitan satisfacer las necesidades básicas de la población (Frei, 1996c).

Era desde el Estado donde este discurso debía materializarse. Como consecuencia de este marco de interpretación de coyuntura, la pobreza se convirtió en un punto nodal en el discurso oficial, que volvió a articular la democracia en torno a valores de equidad y justicia, advirtiendo sobre las ventajas económicas y productivas que la lucha contra la pobreza generaba para los demás sectores sociales.

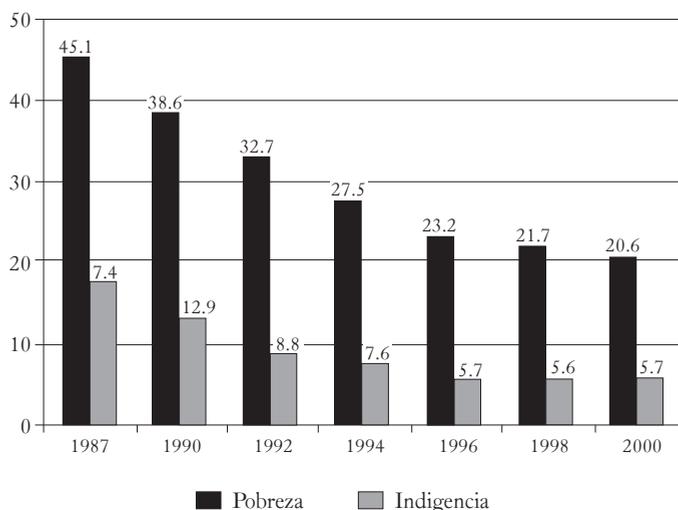
Si no actuamos con decisión en estos planos, seremos responsables de estar perpetuando la existencia de dos países: un Chile moderno, rico y próspero, y otro añejo, atrasado y pobre. Superar la pobreza es algo más que proporcionar un poco de bienestar a las personas. Es una obligación solidaria de todos los chilenos que hemos podido crecer y desarrollarnos con aquellos compatriotas que no han tenido oportunidades o que no han sido capaces de aprovecharlas. Nuestra generación de políticos será la responsable de responder ante la historia por lo que seamos capaces de hacer para que Chile sea una sola patria (Frei, 1994a).

Sabemos que sin crecimiento no puede existir progreso material; pero sin una activa política social sería imposible lograr el bien común y sostener el crecimiento [...] No basta con que el país avance; cada familia tiene que hacerlo [...] Para eso

tenemos que preocuparnos no sólo de la cantidad, sino también de la calidad de nuestro progreso como Nación. Esto es central en una estrategia de desarrollo cuyo norte es la justicia social (Frei, 1998c).

Como se ha considerado a lo largo de este capítulo, algo que la literatura siempre ha unido a una buena administración, como es la extrema reducción de los índices de pobreza en Chile desde la reinstauración de la democracia (Neilson *et al.*, 2008; Berardi, 2008; Olavarria-Gambi, 2003; Contreras, 2003), no debe ser analizado simplemente desde cuestiones técnicas, sino también desde el imaginario social y político vigente en el país.

GRÁFICA 6
Evolución de la pobreza en Chile (1990-2000)



Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales. Badesino [www.eclac.cl].

A partir de este esquema de prioridades discursivas, es comprensible que las políticas de lucha contra la pobreza hayan logrado resultados óptimos al tratarse de un valor elemental dentro del programa. Las ideas centrales de los programas de gobierno determinarán, en el caso de la administración, no sólo los principios rectores de función pública y cómo llevarla a cabo, sino las

instituciones que conformarán la estructura organizacional del Estado. Que un gobierno decida impulsar una institución centrada en la lucha contra la pobreza, o que decida fortalecer los organismos encargados de recaudar impuestos, como sucedió en Argentina durante el gobierno de Menem, es una decisión amparada en los puntos nodales del marco de interpretación de coyuntura. Del mismo modo que se estipulan concepciones sobre la naturaleza y el rol del Estado, y la democracia, que luego determinarán las formas de administrar una gestión pública, también los parámetros definidos por el imaginario político, y por la forma de entender la democracia, normativizan lo *hacible* y *tolerable* en el marco de una gestión de gobierno. Una característica importante que diferencia a los casos chileno y uruguayo del argentino es el respeto discursivo de los presidentes a los programas electorales de sus respectivos partidos. Los discursos y las propuestas de acción, tanto de Lacalle como de Sanguinetti y de los presidentes de la Concertación, presentaban huellas y se remitían a un discurso oficial anterior que era la plataforma electoral. Mientras tanto, en el caso argentino, el nivel de continuidad discursiva fue mínimo o nulo.

La gestión de Frei: sentido reformista

El posicionamiento enunciativo de Frei presenta rasgos distintivos respecto a los demás casos analizados. Si bien también se encargó de advertir sobre la necesidad de tolerar los modos en los que se había reinstalado la democracia, lo hizo desde una visión de optimismo que se justificaba en la buena marcha del país.

La legitimidad democrática de hoy surge de la legitimidad de una historia común [...] Gracias a esta herencia común, ustedes no están hoy ante un presidente que afirma que con él comienza todo de nuevo en Chile. Es gracias a esta herencia común que puedo decir, con satisfacción, que no recibo un país en ruinas, marcado por el estancamiento económico, el dogmatismo político o el desorden social (Frei, 1994a).

Frei no sólo reconocía que el país que recibía no estaba en crisis, como sucedió con la totalidad de los gobiernos argentinos y, en una medida menos caótica, en los uruguayos, sino que también tomaba la posta de su compañero de partido y

exaltaba los éxitos del pasado gobierno. El presidente subrayaba que Chile había crecido en los últimos diez años a una tasa promedio superior al 6% anual, algo inusual en la historia del país. También remarcaba que, en este mismo periodo, las exportaciones aumentaron a un ritmo superior al 9% o que la inflación disminuyó desde más del 20% anual, en la segunda mitad de la década de 1980, a niveles del orden del 13% en 1992 y 1993 (Frei, 1994a). En definitiva, la nueva gestión recibía un país en crecimiento y con índices econométricos récord. En este sentido, la prédica a favor de reformas debía centrarse en una estrategia que no dependiera del pánico para justificar cambios en una coyuntura que parecía ser favorable para el país. Así, la gestión se enmarcó discursivamente en la proposición de que el país tenía una *oportunidad histórica*: la de convertirse en “una nación desarrollada en el tiempo de nuestra generación” (Concertación, 1993; Frei, 1994a; 1998c).

Por primera vez en muchas décadas, nuestro país tiene una estrategia para alcanzar el desarrollo: crecimiento sostenido para abrir paso a la equidad, inversiones en educación e infraestructura para preparar al país frente a los retos del mundo globalizado; nuevos mercados para los productos y los trabajadores chilenos, y una actividad política social que busca crear oportunidades para la gente y reducir las desigualdades (Frei, 1998c).

Si según los índices el rumbo político, económico y social era el correcto, lo que le faltaba a Chile para consolidar su desarrollo era, según la idea esbozada en el discurso oficial, mantener el mismo esquema del gobierno anterior, sumando un nuevo eje a la agenda: la modernización de las infraestructuras y los modos de gestión. Poniendo énfasis en esta idea, se impulsaron discursivamente las nuevas privatizaciones y la reforma de la gestión pública, que venía siendo una proposición de la Concertación tanto desde los últimos meses del gobierno de Aylwin como desde la plataforma electoral de Frei.

Reformas y modernizaciones del Estado y la administración pública

Las privatizaciones

Si bien las privatizaciones comenzaron durante el régimen militar, mucho antes de que esto se convirtiera en una medida natural y extendida en los programas de gobiernos latinoamericanos, a mediados de la década de 1990 el Estado chileno aún contaba con un gran número de empresas de su propiedad, sobre todo aquellas relacionadas con la energía, los transportes o la producción de cobre. Frei impulsó un nuevo proceso privatizador, aunque es de destacar que el gobierno decidió seguir manteniendo bajo capital público la empresa más importante del país: la productora de cobre Codelco.

A partir de aquí se pueden diferenciar tres procesos privatizadores distintos en los tres casos analizados; situaciones que, al mismo tiempo que se ampararon en el contexto político, económico y social, se materializaron en torno a un sistema de ideas que determinó lo que era posible en cada orden social particular. En Argentina las privatizaciones se impulsaron vehementemente, en un espacio corto de tiempo y con el argumento de la urgencia de necesidad de fondos para equilibrar el sistema financiero y reacomodar las cuentas fiscales. En Uruguay, ante la negativa de la ciudadanía de aceptar privatizaciones masivas, la descentralización de empresas y la apertura a capital privado se produjo de manera gradual y el Estado privatizó solamente aquellas áreas consideradas no productivas, como los hoteles. El argumento, en el caso uruguayo, también fue la necesidad de paliar el déficit fiscal y achicar el gasto del Estado. Mientras tanto, en Chile, las privatizaciones se dieron en un contexto de crecimiento económico, con ausencia de crisis. En este caso, la venta de empresas, o la apertura de las mismas al capital privado, nacional y extranjero, se dio mediante un discurso de modernización de la gestión y mejora de la rentabilidad y la producción. Las privatizaciones se justificaban y presentaban como manera de cumplir metas empresariales que, dependiendo de capital público, difícilmente podrían realizarse. La privatización era, entonces, un instrumento para cumplir los objetivos de infraestructuras necesarios para impulsar ese desarrollo y concretar la oportunidad histórica de la que Frei habló desde su asunción.

Sobre la base de un análisis caso por caso, mi gobierno está dispuesto a abrir oportunidades para que el sector privado participe en la propiedad de esas empresas. Ello ocurrirá en aquellas que enfrenten altos requerimientos de inversión; allí donde, dada la existencia de un mercado competitivo, el sector privado pueda ofrecer una gestión más eficiente; o donde, a pesar de no existir un mercado perfecto, se disponga de una adecuada capacidad para regular y supervisar dicha actividad (Frei, 1994a).

Para empezar, es importante tener en cuenta que, como explica Waissbluth (2006:40), antes de proceder a la privatización, “se mejoró previamente la capacidad regulatoria de los monopolios concesionados y se aseguró una subvención directa a la demanda para los sectores más pobres”. En este sentido, las ideas rectoras del imaginario político también actuaron como determinantes de la manera de desarrollar el proceso licitatorio y privatizador. En el caso del suministro de gas, por ejemplo, el gobierno abogó en primer término por una modificación de la legislación, cambio “urgentísimo” que estaba amparado en la necesidad de “contar con gas natural proveniente de países vecinos”. También se impulsaron las necesarias modificaciones a la ley de electricidad apuntando a la necesidad de “facilitar la incorporación de nuevos actores privados, tanto nacionales como extranjeros, en particular a la actividad de generación eléctrica” (Frei, 1994a). El gobierno, en definitiva, presentaba los procesos de reformas, la incorporación del capital privado a las empresas estatales, o directamente las privatizaciones, como la posibilidad de dotar al país del capital necesario para impulsar las mejoras en infraestructuras necesarias para consolidar el desarrollo. Del mismo modo, la privatización de los puertos estuvo marcada por una idea central que, según explicaba el gobierno, era imposible conseguir sin el capital privado:

[...] el propósito del gobierno es hacer de Chile la puerta de entrada de los países del Pacífico hacia América Latina, y la principal puerta de salida de Sudamérica hacia el Pacífico (Frei, 1994a).

Justamente la privatización de los puertos se realizó en medio de graves conflictos con los trabajadores portuarios. El gobierno debió gastar varias decenas de millones de dólares en indemnizaciones (Waissbluth, 2006:40) para calmar las protestas. Finalmente, el resultado de descentralización portuaria fue

la modernización de los tres puertos principales y la construcción de una nueva Terminal en Punta Arenas. Asimismo, el gobierno privatizó la empresa de agua potable, se privatizó el resto del porcentaje estatal de la compañía aérea LAN y de Edenor. También se abrieron a la participación privada, más allá de 35% al que limitaba la legislación anterior, las empresas Empremar y Transcontainer. Esva, empresa sanitaria, se abrió también al capital privado, y en 1999 se agregaron a esta medida EMOS y las demás empresas del rubro. También se licitaron tanto las redes de transporte ferroviario más importantes como las nuevas infraestructuras para desarrollar el sector y mejorar los servicios.

Además de utilizar la privatización como herramienta para el desarrollo, el gobierno de Frei también recurrió a una idea que había incorporado el régimen militar: la política de pagar por el uso como método para impulsar infraestructuras. El gobierno también optó por presentar discursivamente la elección incorporando un valor social a la medida:

La política de mi gobierno será que se pague por el uso de la infraestructura cuando ésta tiende al desarrollo productivo, y los recursos así liberados nos permitan dar prioridad a la infraestructura básica o de carácter social, como alcantarillado en las poblaciones, agua potable rural, construcción de caminos secundarios, obras todas que tienden a favorecer a los sectores más necesitados de nuestra patria (Frei, 1994a).

Este tipo de obras eran, según el discurso del gobierno, necesarias para extender el desarrollo a todos los rincones del país. Pero es de desatacar que, a diferencia de Argentina, el proceso privatizador no se extendió a la totalidad de las empresas públicas. En el caso de Codelco, nunca ingresó a la agenda política la posibilidad de traspasar la empresa a manos privadas. Según explicó el propio presidente Frei: “Codelco ha sido un gran negocio para Chile, y nuestro compromiso es que lo sea aún mejor en el futuro”. En este caso, la meta era simplemente mejorar su funcionamiento:

[...] necesita de una reforma modernizadora de su gestión. Para ello, debe cambiar sustancialmente su esquema institucional [...] Transformarla en un conglomerado descentralizado, flexible y transparente, capaz de potenciar, simultáneamente, el desarrollo propio de las actuales divisiones mineras, que

constituyen su giro principal, y las asociaciones con terceros para la explotación de sus otros yacimientos (Frei, 1994a).

Los planes gubernamentales, como se ve, no concebían la disyuntiva naturalizada por el neoliberalismo de que la gestión privada es siempre mejor que la pública y que una empresa del Estado difícilmente pueda adquirir niveles óptimos de competitividad en el mercado. La nueva gestión pública de Codelco, según datos oficiales, fue un éxito para la economía nacional. En 1994 producía 1 100 000 toneladas, en 1999, 1 600 000. El costo directo pasó de 60 centavos por libra a 39 centavos. La productividad hombre-año se incrementó de 46 toneladas métricas a 86 (Frei, 1999b).

Nuevas instituciones: discursos y diagnósticos

La gestión de Frei se inició con la creación de dos nuevos grupos de análisis para iniciar la modernización del Estado a partir de dos temáticas concretas: la Comisión de Ética Pública, centrada en la realización de medidas para lograr la probidad administrativa, y el Comité Interministerial de Modernización del la Gestión Pública, que tenía el objetivo de construir una administración más acorde con principios gerenciales, que por entonces comenzaban a ganar mayor espacio en el discurso oficial.

- La Comisión de Ética Pública: el discurso de la probidad

En términos de ética y lucha anticorrupción, Frei se hizo eco de las denuncias e investigaciones iniciadas durante la gestión de Aylwin. La situación de denuncias y sospechas que crecía en la opinión pública determinó la necesidad de iniciar políticas que pudieran mejorar la imagen de la administración pública y del gobierno. Apenas asumido el nuevo gobierno, se creó la Comisión Nacional de Ética Pública, formada por 14 personalidades de la vida política, académica e institucional. Su objetivo fue el de reflexionar en torno a cómo promover el fortalecimiento de la probidad, la transparencia y la dignidad del servicio público. La medida fue considerada como una oportunidad para debatir y

cumplir el objetivo de “hacer del servicio público un modelo de dedicación y entrega honesta, abnegada, eficiente y transparente para beneficio de toda la comunidad nacional” (Frei, 1994c).

No obstante, la medida y el accionar de la Comisión deben analizarse desde un marco narrativo al que subyacen dos cuestiones centrales. Por un lado, el gobierno siempre se mostró a favor de defender la honestidad de los funcionarios, hasta que, en todo caso, la Justicia determinase lo contrario. La postura discursiva de Frei, en este sentido, fue similar a la de su antecesor, quien comparó el tono de algunas denuncias con un “ensañamiento” contra la administración.

Chile es una nación que tiene una tradición muy honorable de servicio público, y ese patrimonio moral debemos cuidarlo y protegerlo. Las denuncias que se publican sobre irregularidades y transgresiones, con ser graves, no son evidencias que permitan sostener, en modo alguno, que estemos ante una situación generalizada o sistémica de corrupción. Sin embargo, debemos ser prudentes y cuidar nuestra patria con sentido de futuro. No olvidemos que sobre ella rondan el peligro del narcotráfico y de otros negocios ilícitos (Frei, 1994a).

En segundo lugar y, si se quiere, relacionado con la defensa oficial de los funcionarios, los debates de la Comisión jamás traspasaron al texto privado ni apuntaron a evaluar una realidad amplia, comprendida tanto por las instituciones formales como por las informales. De hecho, la Comisión de Ética trabajó durante los primeros meses del gobierno y, al cabo de cien días, publicó un informe que se centraba en el marco jurídico y sugería reformas legales para agravar las penas por delitos administrativos. En ningún momento procedió a estudiar la situación en términos reales, ya sea considerando prácticas informales o prácticas de financiamiento de los partidos políticos que pudieran estar en conflicto con normas éticas. A pesar del carácter muy limitado del trabajo de la Comisión, durante la presentación del informe Frei por cierto elogió el esfuerzo realizado y remarcó que las sugerencias de la Comisión serían retomadas a la hora de definir el plan de reforma de la gestión pública. El argumento del presidente apuntaba en dos direcciones: por un lado la necesidad primordial de que, más allá de cualquier esquema organizacional elegido, la función pública evitara generar focos de corrupción; por el otro, diferenciar a Chile del resto de sociedades vecinas y colocarla como un caso particular en que se siguen los caminos correctos.

Cuando observamos cuán cara han pagado otras sociedades su indolente pasividad en estas materias, siento mayor urgencia por cautelar un actuar honesto y transparente de los agentes públicos. Chile debe prevenir lo que tan difícil y doloroso puede resultar curar (Frei, 1994c).

La prevención, desde el discurso oficial, implicaba dos ejes de acción. Por un lado, el ya comentado enfoque jurídico de endurecer penas; por otro, la necesidad de dar un giro humanista a las acciones tendientes a promover el buen desarrollo de la gestión pública.

Un país que busca desarrollarse depende, ante todo, de sus propias capacidades y del esfuerzo de su gente (Frei, 1998c).

En relación con los recursos humanos, a la hora de planificar las acciones concretas del *Plan de modernización*, el gobierno consideraría conveniente acordar perfiles ideales de gerentes públicos. Por supuesto, los diagnósticos en torno al desarrollo de la gestión pública, sobre todo de la carrera administrativa, serían siempre acotados, y estarían centrados principalmente en generar incentivos de motivación amparados en la racionalidad autointeresada promovida por el gerencialismo, con la variable económica como mecanismo de control.

Asimismo, es de destacar que la carencia de probidad y transparencia se entendió discursivamente como una cuestión lineal y monocausal tendiente a ser superada de forma efectiva por un nuevo orden legal más detallado o más punitivo. En este sentido, no existieron diagnósticos o estudios más amplios de la corrupción o la falta de ética pública como cuestiones políticas, sociales o culturales, ni bajo esquemas complejos en los que pudieran existir procesos de *recursividad organizacional* (Morin, 1994:106). Simplemente, se formuló un nuevo orden legal que, por sí mismo, fue presentado como garantía de probidad. El discurso apuntaba a que las nuevas prácticas definidas jurídicamente tenían potencial suficiente para superar las irregularidades.

Un aspecto más operativo de las reformas, sin embargo, concierne a la creación de organismos con funciones específicas en el área. Así por ejemplo, en términos de control y lucha contra la corrupción, se promulgó la Ley de Probidad Administrativa (Ley 19.653) que crea el Consejo de Auditoría General de Gobierno, con el objetivo de resguardar la integridad y los valores éticos. La

ley, entre otras cosas, garantizó el acceso a la información administrativa y obligó a las autoridades y funcionarios de alto rango a presentar una declaración pública de intereses al asumir su cargo, ante el Consejo. Como mencionamos antes, se introdujeron también reformas al Código Penal para incorporar nuevos delitos en materia de corrupción, o aumentar penas (Ley 19.645).

Una vez más, es de destacar que, en ningún momento, fue materia de debate la posible contraposición entre el texto legal y las prácticas existentes hasta entonces, de modo que antes de reformar las leyes, se procediese más bien a considerar las razones para su no cumplimiento. En definitiva, el discurso dio carácter de solución definitiva tanto a la estrategia de endurecer la legislación como a la de incorporar nuevas herramientas de gestión y rendición de cuentas.

- Del Comité interministerial al Plan de modernización de la gestión pública y el discurso gerencial

El análisis del caso chileno brinda evidencia adicional sobre el hecho de que los distintos procesos de reformas del Estado y de la administración quedan enmarcados discursivamente y así determinados en su significación y alcances, por el marco de interpretación de coyuntura particular de cada imaginario político. No obstante, más allá de las diferentes interpretaciones de la realidad, y del alcance de lo *justo* en el ámbito político, el discurso técnico que dio forma a las reformas se repitió y recuperó los mismos puntos nodales y la manera de proceder a diagnosticar y modificar la situación existente. En este sentido, la reforma y modernización de la administración chilena se justificó en el marco del discurso oficial que abogaba, como meta general, a consolidar la democracia y aprovechar la “oportunidad histórica” de poseer los elementos para salvar aquellos obstáculos que impedían el desarrollo.

En nuestro país, la sociedad y la economía se han ido modernizando a un ritmo mucho más rápido que las modalidades de funcionamiento de la estructura del Estado, lo cual exige su urgente puesta al día (Frei, 1994a).

Nuestro país no alcanzará desarrollo integral mientras no sea plenamente democrático. La velocidad del avance en materias económicas y sociales contrasta

con el retraso de nuestro funcionamiento político. La modernización en variados sectores del país ciertamente devela el atraso en la puesta al día de diversas instituciones políticas (Frei, 1999b).

Al igual que en los casos de Argentina y Uruguay, la primera medida del gobierno fue la creación de un ente técnico encargado de determinar el plan de acción del gobierno y sus propuestas legislativas. En 1994, nació así el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, con el objetivo de:

[...] coordinar a los distintos Ministerios dotados de competencias en el ámbito del perfeccionamiento, el desarrollo, la racionalización y la modernización de la función pública, con el fin de proponer a S.E. el Presidente de la República las políticas generales sobre la materia, y las acciones, proyectos e instrumentos necesarios para su implementación, seguimiento y evaluación. Para dicho efecto, el Comité promoverá la modernización de la gestión de los órganos del Estado y velará por la coherencia y articulación de sus planes de acción orientados hacia esa finalidad” (Instructivo Presidencial que crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública –6 de diciembre de 1994– Minsegres -D. EJEJEC- núm. 012).

El Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública preparará los proyectos de ley y desarrollará las acciones que permitan que, antes de finalizar mi gobierno, Chile disponga de una institucionalidad de promoción de la competencia, regulativa y medioambiental que asegure bienestar, seguridad, una alta calidad de vida y un crecimiento económico acelerado y sustentable (Frei, 1997a).

La medida se correspondía con el octavo punto del Programa Electoral de Frei: *adoptar acciones concretas para la modernización del Estado*. Con la puesta en marcha del Comité, los debates en torno a la administración, su estructura y su organización cobraron un léxico marcadamente gerencialista, cuyos ejes programáticos giraban en torno a nuevas expresiones: *cultura de la calidad y la innovación, cultura de la evaluación, la eficiencia y la eficacia, énfasis en los resultados, focalización en el usuario, nuevo sentido de la responsabilidad del funcionario público, e incentivos al desempeño* (Presidencia, 1997). Justamente, para conocer la experiencia gerencialista en su cuna de origen, el secretario ejecutivo del Comité Interministerial de Modernización Pública, Claudio Orrego, viajó a Nueva

Zelanda (Waissbluth, 2006:41). Tal como establecían las bases de la nueva gerencia pública, el discurso de acción de la nueva instancia gubernamental apuntó a optimizar los recursos financieros de los servicios públicos, la calidad y cobertura de los servicios; incorporar las nuevas tecnologías, sistemas de remuneración por rendimiento y, finalmente, establecer criterios de mérito para el desarrollo de la carrera administrativa.

Desde el gobierno, el proceso de modernización se relacionaba discursivamente con la concepción de gobernanza Estado-céntrica defendida por Frei. Según esta idea de buen gobierno, para el presidente era necesario reestructurar la organización del Estado para mejorar su eficiencia.

El país rechaza la posición simplista e ideologizada de quienes quisieran reducir indiscriminadamente la participación del Estado en la economía y la sociedad. Existe un amplio acuerdo en considerar que Estado, mercado y ciudadanía son tres actores indispensables en la economía de mercado globalizada en que Chile participa (Frei, 1997a).

Hemos optado por una estrategia de desarrollo en la cual, como en los demás países democráticos con economía social de mercado, al Estado le cabe un papel fundamental. Precisamente por eso tenemos que reforzarlo y, para ello, avanzar en su modernización (Frei, 1998c).

Esta idea eliminaba la posibilidad de proceder a una reducción drástica de las dependencias y funciones del Estado, como sucedió en el caso argentino en una aplicación más consistente del programa neoliberal. De hecho, el discurso reformista en Chile no puso el énfasis en modificar las estructuras organizativas o en la redimensión del sector público, sino que se dio prioridad a las medidas tendientes a imponer la cultura gerencial, sus hábitos y sus valores sustanciales, en la administración, para lograr así mejores índices de eficacia, eficiencia, productividad y transparencia. Es decir, a diferencia de Argentina y Uruguay, la reforma no se focalizó en un reajuste fiscal o una revisión del gasto; más bien, como se analizará a continuación, se apuntó a promover valores, en especial los que conciernen a la evaluación del desempeño por resultados. No obstante las diferencias de enfoque, la variable económica, en este caso apuntando a la necesidad de continuar el desarrollo y promover la economía globalizada

de mercado, fue un punto nodal clave de todos los discursos reformistas. Por otra parte, si bien los programas de las reformas siguieron la misma lógica de racionalidad técnico-gerencialista, cada gestión tuvo libertad para privilegiar las ideas generales particulares del paradigma teórico que considerara fundamentales para obtener sus propósitos. En síntesis, los valores del imaginario político imponen el marco de interpretación y dan sentido prioritario a determinadas ideas y acciones.

Se pueden así diferenciar dos etapas distintas en la reforma: una entre 1994-1996, signada por la puesta del tema en la agenda de políticas y el inicio de medidas piloto, y a partir de 1997, con el establecimiento de un plan de modernización concreto y de largo plazo.

En principio, durante la primera etapa se apuntó a promover acciones puntuales, llevarlas a cabo, evaluar su funcionamiento y, en caso de ser evaluado éste de manera positiva, volver a impulsarlas, esta vez a mayor escala. El primer foco de acción fueron los directivos de primer nivel dentro del servicio público, a quienes se quería instruir sobre las ventajas de evaluar el trabajo por resultados. Mediante esta línea de acción, se llevó a cabo un plan piloto con 11 servicios públicos. El discurso oficial estuvo enmarcado en seis objetivos específicos: planificación estratégica; escrutinio interno; desarrollo de proyectos de modernización; diseño de un sistema de control de gestión y establecimiento de convenios de desempeño. Las metas enumeradas muestran claramente, como decíamos, un giro radical hacia el discurso gerencialista. La propia forma de operación de la Comisión, una instancia supuestamente técnica, no podía sino hacer que el debate parlamentario sobre la cuestión quedase reducido: las propuestas habrían de quedar completas antes de llegar al Congreso. En este diseño institucional es previsible el predominio de un discurso de tipo técnico, es decir, el intento de implementar una estrategia de acción técnico-instrumental antes que política en el sentido pleno (retórico) de la palabra.

En medio de la atención puesta en los resultados y el desempeño, las acciones concretas se centraron en imponer sistemas de motivación amparados en la idea del carácter autointeresado del agente. De esta manera, los sueldos de los funcionarios públicos comenzaron a ligarse con el desempeño individual y se establecieron cursos de formación para sedimentar los nuevos conceptos y la nueva cultura de gestión. En este sentido, “se puso en marcha un sistema de capacitación del personal que incluyó la formación de comités partidarios de capacitación, el

estímulo a la planificación de actividades de capacitación mediante programas anuales, y el fortalecimiento de las capacidades operativas de las unidades de capacitación; se editó un manual de capacitación del sector público y se creó un *software* (*Sispubli*) que registra todas las actividades de entrenamiento, programas e inversión en el área” (Comité Interministerial, 2000:17). Además se estableció la Red de Coordinación de Responsables de Capacitación del Sector Público (RED-CAP) para sistematizar y homogeneizar la orientación de los cursos de capacitación que comenzaban a multiplicarse rápidamente.

Tras estas primeras experiencias, en 1997 se presentó el *Plan estratégico de modernización de la gestión pública*, elaborado por el Comité Interministerial. El Plan enmarcaba sus objetivos en torno a los principios de *probidad, igualdad y no discriminación, eficiencia, eficacia y gestión participativa*. Se repite aquí un rasgo del discurso oficial chileno que ya hemos considerado antes: el modo de aprehender la realidad y la descripción de las situaciones sobre las que se desea actuar, y de las acciones que se desea llevar a cabo, se resumen de manera bastante estricta a lo que existe en un plano jurídico-formal. Ahora bien, como veíamos arriba, es notable que la cultura política chilena admita conscientemente un amplio grado de divergencia entre prácticas políticas reales y disposiciones jurídicas, empezando por la propia Constitución. Es el caso del cuoteo político, entre otros ejemplos. Como queda dicho, el cuoteo es una práctica tradicional de la política chilena, ampliamente anterior a la dictadura (Landsberger y McDaniel, 1976:531; Tapia-Videla, 1977:472) y su vigencia actual ha sido documentada por diversos estudios empíricos desde el inicio de la transición (Rehren, 1992; Altman, 2004; Siavelis, 2002, 2006; Ferraro, 2008). Con todo, el cuoteo político, por el cual los partidos negocian el reparto de puestos públicos según reglas estrictamente definidas de manera informal viola, o por lo menos pasa por alto, el artículo 32 de la Constitución, según el cual el presidente tiene un poder “exclusivo” para decidir sobre todas estas designaciones. La realidad es que dicho poder corresponde a las rondas de negociación de los socios de la coalición, el presidente se limita a poner su “refrendo” a decisiones que no podría ignorar sin arriesgar la estabilidad de su gobierno.

Es muy interesante, en este contexto, que en un ámbito donde las prácticas informales y la cultura organizacional son cruciales, como es la administración pública, el informe del Comité Interministerial ignore toda realidad que no sea jurídico formal y proponga propuestas de acción que solamente atienden a esta

dimensión de la realidad del Estado. Por ello, como decíamos, las nuevas metas se presentaban como una superación automática y sin fisuras de la realidad existente (la reforma de una norma jurídica es, en efecto, inmediata) y se estipulaban también en medio de un contexto de causa-consecuencia unidireccional. Así por ejemplo, todos los problemas de desempeño habrían de quedar solucionados simplemente con nuevos métodos de motivación por evaluación de rendimiento, formalmente diseñados.

En todo caso, el programa oficial se basaba en seis grandes metas u objetivos que debían alcanzarse mediante la reforma:

- Construir un sistema estable de servidores públicos que lidere y se comprometa con un Estado al servicio de la gente.
- Mejorar continuamente la accesibilidad y calidad de la atención que deben prestar los servicios a la ciudadanía.
- Garantizar la transparencia y la probidad en el desempeño de las funciones públicas.
- Establecer una institucionalidad del Estado que permita mejorar la eficiencia, flexibilidad y coordinación de las actividades del sector público.
- Priorizar el logro de los resultados, estimular el uso eficiente de los recursos humanos, financieros y tecnológicos incorporando una cultura de evaluación.
- Posicionar en la agenda pública y al interior de los servicios del Estado el sentido y las proyecciones del proyecto de modernización y generar el compromiso de todos los sectores involucrados.

Para lograr estos objetivos, el programa definió seis campos de acción generales, en los que se tomarían las medidas concretas (reformas legales):

- Gestión estratégica.
- Transparencia y probidad de la gestión pública.
- Calidad de servicios y participación ciudadana.
- Recursos humanos.
- Institucionalidad del Estado.
- Comunicación y extensión.

El discurso recalca la importancia del “desarrollo de un estilo de gerencia pública acorde con los requisitos del proceso de modernización”, de fortalecer una gestión con “mayor énfasis en los resultados que en los procedimientos”, y de propiciar sistemas de “evaluación del desempeño”. Asimismo, estipulaba nuevas pautas para la asignación de los presupuestos, ligadas directamente a la calidad de la gestión, y estipulaba que cada dependencia podría disponer del incremento de los ingresos que consiguiese, así como de los saldos de caja debido a mejores índices de productividad.

De esta forma, subyacía al proyecto la noción de redefinir las actividades de los servidores públicos de modo que sean cuantificables, para poder así evaluar los resultados en los distintos ámbitos de manera empíricamente objetiva. La perspectiva gerencial intenta, en efecto, establecer parámetros objetivos para medir el desempeño general y por esto es que tienden a quedar fuera de consideración valores de tipo substancial como la responsabilidad o la solidaridad, que no son medibles. El método de persuasión o motivación se concentra en lo económico como factor efectivo para inducir cambios de comportamiento en los agentes, que se presuponen racionalmente autointeresados. De esta manera, el estilo de gerencia habría de ser capaz de mejorar los índices de coste-productividad. Por su parte, los sistemas de motivación generales para todas las dependencias apuntaban a la posibilidad de mejorar los presupuestos y utilizar los excedentes en el aumento de las retribuciones de los agentes. En este sentido, cabe destacar una paradoja del discurso gerencialista que se repitió en los tres casos: tanto el presupuesto como los excedentes de dinero público se convirtieron discursivamente en armas de motivación que iban asociadas simplemente a la *calidad* de la gestión de las dependencias. En ningún momento se establecen vinculaciones del presupuesto, por ejemplo, con lo *necesario*. Tampoco se plantea la disyuntiva de que los ahorros y excedentes de una dependencia no se deban sólo a una buena administración, sino a un presupuesto excesivamente elevado. Se trata de alternativas que no tienen cabida en los discursos oficiales, lo que brinda argumentos suficientes para comprender el por qué se incorporó dentro de lo *hacible, justo y tolerable*, que ese dinero público no utilizado se gastara en el interior de la dependencia a la que fue asignado con anterioridad, mayormente para incrementar salarios del personal que no ha sido cesanteado. Al problema narrativo de buscar sistemas de control amparados en la lógica de la racionalidad instrumental, se suma una

connotación *especulativa* del orden económico imperante, que se desea mantener y profundizar.

Con estos parámetros, el Comité Interministerial inició en 1998 un nuevo Plan Piloto con ocho servicios públicos para probar la aplicación de la gestión a partir de convenios de desempeño y en el marco de una mayor flexibilidad presupuestaria.¹⁷ Las instituciones se seleccionaron considerando los distintos sectores de la administración, de modo que existiera representación de la educación, la salud, la justicia, etcétera. También se tomaron en cuenta los niveles de usuarios e impacto de las políticas. El plan se estipuló a partir de los respectivos programas de mejora de gestión de cada institución y apuntaba al cumplimiento de un número prudente de metas. Esto último sería evaluado y verificado por un comité técnico. Los ocho servicios se fijaron el año 2000 como cumplimiento de sus compromisos, lo que demuestra la idea de política de Estado continua del sistema, cuyos resultados se entregarían a la siguiente gestión.

En definitiva, como se explicó anteriormente, la aplicación de medidas paulatinas y su evaluación previa a su aplicación a gran escala fue una constante mantenida por la Concertación en temas de reformas a lo largo de sus gestiones presidenciales. Asimismo, destaca la concepción de política de Estado puesta en práctica, ya que los avances realizados por el gobierno anterior eran retomados por el siguiente. Lo mismo ocurriría con la gestión de Frei, que iniciaría una serie de medidas y programas que se continuarían durante la gestión del presidente Lagos (2000-2005).

En términos de acciones generales, se priorizó la realización de nuevos sistemas de motivación y profesionalización de la plantilla laboral, algo que se relacionaba con una idea fundamental del discurso oficial: los funcionarios públicos tenían un “papel protagónico” primordial en el éxito de la reforma (Presidencia, 1997; Comité Interministerial, 2000:72).

¹⁷ Los servicios comprometidos con este plan fueron: la Dirección de Trabajo, Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Fondo Nacional de Salud, Junta Nacional de Jardines Infantiles, Servicio Agrícola y Ganadero, Servicio de Cooperación Técnica, Servicio de Impuestos Internos, Servicio de Salud de Valparaíso.

El estilo de liderazgo y conducción de los directivos afecta directamente el desarrollo de las actividades de las dependencias [...] El carácter que se le imprime al trabajo público tiene consecuencias directas sobre el desarrollo social y económico del país, y por tanto, en la calidad de vida de todos los ciudadanos (Presidencia, 1997).

El Comité Interministerial de Modernización destaca el papel protagónico que desempeñan los gerentes y funcionarios del sector público como actores centrales y determinantes del proceso modernizador. Las medidas adoptadas se orientan a valorizar el sentido, trascendencia y dignidad de su misión y a dotarlos de las herramientas y condiciones necesarias para cumplirlas en forma satisfactoria (Comité Interministerial, 2000:73).

La necesidad de enfatizar en cambios que afectaran directamente a los recursos humanos se argumentaba en el discurso oficial bajo la advertencia de que en 1990, “la nueva administración se encontró con un sector público desmotivado, mal remunerado, con escasa vocación de su función y con normas y reglamentaciones anacrónicas en los sistemas de contratación y promoción de personal” (Comité Interministerial, 2000:73). Las soluciones para estos conflictos que estipulaba el discurso eran la puesta en marcha de políticas de incentivo individual y colectivo, remuneraciones vinculadas con el esfuerzo y el mérito, fortalecimiento de sus asociaciones gremiales y políticas de bienestar laboral (Presidencia, 1997:50 y ss.).

La Ley 19.553 incorporó los incentivos monetarios al buen desempeño individual en la función pública. De esta manera, se vinculaban los salarios públicos a la productividad, al desempeño individual y al cumplimiento de las metas de la institución donde se trabajaba. Esta fue una reforma acordada con la Asociación Nacional de Empleados Fiscales y sumó a la nueva idea un programa de capacitación que abordaba desde conceptos propios de la modernización en términos gerenciales hasta la mejora en el clima laboral y las condiciones de trabajo. Asimismo, los recursos institucionales destinados a capacitación se incrementaron del 0.4% al 1%, se otorgaron becas de perfeccionamiento a 400 funcionarios y se llevó a cabo un plan de retiro anticipado para “dar dinamismo y flexibilidad a la carrera administrativa”. También se creó un sistema de incentivos al desempeño individual y colectivo que favoreció, en 1998, al 70% de los empleados públicos.

Desde el gobierno, se presentó la nueva normativa como una acción tendiente a crear una nueva modalidad de carrera administrativa con una visión integral fundada en el mérito, el profesionalismo, la concursabilidad, la formación permanente y la igualdad de oportunidades; que incorporase mecanismos de flexibilidad y movilidad horizontal que permitieran el traslado de funcionarios entre servicios y regiones. El mérito, y no la antigüedad, debería transformarse en la principal condición de la política de desarrollo de los recursos humanos (Presidencia, 1997). En definitiva, una vez más, el discurso no daba cuenta de la realidad imperante ni definía, por ejemplo, el alcance del *mérito* o su vinculación con lo político. Al mismo tiempo, presentaba las nuevas medidas de motivación como un orden jurídico superador del anterior y, desde la racionalidad legal, se preveía una transformación lineal de lo existente sin incorporar *modos de hacer* culturales o posibles focos de *dislocación* al análisis de la realidad. Las paradojas del ingreso a la carrera administrativa y las redes de recomendaciones entre los distintos poderes permanecieron, a la hora de estipular la reforma, fuera del texto oficial.

Por otro lado, desde una visión racionalista, el discurso consideraba la idea de estipular objetivamente un perfil ideal de gerente público. Existía consenso en que los estilos de liderazgo y conducción son factores determinantes para impulsar las transformaciones, por lo que era menester (y posible) determinar un perfil para los jefes de la administradores. Se creó un Sistema Integral de Gerencia Pública que establecía un aparato que se encargara de la administración general y de sus políticas globales. El discurso oficial, nuevamente, giró en torno a la necesidad de buenas remuneraciones, al principio del liderazgo y alrededor de los parámetros de eficiencia, eficacia, calidad y transparencia (Comité Interministerial, 2000:18 y ss.).

En consonancia con las políticas del gobierno anterior, por otra parte, el plan de reformas tiene un segundo aspecto fundamental, el impulso a la regionalización del gasto público en inversión. Se trata de un proceso que el gobierno de Aylwin ya identificaba con la consolidación misma de la democracia. Ahora bien, en 1994, sólo 21% de la inversión pública era decidida por las propias regiones. Pero al término del mandato de Frei esta cifra superaba el 45% (Comité Interministerial, 2000:85). También se creó, en 1997, el Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos para galardonar a aquellos que se destacaran

por una “gestión de calidad integral”. El objetivo era dar publicidad a las experiencias más satisfactorias desde un sentido eminentemente pedagógico.

Conclusiones preliminares

Chile presenta la particularidad de que la reinstauración de la democracia no se produjo dentro de una crisis económica o social, por lo que las estrategias de legitimación discursivas de ninguna manera podían centrarse en el argumento del miedo o la exaltación de situaciones críticas.

Por el contrario, la clase política debió instaurar el discurso democrático y las necesidades de reformas desde el establecimiento de continuidades y diferenciaciones políticas con el régimen anterior. Desde este marco de continuidad se sedimentaron las nociones hegemónicas sobre la democracia, el Estado y la administración en las que se sustentarían los sucesivos gobiernos de la Concertación.

El análisis del caso chileno muestra un rol específico de las ideas en la construcción de imaginarios políticos y sociales. Desde un principio, el discurso oficial tuvo como base y punto nodal la conceptualización de la pobreza como un obstáculo para la consolidación de la democracia y el desarrollo económico, puesto que la pobreza extensiva significaba una ruptura de la comunidad democrática de los chilenos al negar el valor de la solidaridad, e incluso del patriotismo. Partiendo de esta base, el combate contra la pobreza se presentó como necesario para consolidar los valores democráticos, restituir la comunidad cívica chilena y, a la vez, fortalecer la economía y mantener los índices de crecimiento. De este modo, la continuación de ciertos aspectos claves de la política económica de la dictadura puede ser resignificado en clave democrática y presentar una suficiente ruptura en el nivel de legitimación.

Si bien es de destacar el relativo apoyo que consiguió el gobierno por parte de los empresarios para impulsar programas sociales de reducción de la pobreza –incluyendo aumento del gasto social y una reforma impositiva que gravó particularmente a los niveles sociales altos–, es necesario interpretar esta situación no sólo desde los índices satisfactorios de reducción de la pobreza, sino también desde la amplia brecha entre los ingresos de los más pobres y los más ricos. Pese a la disminución de la pobreza, en el periodo analizado, Chile

se ha mantenido como uno de los países con peor distribución de la riqueza de América Latina y su coeficiente de Gini ha permanecido estable. Este último apenas se ha movido en Chile desde la llegada de la democracia.¹⁸

Es decir, en medio de una coyuntura de crecimiento económico constante, la disminución de la pobreza se vio acompañada de un aumento proporcional de los ingresos de los más ricos. Este dato es igualmente relevante para comprender el apoyo por parte de todos los sectores a los planes sociales del gobierno.

Por otro lado, resulta natural que el discurso oficial democrático debiera focalizarse, tras una transición en la que mandos militares continuaron dirigiendo importantes nichos de poder, en aquellos que habían resultado más perjudicados por el pinochetismo. Como decíamos, se trata de una ruptura con el periodo anterior que la Concertación debía establecer, a riesgo de perder legitimación política y debilitar su posición frente a la derecha, la que precisamente buscaba presentarse como el garante de la continuidad con el periodo anterior. De alguna manera, el continuar la misma línea de la dictadura en términos de política económica implicaba legitimar la forma drástica en la que el neoliberalismo se implantó en el país. Sin su discurso integrador en términos sociales, y sin un conjunto de políticas públicas efectivas en este sentido, difícilmente la nueva clase política chilena hubiese conseguido consolidar su posición.

La construcción del discurso social tenía que acompañarse, por tanto, de un esfuerzo político y planificador que pudiera mostrar resultados concretos y mensurables. Según datos de la Presidencia (Frei, 1998c; 1999b):

- Entre 1994 y 1998, el producto por habitante creció 27%, el consumo por persona aumentó 32% y los salarios se incrementaron 17 por ciento.
- Entre 1990 y 1998, dos millones de personas salieron de la pobreza y la indigencia se redujo a la mitad. En 1987, 45% de los chilenos eran pobres, en 1996, 23%; mientras que en el mismo periodo la indigencia bajó del 17.4 al 5.8 por ciento.

¹⁸ En 2007, Chile tenía un índice de 53.8, lo que lo convertía en el décimo séptimo país más desigual del mundo. En definitiva, a medida que la pobreza se fue reduciendo en Chile tras la reinstauración de la democracia, la riqueza de los más pudientes aumentó de manera proporcional. La progresión del índice en el periodo analizado fue de 0.554 (en 1990), 0.553 (1996), 0.559 (2000). Como se ve, entre 1990 y 2000 incluso subió.

CUADRO 10

El discurso oficial chileno en los dos primeros gobiernos de la transición

Variables	Aylwin	Frei
<i>Principios de lectura de la realidad (variables y situación real)</i>	Continuar lo bueno, evitar lo malo, mejorar lo regular. Pagar deuda social de la dictadura, no mirar hacia atrás.	Posibilidad histórica para consolidar el desarrollo.
<i>Lugar de enunciación que configura</i>	Representante de la democracia y la unidad nacional.	Garante de la modernización y la integración social.
<i>Matriz de persuasión y exaltación de la crisis</i>	Necesidad de democratizar e incorporar los sectores desfavorecidos a la vida pública.	Necesidad de impulsar cambios a favor de la eficiencia e incorporar los sectores pobres a la vida democrática.
<i>Valor de gobierno</i>	Unidad-Tolerancia-Participación.	Modernización-eficiencia.
<i>Noción de Estado</i>	Estado como garante social y regulador del mercado.	Estado moderno y eficiente, colaborador del desarrollo del ámbito privado.
<i>Objetivo central del mandato</i>	Consolidar la democracia, lograr gobernabilidad y pugnar por la equidad.	Modernizar la administración para aprovechar la oportunidad histórica.
<i>Paradigma de buen gobierno</i>	Gobernanza Estadocéntrica, impulsando la apertura económica.	Gobernanza Estadocéntrica, con continuidad en las políticas estatales entre las gestiones.
<i>Elementos que organizan el discurso (puntos nodales)</i>	Democracia, equidad, participación y colaboración, desarrollo económico.	Modernización, continuidad, democracia social, participación y colaboración, desarrollo económico.
<i>Elementos opuestos o exteriores constitutivos</i>	Los que no aceptan la transición tal como fue estipulada, quienes obstaculizan la democracia.	Quienes creen que el país se puede desarrollar sin reorganizar su funcionamiento y con altos grados de exclusión. Los que abogan por el Estado mínimo.

Fuente: elaboración propia.

- El crecimiento real promedio entre 1990 y 1999 fue de 7.2%, frente al 3.3% anual en todo el siglo XX.
- En las décadas de 1960 y 1970 la tasa de desempleo superaba el 15%, con la crisis de 1982-1983 esta cifra ascendió hasta 30%; durante el gobierno de Frei se mantuvo entre 5 y 9 por ciento.

Es de destacar que, al igual que sucedió en el caso uruguayo, las ideas sedimentadas en el imaginario político no incorporaban dentro de lo *hacible* la posibilidad de despidos masivos y recortes abruptos de personal, como en el caso argentino. Pero si bien el discurso oficial de la Concertación incorporaba *imperativos morales* que colocaban al Estado como defensor de los más débiles y garante de la calidad de vida de los ciudadanos, esto se estipulaba desde un marco general en el que lo económico —o el desarrollo económico— figuraba tanto en calidad de principio motivacional del individuo como en la condición de valor substancial de la acción política.

Por otra parte, aunque se continuaron las privatizaciones iniciadas durante la dictadura, la empresa estatal más importante del país no sólo siguió en manos del Estado, sino que el mismo discurso oficial, en detrimento de la lógica neoliberal de privilegiar la gestión privada, aceptaba la posibilidad de proceder a una gestión pública económicamente óptima de la misma. Mientras que la dictadura había asumido un discurso plenamente neoliberal, de modo que el carácter estatal de la explotación del cobre constituía una fuerte *dislocación*, la Concertación resignifica en cambio esta política de gobierno en el contexto de una enunciación sobre la necesidad de un Estado fuerte y eficiente, más acorde con las tradiciones políticas chilenas y con la necesidad de restablecer una comunidad de ciudadanos al combatir eficazmente la exclusión social.

Por cierto, desde la transición Chile se caracteriza por el desarrollo de políticas públicas estables, verdaderas políticas de Estado. Puede destacarse la continuidad en la realización de programas generales a lo largo de las sucesivas gestiones, pero sin olvidar que, desde el retorno de la democracia, los gobiernos han sido formados por la Concertación. La continuidad en las políticas de Estado a partir de gestiones de signo político contrario no es el caso chileno.

Cabe destacar que la amplia e influyente participación del Poder Legislativo en Chile, como medio de control y supervisión de los funcionarios públicos y de las redes de contactos que interactúan entre los distintos poderes del Estado, ha

CUADRO 11
*Comparación del imaginario político sobre la administración pública
de los distintos gobiernos uruguayos*

Nociones administrativas	Aylwin	Frei
<i>Herencia</i>	Deteriorada en estímulo y motivación por los malos sueldos. Antigua, necesidad de democratizarla y modernizarla	Estructura anticuada y pesada que se debe modernizar
<i>Puesta en práctica de las medidas</i>	Debate político-legislativo	Debate político y ciudadano
<i>Nociones fundamentales de la administración pública (funciones y alcances)</i>	Democrática, participativa, agilidad, capacidad, eficiencia, responsabilidad	Eficiencia, eficacia, agilidad, brindar buenos servicios a los ciudadanos, relación calidad-precio
<i>Principios de la administración pública</i>	Mixto (weberiano y gerencial)	Gerencial
<i>Reconocimiento de la necesidad de una carrera administrativa</i>	Alto	Alto, aunque con flexibilidad laboral
<i>Reconocimiento de focos de corrupción</i>	Bajo	Bajo (clientelismo)
<i>Influencia de la corrupción en la crisis</i>	Nula	Nula
<i>Focos discursivos de reforma</i>	Eficiencia, agilidad, descentralización	Tamaño, flexibilidad laboral, principios gerenciales
<i>Huellas discursivas</i>	Se centra en la plataforma de gobierno	Gerencialismo
<i>Reconocimiento de responsabilidad moral</i>	Alto	Medio

Fuente: elaboración propia.

sido ampliamente documentada por un conjunto de estudios empíricos desde la transición (Nef y Galleguillos, 1995; Siavelis, 1997, 2000a, b, 2002, 2006; Montecinos, 2003; Nolte, 2003; Huneeus y Berrios, 2004; Angell, 2005; Ferraro, 2008). Pero esta característica peculiar del sistema político chileno, que puede asimismo relacionarse con el buen desempeño de su administración en términos comparados, no ha encontrado un lugar en el discurso oficial desde la transición. Es posible que este factor haya llevado a que parte de la literatura politológica, basada en un estudio de poderes legales, considere al presidencialismo chileno como uno de los más fuertes de la región (véase revisión de la literatura en Ferraro, 2008).

Esto lleva a una consecuencia paradójica: uno de los aspectos más decididamente políticos que explican el buen funcionamiento de la administración pública chilena, su carácter consensual, gradual, estable y sus bajos niveles de corrupción, corresponde precisamente a este control dual o múltiple que se ejerce sobre las dependencias administrativas. Pues, como veíamos, los comités parlamentarios forman parte de redes de influencia en las que existe una fluida comunicación e influencia recíproca con los ministros del Poder Legislativo y con otras instancias del gobierno. Pero este factor propiamente político, deliberativo y consensual, de la administración chilena, no encuentra sitio en el discurso oficial. Por el contrario, el discurso público tiende a enfatizar más bien las soluciones técnicas, pretendidamente apolíticas, del gerencialismo, una tendencia que se refuerza con el paso del tiempo. Claro que estas reformas e iniciativas, como ya mencionamos arriba, tienden a quedarse en el plano jurídico y no pretenden avanzar sobre las prácticas reales de cooperación y consenso entre los poderes políticos y la administración (ni tampoco sería conveniente que lo hicieran, por supuesto). Se trata aquí, sin embargo, de una fuerte dislocación en el discurso oficial, que puede resultar problemática para la estabilidad de las instituciones consideradas. Para ilustrar el punto, presentamos en el Cuadro 11 algunas claves principales del discurso oficial sobre la administración pública chilena en los dos primeros gobiernos de la transición.

Sobre el caso chileno, es importante hacer una última observación. El hecho de que la influencia sobre la designación de puestos públicos gerenciales esté repartida entre varias instancias (comités parlamentarios y directivos políticos ministeriales) permite entender mejor la buena marcha de la gestión pública chilena, su carácter consensual, deliberado y estable. Este clientelismo plural

presenta indudables ventajas frente al monopolio estricto del clientelismo que ejerce el Poder Ejecutivo en la Argentina y que implica designaciones arbitrarias, solamente fundadas en la lealtad personal o incluso familiar, donde el mal desempeño no implica consecuencias negativas sino a la hora (muchas veces remota) de las elecciones generales, sobre las cuales solamente un mal desempeño catastrófico, en cualquier caso, puede ejercer una influencia significativa. Ahora bien, un clientelismo plural, dialogado y controlado, no deja de constituir una forma clientelismo. En sus *Historias*, Heródoto ya discutía sobre la mejor forma de gobierno, discusión que se extendió hasta finales del siglo XX y que fue extensamente tratada por Norberto Bobbio (1987). Justamente Bobbio retoma la tríada de Aristóteles para analizar la historia de las formas de gobierno en torno al pensamiento político. Así, podrá existir un gobierno de uno, la monarquía; un gobierno de pocos, la aristocracia, y un gobierno de muchos (o todos), la democracia. Cada una de estas formas tendrá su lado negativo si se corrompe el ejercicio del poder. Así pues, la monarquía mutará a tiranía, la aristocracia, a oligarquía, y la democracia, a olocracia (Bobbio, 2008:18). En el siglo XXI, la ciencia política ya no duda de que la democracia es la mejor forma de gobierno, y más precisamente, si se tiene en cuenta la ciencia política hegemónica, cierta democracia que se definiría como democracia/liberal/capitalista, enfocada al desarrollo económico como valor finalista (Moriconi, 2009b).

No obstante, el ejemplo chileno permite preguntarnos si verdaderamente está agotado el debate acerca de las formas de gobierno más pertinentes. Junto a las evaluaciones técnicas del desarrollo de la administración, pareciera oportuno preguntarse sobre el tipo de democracia que se desea o, directamente, cuál es la comprensión de lo político (y de la política) que subyace no sólo a los modos de hacer reales, sino a la aceptación de las dislocaciones antes descritas —e ilegalidades, dado el actual marco constitucional chileno— por parte de funcionarios, legisladores y académicos.

Lo que se defiende, en el marco de acción chileno, es la aristocratización de la burocracia, que se transforma en algo de unos pocos, estos pocos decidirán quiénes pueden ingresar y quiénes no al sistema, y esta decisión convertirá a la administración en un ámbito excluyente. Si alguien aspira ingresar al servicio público, es eficiente y se forma debidamente, consiguiendo los méritos necesarios, no podrá hacerlo si no tiene el contacto que lo recomiende. De igual modo, si

alguien no tuviera ningún mérito, pero si consigue una buena recomendación, sí ingresará.

Pero precisamente el hecho de que los discursos académicos y de consultoría pública, en el ámbito de la administración estatal, eviten una referencia sistemática a factores políticos, para escudarse en la racionalidad técnica, dificultan la pugna por un servicio de carrera abierto en Chile.

En definitiva, existe un gran problema en los discursos oficiales en torno a la reforma de la administración pública. Siendo bien conocida la influencia de las instituciones informales en las labores de gestión y en el desarrollo de las carreras administrativas, los diagnósticos abordan una realidad parcial: la de las instituciones formales y las pautas legales estipuladas constitucionalmente. El discurso oficial sobre la reforma es en Chile, de este modo, un discurso técnico construido desde y para el texto público, incompatible con la realidad de las instituciones informales y el texto oculto bajo el que los distintos sectores políticos actúan y desarrollan su control y participación en torno a la gestión pública. Estas incompatibilidades probablemente sean la causa que explique porqué la reforma administrativa se ha convertido en un continuo, que pareciera no tener fin y que se perpetúa, hasta hoy, a través de las distintas gestiones.

Conclusiones generales

Definir los resultados de una investigación, en sus conclusiones, conlleva innegables riesgos. Las conclusiones, por sí mismas y por su posición en el texto, tienden y quizás tienen que jugar con la impresión de pronunciar la sentencia firme, quizás la sentencia final sobre un tema: *non bis in idem*. Pero cualquiera sabe que es imposible llegar a una sentencia concluyente fuera del proceso judicial, y a veces, tampoco dentro de éste. Las conclusiones que presentamos aquí no son entonces propiamente imposibles, pero debemos decir, al menos, que son tan provisorias y tentativas como pueda concebirse.

El libro precisamente, parte del supuesto metodológico de entender la práctica científica como la puesta en juego de discursos que abran nuevas líneas de interpretación, de significación y debate de un tema, dando continuidad al diálogo y permitiendo que el conocimiento fluya a través de esos discursos y se sedimente en ellos.

A partir de este presupuesto, el trabajo se ha abocado a la tarea de incorporar la dimensión del pensamiento político, esto es retórico, a las discusiones sobre las reformas administrativas para cuestionar, al mismo tiempo, los valores normativos implícitos y el imaginario del discurso técnico administrativo o tecnocrático, convertido en la enunciación hegemónica de la materia en las últimas décadas. Todo esto justificado en la paradoja de que, tras años de reformas, el impulso reformista sigue siendo constante, pues ningún gobierno puede declarar haber creado instituciones estables ni mucho menos haber fundado tradiciones políticas. Las reformas se presentan como planes técnicos para un periodo limitado, pero se convierten en un continuo y el espacio público queda así monopolizado

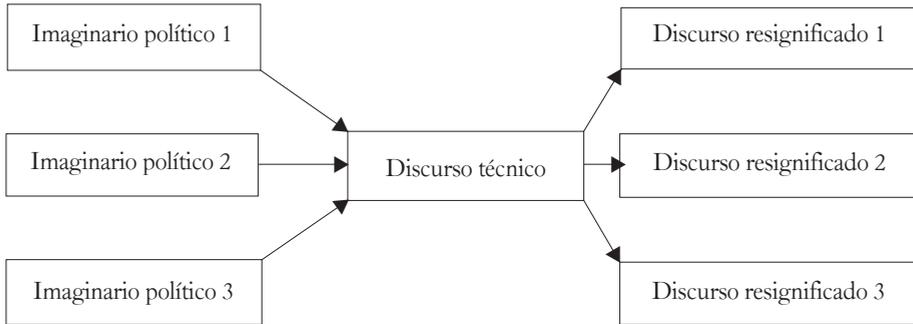
por el carácter experto de las distintas propuestas técnicas. El espacio público, antes bien, tiende a reducirse o desaparecer. Uno de los temas cruciales para cualquier democracia es la administración estatal, pero los debates públicos sobre la cuestión son muy escasos y esporádicos y se concentran más bien en temas como la corrupción, que forman parte del ámbito de la instrucción judicial y del poder punitivo del Estado, antes que corresponder al diseño y estabilidad de instituciones políticas.

Considerando lo dicho hasta aquí, se formularán en estas conclusiones una serie de consideraciones críticas sobre el tema tratado, en dos sentidos: uno teórico y uno de deliberación práctica, ligada a la acción. Si la primera parte del análisis muestra las limitaciones teórico-políticas del debate en torno al concepto clave de *gobernanza* y, posteriormente, en la construcción de tradiciones discursivas supuestamente antagónicas sobre la administración pública (su organización y sus alcances simbólicos), la segunda parte, a partir de los estudios de casos particulares y comparados, ha intentado mostrar cómo esas limitaciones actúan en la evaluación de la situación sobre la que se desea actuar y en la construcción de los programas oficiales de reforma.

En estos diagnósticos y paso a la acción, el rol de los imaginarios políticos es fundamental para comprender la construcción de las realidades simbólicas particulares de cada caso, y los alcances semánticos de los conceptos de democracia y Estado estipulados son determinantes en dicho contexto. Este marco discursivo tiene una base axiomática desde donde se definen las concepciones de lo *hacible*, lo *justo* y lo *tolerable* dentro de la acción política. Así, un mismo discurso técnico podrá ser interpretado de maneras diversas y bajo metas diferentes si los imaginarios políticos no se corresponden entre sí. Por supuesto, esto también influirá tanto en los caminos a seguir y los puntos de énfasis como en los posteriores resultados.

Es en este contexto donde el estudio del rol de las ideas desde una perspectiva retórica se torna fundamental, necesario y complementario a los arreglos técnicos que han caracterizado el debate científico en torno a la optimización de la administración pública y el proceder de las reformas.

FIGURA 2
*Rol de los imaginarios políticos en la resignificación
 de la ambigüedad del discurso técnico*



Fuente: elaboración propia.

Como ya se adelantó, a la hora de destacar focos de conflicto discursivo, se puede apuntar en dos direcciones: una referida a lo eminentemente teórico-científico, y otra centrada en la construcción de imaginarios políticos hegemónicos y la aplicación práctica del marco teórico en los casos analizados.

En relación con el primer orden, es necesario destacar:

1. La rígida estructuración del debate académico debido a un pensamiento vigilado que restringe hasta los mismos conceptos de democracia y política a valores instrumentales, es decir, a técnicas para alcanzar la maximización de beneficios.
2. Una racionalidad técnica enfocada a resultados, de la que se parte, cuyo punto nodal se apoya en una construcción de la realidad en términos legales-institucionales, es decir, atendiendo solamente a la dimensión legal que es propia de sistemas de acción que *juridifican* las relaciones sociales (Habermas, 1989).
3. El consenso en dar prioridad a la construcción de un sujeto impersonal e individual que actúa a partir de una lógica racional-instrumental, de la cual dependerán las teorías y discursos oficiales sobre la motivación y la acción.
4. La discusión científica enfocada a los medios, clausurando el debate de los fines, que se estipulan claros y universales desde los parámetros económicos del desarrollo y la concepción de la democracia vigilada.

5. La construcción de un discurso eminentemente técnico cuyos conceptos no significan por sí mismos, por lo que se hace indispensable recurrir al análisis de los imaginarios políticos para definir su alcance semántico.

Para ampliar esta sistematización de focos de conflicto, se puede estipular que una carencia grave del discurso es que no se hace más investigación para ampliar las direcciones del debate, contrarrestar los marcos de interpretación de coyuntura clausurados a la política y poner en práctica una racionalidad crítica que permita proponer constantemente nuevos *deber ser*, sino que los debates académicos en torno a la *gobernanza* y el *buen gobierno* y, dentro de estos conceptos generales, los referidos a la reforma de la administración pública, se implantan en un macrodiscurso que ya da por presupuestos los valores establecidos en las democracias vigilantes. Hay poco pensamiento crítico y menos debate público, de modo que la puesta en marcha de programas de acción discursiva queda a cargo de fervientes o indiferentes técnicos demócratas. Y es aquí donde se materializa una nueva verdad limitadora, que resume las luchas por la identidad a parámetros racionales-instrumentales.

A partir de lo expuesto en los capítulos II y III, hemos intentado analizar el modo en que la puja discursiva en torno a la gobernanza, y la consiguiente difusión de nuevos paradigmas sobre la administración pública, incurren en una narratividad científico-técnica a la que subyacen nociones relacionadas con el Fin de la historia (Fukuyama, 1992) o la Muerte de las ideologías (Bell 1998). Se cierran aquí líneas de pensamiento político y se clausura la *inventio* y los debates en el espacio público, porque la cuestión del buen gobierno pasa también a ser un asunto que resolverán mejor los expertos. Lejos de abrirse a la racionalidad, en el sentido expresado por Morin (1994), o al buen pensar, en el sentido definido por Roiz (2003), las comunidades políticas quedan así sumidas en la necesidad de tolerar como legítimo un concepto de democracia enfocada a rendimientos fiscales y a la creación del marco propicio para el desarrollo económico. El peligro de las advertencias de Held (1987) sobre el prestigio semántico y el poder legitimador de la democracia por sí misma en el mundo contemporáneo es que se clausure, como justamente surge de los debates teóricos analizados en los capítulos II y III, la discusión sobre los fines mismos de la política contemporánea.

Por supuesto, no se trata de negar la democracia liberal contemporánea, o siquiera arremeter contra sus posibilidades y legitimidad, sino comprender el

rol de la retórica en una práctica política substantiva y participativa, que incluye el debate sobre ideas en la construcción simbólica del mundo social, antes que dejar éste librado a los mecanismos expertocráticos y económicos. Es en este marco donde el debate crítico y el pensamiento complejo deben permanecer, y la recuperación de la retórica debe emerger en el seno del debate político.

En definitiva, se trata de poner en escena las advertencias de Charles Taylor (1994) sobre la tendencia de imponer la racionalidad técnica y la discusión sobre los medios por encima de la racionalidad ética y la abierta discusión y el cuestionamiento constante de los fines. Puesto que las “instituciones y estructuras de la sociedad tecnológico industrial [...] fuerzan a las sociedad tanto como a los individuos a dar a la razón instrumental un peso que nunca concederíamos en una reflexión moral seria, y que incluso puede ser enormemente destructiva” (Taylor, 1994:44). Según explica este autor, todas las relaciones entre personas o las relaciones del ser humano con su trabajo, o incluso con su deber, se han convertido en instrumentales de acuerdo a fines. “La sociedad estructurada en torno al razonamiento instrumental puede ser vista como una pérdida de libertad, inclusive a nivel individual, porque no solamente las decisiones sociales son afectadas por estas fuerzas, sino también las decisiones individuales”.

Sin bien los análisis de lo político como esfera de deliberación pública, no reducible a comportamientos estratégicos, tienen cada vez mayor influencia en determinados ámbitos, que suelen ser circunscriptos a la teoría política, la historia y la sociología como disciplinas académicas, lejos están de haber tenido alguna incorporación al ámbito de las teorías sobre la administración pública y, mucho menos, al análisis y propuesta de reformas específicas. Es así que, curiosamente, la reforma del Estado, un tema que tradicionalmente ha pertenecido a la esfera política, viene a quedar confinado en discursos eminentemente técnicos. Una de las excepciones más fundamentales a este panorama, a que nos hemos referido en el capítulo tercero arriba, la constituye, precisamente, la propuesta de valores neopúblicos por parte de Ramió para fundar una específica corriente del pensamiento administrativo. Las propuestas técnicas, en cambio, se focalizan en la funcionalidad del Estado y la administración frente a los imperativos del sistema económico, lo que se expresa como la evaluación de la actividad política por su contribución al desarrollo. Ahora bien, tal como expresa Taylor (1994:36) “no podemos abolir el mercado, pero tampoco podemos organizarnos exclusivamente mediante mercados”. La libertad del agente económico no la

libertad política del hombre prudente, esto es del ciudadano, sino la libertad de perseguir el propio interés, algo que puede condenarse como un mero “sálvese quien pueda” (Ramírez, 2002:28).

Negar el ingreso al debate de aquellas propuestas que, abriendo el abanico de las ideas, advierten sobre las carencias éticas del mercado y sus limitaciones como hábitat posible de desarrollo de una moral pública de la vida buena (Moriconi, 2008), implica limitar las posibilidades de acción y centrar el discurso en una realidad simbólica parcial y carente de coherencia interna. Aquí debe recuperarse el orden de lo público y lo político como factores determinantes de la organización institucional, antes que los imperativos funcionales.

Sólo un análisis desde la complejidad puede abordar los niveles de coherencia narrativa de los discursos sobre la realidad política. Para aprehender la complejidad es necesario aceptar que el propio pensamiento es un acto cultural que nos introduce un determinado sesgo a la hora de ver la realidad (Bourdieu, 1999). Este reconocimiento es, en definitiva, el que permite que propuestas como las de Roiz y Ramió se consoliden, de modo que un pensamiento pilotado se transforme, antes bien, en pensamiento público genuino y que el debate político recupere su dimensión retórica, la *inventio*, la clausura de tropos limitadores y la posibilidad de revertir la democracia vigilante.

Cabe destacar, en este contexto, dos características principales de los discursos oficiales sobre las reformas administrativas que hemos considerado en el trabajo: su ambigüedad semántica y su anclaje en una realidad exclusivamente institucional. En primer lugar, como se ha intentado exponer, la continuidad discursiva entre la literatura académica y los discursos oficiales se da en el marco de un conjunto de conceptos técnicos que no significan por sí mismos. Sin embargo, estos conceptos, como metas hacia dónde dirigirse, se han convertido en puntos nodales del discurso sobre las reformas, dando un matiz universalista a *lo que debería ser* y al *cómo debería actuar* una buena administración. Sin embargo, el estudio de las ideas rectoras que los resignifican ha sido pasado por alto en la literatura académica. Esta carencia es grave puesto que todo imaginario político, además de definir lo *hacible* y *decible* en un momento dado, parte necesariamente de un *ideal de vida buena* que determina lo que es *justo* dentro de cada sociedad (Panizza, 2002). Estas consideraciones tienen una base axiomática arbitraria legitimada discursivamente, de modo que el cúmulo de ideas sobre el que se sustenta se instalará como marco hegemónico.

Así, los programas de mejora y modernización de las administraciones se enfocaron simplemente en modificaciones de las estructuras organizacionales y en nuevos marcos de motivación para los agentes públicos partiendo de diagnósticos referidos no a una realidad pública y política sino a una realidad institucional-legal en la que no existen *dislocaciones*. Asimismo, sus sistemas de realización parten de concepciones incompletas del *poder* y la *política*, por lo que resulta imposible estipular lógicas de sedimentación en una coyuntura que es mucho más compleja que la diagnosticada.

En definitiva, sobre el análisis de los casos de estudio se puede destacar:

1. El accionar resignificante de los imaginarios políticos (y dentro de éstos los conceptos de democracia y Estado) en la interpretación y materialización de discursos técnicos similares.
2. La realización de diagnósticos de los focos de conflicto a partir de lógicas mono-causales o bajo estructuras unidimensionales tendientes a ser solucionados simplemente desde la técnica y la puesta en marcha de diseños organizacionales expertos.
3. La construcción de una realidad sobre la cual se desea actuar limitada al texto público y delimitada por la racionalidad legal-institucional.
4. La falta de complejidad y el apego a una racionalidad técnica simplificadora que impulsa un *one best way* universal y un sistema de control métrico de la realidad.

El mismo discurso técnico gerencial ha sido interpretado, y cargado de sentido, desde diferentes imaginarios políticos y concepciones sobre el alcance semántico de la *democracia* o el *Estado*. Como muestra el caso chileno, emblema de la buena administración en América Latina, los buenos resultados conseguidos en la lucha contra la pobreza no se relacionan principalmente con una gestión pública y una estructura organizacional distinta a la de los casos uruguayo y argentino, sino con un sistema de valores públicos particular, un imaginario político que no admite la posibilidad de consolidar la comunidad democrática con desigualdades extremas. Uno de los resultados más positivos de la gestión pública en el Cono Sur, la reducción de la pobreza y la indigencia en Chile, parte entonces, como uno de sus factores, de un compromiso público que resultaba fundamental para que la Concertación pudiera establecerse como signo de una

nueva época en la vida pública de Chile. Y luego, cuando nos adentramos en las formas de gestión y en el diseño administrativo, las diferencias más marcadas con Uruguay y Argentina (sobre todo con este último país) se encuentran en la peculiar interacción de los poderes políticos con la administración pública, una dimensión de la realidad que no tiene ninguna inclusión en el discurso gerencialista.

Asimismo, es importante destacar cómo en la sedimentación de las nociones hegemónicas sobre democracia y Estado de cada caso influyeron tanto la coyuntura específica de cada país, las transiciones particulares desde el proceso dictatorial y el desarrollo del proceso dictatorial en sí, como la cultura política previa a los gobiernos de facto. Las democracias anteriores, sus alcances y sus desarrollos fueron el núcleo comprensivo que dio validez y legitimidad a los discursos políticos tras la reinstauración de la democracia. Tras esta consolidación del imaginario político de cada caso en particular, los conceptos centrales del discurso técnico sobre la administración pública (la eficacia, la eficiencia, la productividad) incorporarían connotaciones diversas y, en algunos casos, antagónicas. Si en Chile el índice de reducción de la pobreza fue un valor importante para justificar el buen accionar político, en Argentina se dio prioridad a los niveles de recaudación y al equilibrio fiscal, sin perjuicio de incurrir en despidos masivos y elevados costos sociales.

Sin embargo, a pesar de poder considerar casos, como el chileno, más positivos que los otros en algunos sentidos, la situación de la administración pública en los países de la región dista mucho de ser la óptima. Determinadas prácticas políticas como el clientelismo persisten en forma ajena a los discursos oficiales y las reformas legales, mientras que impulsar nuevas reformas en la administración pública se mantiene en la agenda política como una constante, una obligación para cada nuevo gobierno. En este sentido, es fundamental considerar algunos puntos de conflicto discursivo inherentes al discurso técnico-gerencial que se ha convertido en la narrativa hegemónica desde donde emprender las nuevas modificaciones organizativas.

Entre los problemas del discurso gerencialista hemos considerado su comprensión de la naturaleza humana acotada a un tipo de racionalidad sesgada, antipolítica en el sentido de la retórica, la lógica del autointerés como única motivación que permite la descripción racional del comportamiento individual y colectivo. Por supuesto, para entender la complejidad del ser humano y buscar el

mejor desempeño y rendimiento de cada agente público, se debería partir de la certeza de que cada persona forma parte de una realidad social y política. El servidor público no es un agente del mercado, que podamos abstraer de toda motivación que no sea la de maximizar su propio beneficio. Justamente, la característica de trabajar para un organismo administrativo público se inserta en un contexto social y político determinado, que contiene un amplio abanico de motivaciones alternativas, en muchos casos más poderosas que el incentivo material. Como señala recientemente Vigoda-Gadot (2009:72), el gerencialismo comete aquí no solamente un crimen frente a los valores públicos, sino lo que quizás es peor, una falta en sus propios términos de operación: “el abordaje del neogerencialismo no aprovecha la ventaja de sus recursos más poderosos, valiosos y económicos: la buena voluntad, la virtud cívica, la iniciativa espontánea y la innovación por parte de los individuos. Incluso en su propia terminología propia de los negocios, la teoría neogerencial contemporánea es limitada e incompleta”.

Los discursos reformistas han incurrido en un modo de pensar e interpretar la coyuntura en torno al punto nodal de lo económico como nexo de unión entre las distintas ideas y prácticas. Las metas económicas dan sentido y legitimidad a los más diversos planes de gobierno. Y en este sentido, el discurso eminentemente técnico, presentado como una narrativa *aideológica* (Estévez, 2006:94 y ss.) resulta elegido para enunciar programas de acción. El discurso neogerencial debió trasladar las variables de control por rendimiento productivo a todos ámbitos de la administración, incluso hasta lo concerniente a la construcción de los sujetos que, en definitiva, son los que materializan la existencia de las organizaciones.

En este sentido, si bien existe una prédica a favor de dotar a la administración pública de recursos humanos capacitados y competentes, la variable de motivación, en medio de propuestas de flexibilización laboral, viene a quedar concentrada en el incentivo económico. De esta manera, se naturalizó la contratación por resultados y la posibilidad de estipular premios y primas económicas por el buen desempeño. Este proceso de racionalización técnica es incompatible, por cierto, con el estímulo a las nociones de responsabilidad, solidaridad, equidad y participación, que son nociones políticas. El recorte técnico neogerencial de la realidad deja de lado un abanico de motivaciones probablemente tan efectivas como el autointerés. Como sugiere Vigoda-Gadot, esta doctrina no tiene nada de eficaz, eficiente o económico, los valores supuestamente supremos de su propio discurso.

En definitiva, se produce una completa mercantilización del agente público, a quien se le niega así su rol de ciudadano en el marco del servicio al Estado, una paradoja verdaderamente asombrosa si pensamos en los orígenes del pensamiento político establecidos por Maquiavelo. Para él, precisamente, el rol del ciudadano se expresaba de manera más definida en la virtud cívica, como participación política y servicio a lo público, algo en sí mismo contrario al autointerés individual.

Esta realidad implica modificaciones fundamentales de los conceptos de trabajo y de sueldo. Para que esta lógica contractual tenga coherencia discursiva, el puesto laboral debe poseer la connotación que implique definirlo como el lugar de desempeño en el que se hace lo que se debe. Lo contrario supone que excluimos a los valores del análisis motivacional, que postulamos un sujeto social carente de ética. Pero si esto fuera así, el conflicto sería tan complejo y cultural que no alcanzaría con incorporar a la noción de sueldo los métodos de control de la evaluación por rendimiento sumados a simples incentivos económicos. Se difumina, ya desde el principio, el significado de *sueldo* como la paga acorde por desempeñar un trabajo. Por ejemplo, en torno a la existencia de incentivos, no queda claro si el valor real de la remuneración sería el sueldo más el incentivo o el sueldo neto, caso en el cual el incentivo se convertiría en un extra. Si se trata de la segunda situación, al hablar de mejoras laborales y de elevar el sueldo a niveles óptimos que permitan la buena calidad de vida de los empleados se debería estar hablando del sueldo, y no del incentivo. En todo caso, si esto fuese así, un empleado podría tener un buen nivel de vida más allá de cobrar o no los incentivos, por lo que algunos pondrían optar por un desempeño con menos presiones, más tranquilo y un sueldo digno sin extras. En caso de que se tratara de la primera situación y sólo el sueldo más el incentivo determinara un nivel de ingreso digno o admisible, se estaría dilapidando cualquier relación que pudiera existir entre el sueldo como paga por el servicio y la noción de lo *justo*. Mejor dicho, la noción de *justicia* quedaría determinada a una evolución técnica de resultados.

En este sentido, el discurso gerencial concibe la lógica del resultado desde una posición de objetividad y racionalidad abstractas: los resultados son índices cuantificables sin más discusión. El problema comienza cuando comprendemos que esos índices son precarios y subjetivos y deben estar amparados en ideas. Por un lado, lo *justo* en el sentido laboral quedaría signado por un régimen que determina

que los resultados estén apoyados en indicadores del tipo *costo-eficiencia*, otro podría optar por medir el índice de responsabilidad, solidaridad y compromiso cívico de los servidores públicos, otro la incidencia del trabajo de una dependencia en el fortalecimiento de la dignidad personal de integrantes de grupos marginados. Como sea, los métodos de evaluación elegidos siempre dependerán de una idea global que, en el caso del discurso gerencial, ha apuntado a lo económico: buscar una administración aceptable al menor costo posible. Pero también es problemático el encontrar un punto objetivo al cual nivelar la evaluación.

Cuesta entender, también, el ámbito cerrado desde el que se analiza el interior de la administración y a sus actores. Si toda acción gira en torno a la racionalidad instrumental de los individuos, surgen nuevos inconvenientes narrativos que son salvados discursivamente recurriendo a un aislamiento de las dependencias del resto de la sociedad. Concretamente, no se analiza el rol de los políticos, de cuya voluntad depende la puesta en marcha o no de las reformas, o el de los expertos que diseñan la reforma y realizan los diagnósticos desde la misma racionalidad instrumental. Muy por el contrario, la estructuración de los sujetos pareciera ser diferente: por un lado, los funcionarios públicos son descritos discursivamente como individuos movidos por el interés y la acción de acuerdo a fines, mientras que los políticos y sus asesores son presentados como individuos fuera del alcance de la racionalidad instrumental y cuya preocupación, y buen pensar, se enmarca meramente en el deseo y el propósito de que las cosas funcionen de mejor manera.

Es un problema de dislocación en el discurso que no afecta a los expertos académicos internacionales, por cierto, pues éstos también suponen que los políticos actúan según el imperativo de maximizar su beneficio, en el marco de la perspectiva de la elección racional que subyace a la escuela neogerencialista. Pero el discurso oficial tiene luego, como veíamos en los casos de estudio, un problema para coordinar ambas dimensiones de la realidad: el directivo político del gobierno presenta ante la sociedad una reforma que se basa en la idea de que los agentes públicos son autointeresados, y por esto prevé y establece la remuneración por rendimiento, pero las motivaciones del sujeto enunciador serán presupuestas o incluso ratificadas en su carácter cívico, político y altruista. Autointeresados son los servidores públicos, pero no así los miembros del gobierno y mucho menos el ministro, o muchas veces el propio presidente, que son quienes anuncian este tipo de programas. Se trata de una fuerte dislocación.

Lo lógico, para entender el ámbito social desde la complejidad, y dar así marco a un buen pensar retórico, y con esto a la incorporación de una posibilidad de prédica ética al debate sobre el desempeño de los funcionarios públicos, es entender a los agentes participantes desde la multiplicidad de roles sociales que competen al individuo. El funcionario es también ciudadano, además de servidor público, pero es asimismo usuario de servicios públicos y probablemente también miembro de una o varias asociaciones, organizaciones no gubernamentales, etcétera.

Todo esto determina la segunda modificación, relacionada con la imposición de una racionalidad centrada en los resultados en detrimento de una racionalidad legal. Esto implica un avance, o intromisión, de la técnica sobre el derecho. García Pelayo diferenció entre buroestructura, sujeta a reglas de carácter jurídico, y tecnoestructura, sujeta a reglas técnicas (García, 1987:62 y ss). En este sentido, se aprecia en el nuevo esquema laboral bajo incentivos que los problemas se solucionan técnicamente sin recurrir al derecho, lo que pareciera transformar al propio derecho en una *management science* (De Lucas, 2003:9). Para explicar esta situación es preciso volver a la noción de puesto laboral como lugar en el cual alguien debe cumplir ciertas tareas. Estas tareas implican una obligación moral-legal, en especial dentro del ámbito de la función pública. En definitiva, tener un trabajo implica deber cumplir con determinadas obligaciones, una relación regulada por el derecho.

Surge entonces la necesidad de incorporar las modificaciones que el concepto de *impunidad* pudiera generar en torno a la resignificación de la función pública y el desarrollo de las labores en su interior. En todos los casos analizados se repite la paradoja de que se atenta contra la estabilidad de la carrera administrativa por su supuesta *rigidez*, para denunciar al mismo tiempo que es casi *imposible* proceder a rescisiones de los contratos o cesantías, incluso en situaciones extremas de mal desempeño. Esto en realidad simplemente se relaciona con la acción de diversos grados de *impunidad* como una institución informal dentro de las carreras administrativas. En este sentido, proceder a flexibilizar las condiciones laborales sin evaluar el accionar de esa *impunidad* en las distintas culturas organizacionales es otra carencia del discurso corriente sobre las reformas administrativas.

En efecto, tanto el discurso técnico como la acción de los expertos en el marco político tienden a caracterizarse por la poca atención al derecho como instrumento de acción. En este sentido, “los tecnócratas [...] acceden al campo político sin estar limitados a las reglas del estamento burocrático, sin estar constreñidos por

el campo jurídico, aunque sus errores, en vez de ser castigados con una sanción administrativa, suponen su fracaso, pero sus éxitos les cotizan al alza” (De Lucas, 2003:9). Esto, dependiendo de los imaginarios políticos de cada caso, determina relaciones entre lo hacible y los grados de impunidad particulares.

El caso argentino muestra un claro ejemplo de incoherencias dentro del accionar técnico cuando, tras iniciar un proceso de reforma advirtiendo sobre la necesidad de rescindir dependencias del Estado y argumentar que el Estado podía funcionar con muchas menos dependencias de las que ya poseía, reformas posteriores vuelven a iniciarse con el argumento de reducir, otra vez, el número de unidades administrativas públicas, que había vuelto a crecer de manera desproporcionada. Es de destacar que no sólo esta reversión de los errores propios se repitió tras cambios de gestiones, sino que la propia gestión menemista lanzó una nueva reforma en su segundo mandato, a partir de los mismos preceptos de la primera reforma, para solucionar los problemas que había creado por no mantener su propia política de austeridad. En síntesis, las unidades de operación administrativa aumentaban y se reducían de manera constante y repetida. Mucho antes de que las reformas gerencialistas se consagraran en el discurso oficial, está claro que esta estructura burocrática era *demasiado* flexible.

En el mismo sentido, como apunta Etkin (1997), es necesario avanzar en la propuesta de conceptos más diversos y plurales para evaluar el desempeño de los agentes públicos y llegar a conclusiones sobre el funcionamiento adecuado del aparato estatal. El autor elabora esta propuesta luego de diagnosticar un *vacío ético*, que se se manifiesta en el hecho de que quienes toman decisiones se acostumbran a no responder por sus actos: “al directivo sólo le interesan los demás como fuente de recursos. En este vacío no hay pensamiento social ni compromiso, sólo existen los hechos en el marco duro del poder (el pragmatismo)”. Pero se encuentra asimismo, en estas mismas situaciones, una *dualidad ética*, signada por la hipocresía o la falsedad ideológica: “se predica una idea, a la vez que se la ignora o se contradice en la práctica. Es el doble discurso que ajusta las explicaciones a las necesidades”. Finalmente, Etkin describe un problema conectado a los anteriores, el de la *ética mínima*: “se basa en seguir valores o principios porque conviene, y mientras la relación de fuerzas lo permita. No es tanto un deber como ser, como el ‘hacer lo que se puede’” (Etkin, 1997:86).

Estas categorías o conceptos muestran una sucesión y superposición de significaciones, que pueden ilustrarse en los tres casos que hemos estudiado.

Si la lógica del gobierno de Menem de reducir dependencias y unidades administrativas, para volver a crearlas poco después, podría entenderse prioritariamente desde el vacío ético, también influye en la situación un apego a la *dualidad ética* del doble discurso. Justamente este doble discurso podría ser la categoría que resuma, en un concepto amplio, las ambigüedades de los imaginarios políticos estudiados. La reducción o recorte de personal parece convertirse así en una herramienta para hacer espacio para los seguidores fieles, que ingresan poco tiempo después a la misma administración que la última reforma consideró sobredimensionada. El congelamiento estricto de vacantes parece actuar de manera similar en Argentina y Uruguay: se aplica a los puestos que deben concursarse, esto es someterse a oposición pública, mientras que las contrataciones flexibles de empleados de confianza prosiguen de la misma manera que antes.

Si hablamos de falta de ética pública, es preciso volver a la significación global del discurso de la motivación vía maximización de beneficios para seguir ahondando en las incoherencias discursivas de esta lógica de pensamiento limitado. Como se vio a lo largo del trabajo, el nuevo esquema propuesto por el discurso gerencial implica aceptar como *apropiada* la posibilidad de pagarle un incentivo al agente público, por hacer lo que legalmente debe hacer bien. Se presentan aquí otros problemas, además de los ya mencionados hasta ahora.

Por un lado, existe la dificultad de buscar niveles con los cuales comparar el valor de la remuneración de los agentes públicos. El caso más habitual, como mencionamos, fue comparar las escalas salariales con las del sector privado, donde el gobierno de Menem vino a resultar el más explícito. Esto se realizó a partir de la idea rectora de que el mercado es eficiente y sus remuneraciones las adecuadas, justamente porque las determina el mercado y no una decisión. Pero aquí son posibles diversas lecturas de una misma realidad. El incremento de remuneraciones se justifica en la necesidad de incentivar a los agentes públicos, y conseguir a la vez que personas con altas calificaciones quieran ingresar al sistema de empleo público. Es cierto que, a la vez, se consideraba que el personal era excesivo y se congelaban los accesos a la carrera administrativa. Pero un argumento adicional es que mejorando los sueldos se ponía una suerte de desincentivo a la corrupción.

En definitiva, si se parte de la idea de considerar los sueldos del sector privado como el nivel adecuado, que evitará por su atractivo o nivel compensatorio

la corrupción de los agentes, debe concluirse de estas mismas premisas que los niveles de corrupción en el sector privado son menores, o directamente inexistentes. Se trata del mismo argumento presente en el extendido supuesto de que el mercado es más eficiente que la decisión política y la organización pública. Ahora bien, casos como el de Enron y Arthur Andersen, grandes empresas trasnacionales que cometieron actos flagrantes de corrupción en los Estados Unidos, son ejemplo de cuán errada puede resultar la suposición aludida. En medio de la crisis global actual, también se ha roto otro mito economicista: la idea de que las grandes entidades financieras actúan de manera racional y eficiente. La ola de insolvencias de grandes entidades financieras, en el momento actual, termina siendo costeadada por el presupuesto público. Esto también debe llevar a replantearse el problema de los incentivos en la gestión pública y el diseño de la profesión administrativa.

Por otro lado, el debate sobre la remuneración adecuada se limita aquí a una competencia entre lo gerencial privado y lo gerencial público, y desde este punto de partida se tejen hipótesis sobre el nivel de vida necesario para el buen desempeño de un funcionario. Pero es necesario tener en cuenta que, si lo económico signará la conformidad de las condiciones laborales, existen diferencias abrumadoras en la sociedad contemporánea en términos de ganancias. Nunca un funcionario, aunque su rol sea importante o fundamental en términos sociales, podrá acceder a una paga comparable a la de un deportista de élite, un artista muy reconocido o un empresario del Top 100 de *Fortune*. El discurso económico-motivacional tiene aquí una limitación teórica de fondo al momento de enfrentar este problema.

Se presenta, en efecto, una incoherencia entre la supuesta efectividad del *incentivo* y la concepción de motivación autointeresada que sustenta el gerencialismo. Si el ser humano busca maximizar sus beneficios de manera constante, cuando determinado nivel de compensación sea considerado natural o normal perderá toda eficacia, y tendrá que ser reemplazado por un nivel más alto. No es compatible con el sistema de motivación así planteado una *lógica de la conformidad*. Esto se ha podido observar con claridad en las remuneraciones de los directivos de empresas trasnacionales en las últimas dos décadas: ante la liberación de marcos regulatorios y el énfasis en una cultura del éxito a cualquier costo, dichas remuneraciones crecieron de manera constante y substancial, escapando a toda lógica competitiva.

Una situación como esta es relativamente previsible: la eficacia del incentivo material, cuando se trata del único incentivo, tiene que incluir el aumento constante, un fenómeno que se observa en muchos otros campos ligados a la satisfacción puramente material, como el consumo. La maximización del beneficio no tiene límites y debe crecer constantemente, puesto que la satisfacción contiene una dimensión puramente imaginaria, desligada de toda necesidad o calidad de vida definible en términos materiales. Por esto mismo es que la observación de Vigoda-Gadot (2009:72) que mencionamos arriba tiene una gran profundidad teórica: la virtud cívica, el altruismo, el espíritu público, son mucho más efectivos como impulsos motivacionales, ya en el nivel psicológico, porque la realización de la acción supone aquí la satisfacción del propio impulso. En el marco de la lógica del agente autointeresado, en cambio, la realización de la acción es meramente un recurso mediato, necesario para llegar a la gratificación final, que es la maximización del beneficio. Pero la acción, definitivamente, no constituye ningún beneficio, sino meramente un gasto para el agente. Se trata, otra vez, de una concepción profundamente antipolítica del sujeto humano.

De este análisis se deriva la necesidad de reconocer al poder en toda su dimensión, y a la vida política desde la complejidad de sus valores prácticos. Si se comparan los programas de reformas con la literatura académica, así por ejemplo las diversas recomendaciones y documentos del CLAD para América Latina, resulta evidente que los políticos no ignoran lo que deberían hacer. Pero no se hace lo necesario, o lo necesario no funciona. No obstante, no se debe demonizar a los políticos por esta situación, sino comprender que la competencia política implica mucho más que hacer lo óptimo para el desarrollo de las políticas públicas (Geddes, 1994). Es así como, en medio de todas las condiciones que pudieran hacer falta para impulsar una reforma, una es fundamental y excluyente: la necesidad de voluntad política.

En los casos analizados, dicha voluntad de acción resulta de la necesidad de buscar canales de legitimación de la propia clase política, y de cada gobierno en particular, como dirigencia nacional que debe contrarrestar focos potenciales de desprestigio mostrando su competencia para llevar a cabo reformas. Si en Argentina Menem debió equilibrar a cualquier coste la economía, incluso mediante un cambio radical en la línea política que había sostenido durante su primera campaña electoral, en Uruguay los partidos tradicionales (Colorado y Blanco) debieron aceptar modificar prácticas políticas habituales y modernizar

el Estado ante el surgimiento de una nueva fuerza que rompió el esquema bipartidista histórico. Finalmente, en Chile, la dirigencia de la Concertación debió justificar la transición pactada y brindar mejoras palpables a aquellos sectores que, habiendo sido víctimas de la dictadura, veían cómo el pinochetismo mantenía enclaves de poder “democráticos” y se aseguraba la continuidad del modelo económico impuesto por la dictadura.

Comprender las pujas internas del poder político implica también aceptar la funcionalidad de proceder a designaciones de plantilla signadas por un sesgo eminentemente clientelar:

El control sobre el manejo del empleo gubernamental constituye, en cualquier sistema político, un recurso fundamental. Las reglas que gobiernan su uso se basan en y, al mismo tiempo, tienden a reproducir una determinada distribución de poder entre cuatro grupos clave: los políticos, los burócratas, los ciudadanos y los grupos de interés organizados. Reformar estos sistemas implica alterar la correlación de poder existente entre estos grupos y suele requerir, por tanto, condiciones y estrategias que le permitan a sus impulsores remontar obstáculos y resistencias de magnitud muy considerable (Heredia, 2002; cit. en Ramos, Narbono y Filgueira, 2002:1).

Y si la racionalidad instrumental, según el discurso gerencial, sume a los funcionarios públicos en el dilema del autointerés, en el mismo contexto se debe entender el actuar político; lo que determina que difícilmente existirá voluntad política de terminar con una práctica de poder, si no existe a cambio un incentivo comparable con los beneficios de las prácticas existentes. Sobre esto, los discursos técnicos pueden aportar pocas soluciones y, simplemente, se han abocado a estipular reformas bajo los parámetros de costo-eficacia para las cuentas estatales. En definitiva, el punto nodal de los argumentos en torno a porqué reformar la administración pública estuvo signado por la misma lógica racional-instrumental que aquí se cuestiona: la simplificación de medir el rumbo político desde índices de productividad económica, rendimiento fiscal y costes transaccionales. Un debate político sobre los valores de la comunidad democrática, y sobre los alcances semánticos y normativos de la vida pública, apenas se produjo. Los discursos oficiales antes bien recurrieron a los valores tradicionales de la vida democrática, anteriores a la dictadura, como un recurso

ya consagrado, que podía emplearse de manera flexible para legitimar cambios radicales y novedosos (privatizaciones, desregulación y rediseño del Estado de bienestar, en algunos casos con recortes drásticos de los servicios sociales, particularmente en Argentina y Chile).

Es de destacar entonces que un argumento académico en torno al porqué impulsar una reforma de la administración y eliminar los vicios culturales políticos tradicionales debería responder a la pregunta de *cuál es el beneficio que pudiera lograr la clase política limitando sus prácticas culturales para el ejercicio del poder*. No ha existido, a lo largo de los años de reformas, una justificación convincente que abogara por la necesidad de eliminar el clientelismo, no desde una supuesta posición ético-moral, sino desde una comprensión global de la eficacia de las herramientas de poder que se desean eliminar. Así, los discursos oficiales, actuando únicamente sobre el texto público, no incluyeron dentro de sus análisis las ideas sobre las que se asientan las prácticas reales y, por ello, el discurso negó *realidades* y formuló argumentos que las encubrieran. La congelación de vacantes y la extensión de prácticas flexibles de contratación, así por ejemplo, fue el discurso oficial para legitimar una realidad de signo muy distinto y relativamente conocida por todos: sistemas de patronazgo y personalismo administrativo.

Al mismo tiempo, dentro de la misma lógica de interés y necesidad se debe entender la negativa de una administración forjada bajo marcos clientelares a aceptar cambios que pudieran atentar contra su naturaleza, sobre todo en sociedades como las latinoamericanas, donde el desempleo o la precariedad laboral son un problema constante. El patronazgo no sólo es una herramienta eficaz para que la clase política obtenga beneficios, sino que empleados, sindicatos y grupos ciudadanos que podrían verse favorecidos por estas prácticas cuentan con argumentos y recursos organizativos para oponerse a su erradicación.

Por otro lado, se puede ver que la lógica economicista del costo-beneficio se sedimentó desde principios generales, en los que se puede apreciar la influencia de la doctrina dominante promovida por los organismos internacionales.¹

¹ Ahora bien, es importante destacar que, como ya hemos sostenido durante el desarrollo del trabajo, las encendidas denuncias sobre presiones e imposiciones de recetas estrictas, por parte del Banco Mundial o del FMI, distan de tener un fundamento real. Se puede apreciar una estrategia de sedimentación de principios doctrinarios para estipular los marcos de interpretación de coyuntura e incorporar técnicas gerencialistas a la administración, pero los

Por último, es necesario destacar que los conflictos organizacionales se presentan en un contexto de causa-consecuencia unidireccional tendientes a ser superados con un esquema organizacional universalista. Se diagnosticaron problemas organizacionales desde una visión racional-legal experta y se estipularon cambios en las estructuras que se expusieron como síntesis que solucionaría el conflicto. Estas pautas de acción se observan tanto en los discursos oficiales como en el discurso académico acerca del buen gobierno.

En el caso de las administraciones latinoamericanas, los discursos académicos han apuntado a reconocer la informalidad y el poco apego a las leyes al interior de la función pública (Schick, 1998; Prats, 1999; Oszlak, 1999:19). Pero es claro que estas prácticas se mantienen dentro de lo *hacible* y *tolerable* por el imaginario político específico de los países analizados, con mayor o menor funcionalidad operativa para la administración pública. Las advertencias sobre la necesidad de ser cautelosos a la hora de abusar de las soluciones técnicas, y suponer que por sí solas tienen potencial suficiente para modificar actitudes culturales, se justifican en los tremendos errores e inconvenientes que fueron heredados de antiguos procesos similares. Como indica Prats:

[...] la reforma administrativa de las décadas de 1960 y 1970, en la que tanto invirtió América Latina, ha dejado préstamos aún no pagados, escuelas y facultades de administración, organismos administrativos de reforma y hasta organizaciones intergubernamentales sobre el tema; pero no consiguió apenas despatrimonializar nuestras administraciones ni mejorar su eficacia y eficiencia, su transparencia, su previsibilidad, su sometimiento a la ley, el acceso a las mismas de los ciudadanos, y la responsabilidad de sus autoridades y funcionarios. Cuando llegó la gran crisis de la década de 1980 resultó que las jóvenes administraciones públicas latinoamericanas tan trabajosamente construidas a lo largo de las dos

gobiernos tuvieron amplia libertad para desplegar sus propios imaginarios políticos y llevar a cabo las reformas de la manera que consideraron más oportuna. En particular, el discurso de los organismos internacionales fue asumido de manera relativamente disciplinada por los gobiernos de Frei, Menem y Lacalle, pero cada uno de estos gobiernos utilizaba dichos principios doctrinarios para justificar planes de acción directamente ligados con la cultura y prácticas políticas específicas en cada país.

décadas anteriores, en lugar de ser un recurso del desarrollo, habían pasado a formar parte de la agenda de problemas (1999b:119).

Por cierto, el predominio de discursos expertos y la desatención hacia la naturaleza política, tanto de los problemas como de las soluciones que se propongan, tienden a llevar a una repetición de la historia. Las reformas anteriores se convierten ahora en parte del problema que un nuevo diagnóstico técnico pretende detectar y resolver. En todos los casos se trabaja en un nivel verdaderamente abstracto, se pretende definir valores públicos y roles ciudadanos (recordemos que los agentes públicos son ciudadanos) como si estos asuntos fueran susceptibles de configuración puramente experta, cuando se trata de fenómenos y prácticas políticas por excelencia, insertas en un imaginario político y en una cultura organizacional bien definidas. La ignorancia de estos últimos factores, y la renuncia a promover su debate público de acuerdo con una racionalidad substancial, esto es retórica, lleva a la permanente reaparición de los mismos problemas o problemas similares.

En este contexto, el libro no ha pretendido ofrecer nuevas soluciones y planes de acción, empleando a la retórica y al pensamiento complejo como fundamentos expertos alternativos, sino que se ha intentado reposicionar la discusión del problema. Es necesario rever la narratividad histórica y la coherencia discursiva de este campo político y académico, reconociendo de antemano que, ante una sucesión de fracasos, una revisión de los discursos que sedimentan efectos de *verdad* resulta lo más adecuado.

Se trata de no perder de vista las ideas, discursos y prácticas, que determinan la sedimentación de instituciones informales en el seno de cada organización pública. Reconocer la existencia de instituciones informales presupone entender que no se pueden estipular programas universales que puedan dar cuenta de todos los conflictos culturales particulares de cada caso. En este sentido, como queda dicho, el discurso analítico de las reformas tendió a actuar bajo concepciones del *poder* y de lo *político* sesgadas y limitadas, pero que permitían sostener el precepto de imponer un *best way* general extrapolable a todos los casos.

Paradójicamente, el mundo contemporáneo ha caído en una narrativa incoherente en la que, como explica Morin (1998), el bienestar que promovió la civilización occidental genera malestar: individualismo, anonimidad, deterioro psicológico en lo referente al sujeto; exclusión, tecnificación, clausura de la ética y destrucción de canales de comunicación interpersonal en lo referente a

la comunidad. Mientras tanto, las democracias latinoamericanas no han podido erradicar focos de malestar históricos, en los que debe incluirse la inestabilidad social, la pobreza y la desigualdad, la corrupción y el descrédito en la clase política. Por ello, es válida la propuesta de Morin sobre la necesidad de pensar en una *política de la civilización* que no se focalice exclusivamente en un bienestar que, reducido a sus condiciones materiales, produce malestar, sino en el buen vivir. La política de la civilización, como práctica de resistencia, *convoca al mismo tiempo a la conquista del presente, a la regeneración del pasado y a la reconstrucción del futuro* (Morin, 1998). Para acometer esta tarea es necesario recuperar el buen juicio (Roiz, 2003), el sentido crítico que ataque la carga axiomática del orden social ya establecido desde la racionalidad política substantiva. La retórica nos proporciona las armas conceptuales para repensar la sociedad. Pero es necesario comprender que, para llevar a cabo la empresa, se deben poner en cuestión algunos tropos centrales del pensamiento moderno. Se debe tomar distancia de la *comunidad de individuos* propuesta por Platón y acercarse a la comunidad de personas reclamada por Aristóteles.

Una sociedad buena y justa funciona solamente si todos sus ciudadanos están dispuestos a aceptar libremente, sin coacción, su responsabilidad por el bien común y están dispuestos a contribuir a él. Una sociedad justa no es una comunidad de individuos mimados sino de personas responsables y cooperadoras (Ramírez, 2002:36).

Esto por supuesto, supone una ruptura con el pensamiento liberal contemporáneo, y debe ser el punto de partida de la construcción de lo social desde la visión neopública.

Es probable entonces, que sea conveniente dejar de concentrar los análisis del rendimiento y competencia de las instituciones políticas en el producto interno bruto, para pasar a considerar también el *Producto Interno Cívico*. La urgencia de revisar nuestro pensamiento sobre cuestiones públicas requiere recuperar la *inventio* y reintegrarla al pensamiento teórico, al *bios teoreticos* (Roiz, 2004:8; 2006:20), acercarse a la realidad con la mano abierta de la retórica y no con el puño cerrado del dogma. Se debe perder el miedo a que la propia realidad nos interrogue y, en todo caso, nos demuestre que nuestros sistemas de ideas no son adecuados. Sólo de esta manera podremos iniciar un debate en el que partamos

de la base de comprender que lo que malinterpretamos como focos de malestar y conflictos es, simplemente, incoherencia narrativa del discurso de la política contemporánea. Esto permitirá no confundir actividad mental con pensamiento, injusticia con consecuencia lógica, ciencia con *management* académico. Este trabajo ha intentado, por lo expuesto, ofrecer una colaboración al necesario debate público y retórico que deberá reinventar el alcance y la significación de lo *político* y de la *administración*.

Bibliografía

- Acuña, Carlos (1995), "Introducción", en Acuña, Carlos (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- y Smith, William (1994), "The Political Economy of Structural Adjustment: The Logia of Support and Opposition to Neoliberal Reform," en Acuña, Smith y Gamarra (eds.), *Latin America's Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, Transaction, New Brunswick, pp. 17-65.
- Acuña, Carlos y Tommasi, Mariano (1999), *Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America*, documento de trabajo, CEDI, Buenos Aires.
- Acuña, Carlos y Repetto, Fabián (2000), *Marco de análisis de las políticas sociales*, mimeo, Buenos Aires.
- Agamben, Giorgio (2003), *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri editore, Turín.
- Agor, Weston (1971), *The Chilean Senate: Internal distribution of influence*, University of Texas Press, Austin.
- Ahrens, Joachim (1999), "Towards a Post-Washington consensus: The importance of governance structures in less developed countries and economies in transition", en Hermes y Salveda (eds.), *State, society and development: lesson for Africa?*, CDS Report, núm. 7, University of Groningen, Groninga.
- Aibar, Julio (2005), "El retorno del General. El bussismo, la otra cara de la democracia argentina", *Perfiles Latinoamericanos*, julio-diciembre, núm. 026, Flacso México, México, pp. 199-226.
- Alfonsín, Raúl (1983), *Discurso frente a la Asamblea Legislativa*, 10 de diciembre, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- (1984), *Discurso al cumplirse un año al frente de la gestión*, 10 de diciembre, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

- (1985a), *Discurso frente al Gabinete nacional*, 29 de abril, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- (1985b), *Discurso de inauguración del Cuerpo de Administradores Gubernamentales*, 20 de agosto, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- (1986a), *Discurso de lanzamiento del Proyecto de Traslado de la Capital*, abril, 1986, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- (1986b), *Discurso de inauguración de las sesiones del Congreso*, 1 de mayo, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- (1988), *Discurso de inauguración de las sesiones del Congreso*, 1 de mayo, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- Allende, Salvador (1971), *Nuestro camino al socialismo. La vía chilena*, Ediciones Papiro, Buenos Aires.
- Alonso, Luis y Callejo, Javier (1999), “El análisis del discurso: del posmodernismo a las razones prácticas”, *Reis, Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, pp. 37-73.
- Altman, David (2004), “Political Recruitment and Candidate Selection in Chile (1990-2003): The Executive Branch”, Paper presentado en la Conferencia *Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America*, Wake Forrest University, abril 2-4.
- Andrieu, Pedro (1996), *La reforma del Estado en Argentina desde el retorno a la democracia. Primera parte 1983-89*, Primer Congreso del CLAD, Río de Janeiro [<http://www.clad.org.ve/anales/andrieu.html>].
- Arellano, Gault y David *et. al.* (2000), “Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)”, *Reforma y Democracia*, núm. 17, CLAD, Caracas, pp. 7-44.
- Armijo, Marianela (2003), “La evaluación de la gestión pública en Chile”, en Cunill Grau y Ospina Bozzi (eds.), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, CLAD/AECI/MAF/FIIAPP, Caracas.
- Assies, Willem; Calderón, Marco y Salman, Ton (2002), “Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina”, *América Latina Hoy*, núm. 32, Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 55-90.
- Aucoin, Peter (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, IRPP, Montreal.
- Aylwin, Patricio (1990a), *Discurso de Patricio Aylwin al abrir las sesiones del congreso nacional*, 11 de marzo, Presidencia, Santiago de Chile.
- (1990b), *Discurso de Patricio Aylwin al pueblo de Chile desde los balcones del Palacio de la Moneda*, 11 de marzo, Presidencia, Santiago de Chile.

- (1990c), *Discurso de Patricio Aylwin en el Estadio Nacional*, 12 de marzo, Presidencia, Santiago de Chile.
- (1990d), *Mensaje presidencial frente al pleno del Congreso*, 21 de mayo de 1990, Presidencia, Santiago de Chile.
- (1991a), *Discurso de Patricio Aylwin Azócar al dar a conocer a la ciudadanía el informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación*, 4 de marzo, Presidencia, Santiago de Chile.
- (1991b), *Mensaje presidencial al pleno del congreso*, 21 de mayo, Presidencia, Santiago de Chile.
- (1991c), *Discurso pronunciado en la Primera Cumbre Iberoamericana* (Guadalajara, México, 18 de julio de 1991), Presidencia, Santiago de Chile.
- (1992), *Mensaje presidencial al pleno del congreso*, 21 de mayo, Presidencia, Santiago de Chile.
- (1992b), *La transición chilena. Discursos escogidos* (marzo 1990-1992), Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
- (1993), *Mensaje presidencial al pleno del Congreso*, 21 de mayo, Presidencia, Santiago de Chile.
- (1994), *Crecimiento con equidad. Discursos escogidos* (marzo 1992-1994), Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
- Baldwin, Robert (1995), *Rules and Government*, Clarendon Press, Oxford.
- Banco Mundial (1998), *Assessing Aids: what works, what doesn't and why*, Banco Mundial, Washington D.C.
- (1997), *World Development Report*, Oxford University Press, Nueva York.
- (1993), *Argentina's Privatisation Program: Experience, Issues, and Lessons*, (*Development in Practice series*), Banco Mundial, Washington D.C.
- (1992), *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, Banco Mundial, Nueva York.
- (1989), *Sub-Saharan Africa, From crisis to sustainable growth. A long term perspective study*, Banco Mundial, Washington.
- Barros-Lémez, Álvaro (1990), *Lacalle, entrevista de Barros-Lémez*, Editorial Monte Sexto, Montevideo.
- Barthes, Roland (1970), *Estructuralismo y literatura*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Barzelay, Michael (2001), "La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)", *Reforma y Democracia*, núm. 19, CLAD, Caracas, pp. 7-66.
- (2000), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkeley.
- (1992), *Breaking Through Bureaucracy*, University of California Press, Berkeley.

- Battle, Luis (1965), *Pensamiento y acción*, Editorial Alfa, Montevideo.
- Bell, Daniel (1998), *The end of ideology: on the exhaustion of political ideas in the fifties*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Berardi, Leda (2001), "Globalization and Poverty in Chile", *Discourse & Society*, vol. 12, núm. 1, pp. 47-58.
- Billig, Michael (1988), "Methodology and Scholarship in-Understanding Ideological Explanation", en Antaki (ed.), *Analysing Everyday Explanation: A casebook of methods*, Sage, Londres.
- (1987), "Anti-semitic themes and the British far left: Some Social Psychological observations on indirect aspects of the conspiracy tradition", en Graumann y Moscovici (eds.), *Changing Conceptions of Conspiracy*, Springer, Nueva York.
- Boisier, Sergio (2000), "Chile: la vocación regionalista del gobierno militar", *EURE*, mayo, vol. 26, núm. 77, Santiago de Chile, pp.81-107.
- Bonifacio, José (1995), "La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y de la capacitación", *Reforma y Democracia*, núm. 4. CLAD, Caracas, pp. 155-176.
- Bourdieu, Pierre (1999), *Meditaciones pascalianas*, Anagrama, Madrid.
- Bozzo, Cristina; López, Beatriz y Zapata, Andrea (1999), "Crónica de un fracaso anunciado: la Segunda Reforma del Estado", en Blutman, G. (comp.), *Investigaciones sobre reforma del Estado, municipios y universidad*, Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Bozzo, Cristina; López, Beatriz, Rubins, R. y Zapata, Andrea (1997), *La Segunda Reforma del Estado. Balance*, Cuaderno núm. 3, julio, CEPAS, Buenos Aires.
- Bresser Pereira, Luiz (1996), "De la administración pública burocrática a la gerencial", *Revista do Serviço Público*, 47 (1), enero, Brasil [www.bresserpereira.ecn.br].
- Brunetti, Kisunko y Weder (1997), *Credibility of Rules and Economic Growth*, documento de trabajo sobre políticas e investigación, núm. 1760, Banco Mundial, Washington.
- Buquet, Daniel, Chasquetti, Daniel y Moraes, Juan (1998), *Fragmentación política y gobierno en el Uruguay: ¿un enfermo imaginario?*, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- Burky y Perry (1998), *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Banco Mundial, Washington.
- Butler, Judith; Laclau, Ernesto y Žizek, Slavoj (2000), *Contingency, hegemony, universality: contemporary dialogues on the left*, Verso, Londres.
- Camou, Antonio (1997), "Los consejeros del Príncipe", *Revista Nueva Sociedad*, núm. 152, Caracas, pp. 54-67.

- Campbell, Colin y Halligan, John (1992), *Political Leadership in an Age of Constraint: The Australian Experience*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Campbell, Colin y Peters, Guy (1988), "The Politics - Administration Dichotomy: Death or Merely Change?", *Governance*, vol. 1, núm. 1, enero, pp. 79-99.
- Capitani, Alberto de y North, Douglass (1994), *Institutional Development in Third World Countries: The role of the World Bank*, Human Resources Development and Operations Policy Working Papers, núm. 42, Banco Mundial, Washington.
- Cavallo, Ascanio; Salazar, Manuel y Sepúlveda, Oscar (1998), *La historia oculta del régimen militar*, Editorial Sudamericana, Santiago de Chile.
- Cavarozzi, Marcelo (1992), "Beyond Transitions to Democracy in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, 24, 3, pp 665-684.
- CCE (2001), *La gobernanza europea. Un Libro blanco*, Comisión Europea, Bruselas.
- CLAD (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina*, Consejo Científico del CLAD, Caracas [www.clad.org.ve].
- CLAD / SIARE (1996), *Experiencias de modernización en la organización y gestión del Estado: Argentina*, CLAD, Caracas [www.clad.org.ve/wwwnew/proceso.cgi?], fecha de consulta: marzo de 2008.
- Colomer, Josep (1991), *Benefits and Costs of Voting*, *Electoral Studies*, 10:4, pp. 313-325.
- Cohen, Gerald (2001), *Si eres igualitarista, ¿cómo es que eres tan rico?*, Paidós, Barcelona.
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (2000), *El Estado al servicio de la gente. Balance 1994-2000*, Presidencia de la Nación, Santiago de Chile.
- Concertación de Partidos por la Democracia (1989), *Programa del gobierno de don Patricio Aylwin Azócar*, Concertación de Partidos por la Democracia, Santiago de Chile.
- (1993), *Un gobierno para nuevos tiempos: bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación*, Concertación de Partidos por la Democracia, Santiago de Chile.
- Contreras, Dante (2003), "Poverty and Inequality in a Rapid Growth Economy: Chile 1990-96", *Journal of Development Studies*, febrero, vol. 39, Issue 3, pp. 181-201.
- Correa Freitas, Rubén (1997), *Reforma del Estado*, conferencia pronunciada el 7 de octubre de 1997 frente a la Asociación de Escribanos Uruguayos, Oficina Nacional del Servicio Civil, Montevideo.
- (1998a), "Los principios constitucionales de la Función Pública", *Revista de Administración Pública Uruguaya*, núm. 22, enero, Oficina Nacional del Servicio Civil, Montevideo, pp. 19-50.
- (1998b), *La perspectiva de la Reforma de Estado en la nueva geografía del poder: globalización, integración regional y poder local*, conferencia pronunciada en la Primera Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (Lisboa, 27 y 28 de julio de 1998), Oficina Nacional del Servicio Civil, Montevideo.

- Correa Freitas, Rubén y Vázquez, Cristina (1997), *La Reforma Constitucional de 1997: análisis constitucional y administrativo*, Hardcover, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Coulthard, Malcolm (1977), *Introduction to Discourse Analysis*, Longman, Londres.
- Crespo, Ismael y Mieres, Pablo (1996), “Las elecciones uruguayas de 1994: continuidad en la transformación del sistema partidista”, *Nueva Época*, Revista de Estudios Políticos, núm. 91, enero-marzo, pp. 313-335.
- Cunill Grau, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD-Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- (1995), “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, *Reforma y Democracia*, núm. 4, julio, CLAD, Caracas, pp. 25-58.
- Cypher, James (2004), “Pinochet meets Polanyi? The curious case of the Chilean embrace of ‘free’ market economics”, *Journal of Economic Issues*, Association for Evolutionary Economics, Lewisburg.
- Dalbosco, Hugo (2003), “Crisis de representatividad y burocracia en la Argentina”, *Colección*, año IX, núm. 14, pp. 99-123.
- De La Rúa, Fernando (1999), “Un Estado austero, transparente y eficaz”, *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, núm. 14 (primavera), Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires [www.ag.org.ar/aportes.html#].
- (1999b), *Discurso de asunción frente a la Asamblea Legislativa*, 10 de diciembre, Presidencia, Capital Federal.
- (1999c), *Considerandos. Decreto 20/99*, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- (2001), *Discurso durante la inauguración del VI Congreso del CLAD*, 5 de noviembre, [www.clad.org.ve/congreso/delarua.pdf].
- De Lucas, Fernando (2003), “Ideología, tecnocracia y liberalismo”, *Saberes*, Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales, volu. 1, Separata, Universidad Alfonso X, El Sabio, pp. 1-30.
- Derrida, Jacques (1993), *La deconstrucción en las fronteras de la filosofía*, Paidós, Barcelona.
- Domeniconi, Héctor; Gaudio, Ricardo y Guibert, Armando (1992), “Hacia un Estado moderno: el Programa de Reforma Administrativa”, *Boletín Informativo Techint*, núm. 269, Buenos Aires, pp. 3-28.
- Domeniconi, Héctor (1996a), *La Reforma del Estado en la Argentina*, mimeo, Buenos Aires.
- (1996b), *La reforma del Estado en Argentina: primera etapa 1989-1991; segunda etapa 1996*, I Congreso del CLAD, noviembre, Río de Janeiro.

- Domínguez, Jorge y Lowenthal, Abraham (eds.) (1996), *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Domínguez, Francisco (2000), “Gatopardismo en Chile: los intelectuales y la transición democrática”, *Cifra Nueva*, núm. 11, Universidad de Los Andes, Venezuela, pp. 92-108.
- Doornbos, Martin (2004), “Good Governance: The Pliability of a Policy concept”, *Trames*, 8 (58/53), 4, Estonia, pp. 372-387.
- (2003), “Good Governance: The Metamorphosis of a Policy Metaphor”, *Journal of International Affairs*, vol. 57 núm. 1, Columbia University, Nueva York, pp. 3-17.
- Einstein, Albert (1995), *Sobre el humanismo: escritos sobre política, sociedad y ciencia*, Paidós, Barcelona.
- Erlich, Victor (1974), *El formalismo ruso: historia y doctrina*, Seix Barral, Barcelona.
- Espejo Yaksic, Sergio (2004), *Modernización del Estado y profesionalización de la dirección pública: análisis crítico de la experiencia chilena de formación de directivos públicos*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 de noviembre.
- Estévez, Alejandro (2006), “Una genealogía de la tecnocracia,” en Ochoa Henríquez, H. y Estévez, A. (coords.), *El poder de los expertos: para comprender la tecnocracia*, Centro de Estudios de la Empresa, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad del Zulia, Maracaibo, pp. 65-96.
- Etkin, Jorge (1997), “La cuestión ética en el sector público. Discurso y praxis”, *Reforma y Democracia*, núm. 7, CLAD, Caracas, pp 83-98.
- Fairclough, Norman (1997), “Critical discourse analysis in the 1990’: challenges and responses”, en Ribeiro, P., *Discourse analysis. Proceeding of the 1st International Conference on Discourse Analysis*, Colibrí, Lisboa.
- (1995), *Media discourse*, Edward Arnold, Londres.
- (1992), *Discourse and social change*, Polity Press, Cambridge.
- (1989), *Language and power*, Longman, Londres y Nueva York.
- Fasano-Mertens, Federico (1990), “Uruguay: colores de un cambio electoral”, *Nueva Sociedad*, núm. 105, enero-febrero, 1990, pp. 10-15.
- Ferraro, Agustín (2008), “Friends in High Places: Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile”, *Latin American Politics and Society*. University of Miami, Miami, pp. 101- 129.
- (2007), *En busca del buen gobierno. Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina*, Bellaterra, Barcelona.

- (2007b), “Sobreviviendo a la gobernanza, Ciencia de la administración y ciencia política en el Estado moderno, con especial referencia a países de América Latina” (manuscrito), Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Salamanca.
- (2006), “Una idea muy precaria: el nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina”, *Latin American Research Review*, vol. 41, núm. 2, junio 2006, pp. 165-182.
- (2004), *Sistema político y profesionalización de la burocracia pública. Un estudio comparado con especial referencia al caso de Argentina*, VII Congreso Español de Ciencias Políticas y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno, Madrid.
- Fernández-Llebrez, Fernando (2001), “Pensamiento trágico y ciudadanía compleja: crítica a la razón omnipotente”, *Foro Interno*, Anuario de Teoría Política, núm. 1, Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 39-63.
- Fischer, Frank (1989), *Technocracy and the politics of expertise*, Sage, Thousand Oaks.
- Fleury, Sonia (1999), “Reforma del Estado en América Latina”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 160, Caracas, pp. 58-80.
- FMI (1997), *Good Governance: The IMF Role*, Fondo Monetario Internacional, Washington.
- Fontaine, Juan (1993), “Transición económica y política en Chile: 1970-1990”, *Estudios Públicos*, 50, pp. 229-279.
- Fontdevilla, Pablo (1992), *La reforma administrativa en la Argentina*, Reseña Nacional presentada en el Coloquio Técnico, XXI Reunión del Consejo Directivo del CLAD, INAP, Madrid, enero.
- Foro Batllista (1994), *El Uruguay entre todos: Programa 2000*, Foro Batllista, Montevideo.
- Foucault, Michel (1993), *Las palabras y las cosas*, Siglo XXI Editores, México.
- (1992), *L'archéologie du savoir*, Gallimard, París.
- (1984), *La verdad y las formas jurídicas*, Gedisa, México.
- (1973).; *El orden del discurso*, Tusquets, Barcelona.
- Frei Ruiz-Tagle, Eduardo (1994a), *Mensaje presidencial al pleno del congreso*, 21 de mayo. Santiago de Chile: Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación.
- (1994b), *Discurso en la ceremonia de creación del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza*, 27 de mayo de 1994, Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación, Santiago de Chile.
- (1994c), *Discurso de entrega oficial del Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública*, 27 de julio de 1994, Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación, Santiago de Chile.

- (1995), *Mensaje presidencial al pleno del congreso*, 21 de mayo, Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación, Santiago de Chile.
- (1996a), *Presentación del Plan de Trabajo para el año 1996*, 12 de enero de 1996, Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación, Santiago de Chile.
- (1996b), *Palabras de Frei en la Tercera Conferencia Interamericana sobre Fraude y Corrupción en el Gobierno*, 4 de junio de 1996, Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación, Santiago de Chile.
- (1996c), *Discurso de inauguración del Diálogo sobre Gobernabilidad Democrática*, 2 de septiembre, Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación, Santiago de Chile.
- (1996d), *Discurso en la clausura de la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*, 11 de noviembre de 1996, Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación, Santiago de Chile.
- (1997a), *Discurso frente al Foro de Desarrollo Productivo*, 21 de agosto de 1997, Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación, Santiago de Chile.
- (1997b), *Discurso en el acto de promulgación de la Reforma Constitucional que crea el Ministerio Público*, 8 de septiembre de 1997, Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación, Santiago de Chile.
- (1998a), *Discurso al anunciar la agenda de trabajo para los próximos dos años de gobierno*, 20 de marzo de 1998, Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación, Santiago de Chile.
- (1998b), *Discurso en la Inauguración de la Segunda Cumbre de las Américas*, 18 de abril de 1998, Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación, Santiago de Chile.
- (1998c), *Mensaje presidencial al pleno del congreso*, 21 de mayo, Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación, Santiago de Chile.
- (1999a), *Discurso presidencial al celebrarse el quinto aniversario del gobierno*, 11 de marzo de 1999, Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación, Santiago de Chile.
- (1999b), *Mensaje presidencial al pleno del congreso*, 21 de mayo, Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación, Santiago de Chile.
- Fukuyama, Francis (1992), *El fin de la historia y el último hombre*, Planeta, Barcelona.
- Gajardo Lagomarsino, Patricio (2002), *Gobernabilidad, sistema político y gestión pública: una evaluación del proceso político en Chile post-transicional*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración, Lisboa, 8-11 de octubre.

- Garcé, Adolfo (1999), “Ideas y competencia política: revisando el ‘fracaso’ de la CIDE”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 11, 1999, Instituto de Ciencia Política, Montevideo, pp- 59-81.
- García-Pelayo, Manuel (1987) *Burocracia y tecnocracia*, Alianza, Madrid.
- García Pintos, Pablo (2006), *Faltan 60 meses: peripecias del gobierno Blanco (1990-1995)*, Ediciones Cruz del Sur, Montevideo.
- Geddes, Barbara (1994), *Politicians’ Dilemma: Reforming the State in Latin America*, University of California Press, Berkeley.
- Ghio, José María y Etchemendi, Sebastián (1998), “Fugindo do perigo: a política de reforma administrativa na Argentina de Menem”, *Revista do Serviço Público*, año 49, núm. 2, Río de Janeiro, abril-junio, pp. 33-55.
- Giddens, Anthony (1979), *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, Alianza, Madrid.
- Gil, Federico (1966), *The political system of Chile*, Houghton-Mifflin, Boston.
- Gilbert, G. Nigel y Mulkay, Michael (1984), *Opening Pandoras Box: A sociological analysis of scientists discourse*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gödel, Kurt (1931), *Über formal unentscheidbare Sätze der Principia Mathematica und verwandter Systeme*, Monatshefte für Mathematik und Physik. vol. XXXVIII, Alemania.
- Godoy Arcaya, Oscar (1999), “La transición chilena a la democracia: pactada”, *Estudios Públicos*, 74, otoño 1999, pp. 80-106.
- Goldstein, Judith y Keohane, Robert (1993), *Ideas and foreign policy*, Cornell University Press, Ithaca/Londres.
- Graham, John; Amos, Bruce y Plumptre, Tim (2003), *Principles of the Good Governance in the 21st Century*, Policy Brief, núm 15, Institute on Governance, Ottawa.
- Gramsci, Antonio (1971), *Prision Notebook*, Lawrence and Wishart, Londres (traducción al español, 1980): *Cuadernos de la cárcel*, Juan Pablos, México.
- Graña, François (2005), “Todos contra el Estado: usos y abusos de la ‘gobernanza’”, *Espacio Abierto*, vol.14, núm. 4, Venezuela, pp. 501-529.
- Groisman, Enrique (1992), *Reforma administrativa: enfoques y experiencias durante la gestión presidencial del Dr. Alfonsín*, Seminario de Montevideo, Fundación Ebert, Montevideo.
- Habermas, Jürgen (1989), *Teoría de la acción comunicativa*, vol. 2, Taurus, Madrid.
- (1976), “La legitimidad hoy”, *Revista de Occidente*, núm. 9, pp. 3-12.
- (1973), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrurtu, Buenos Aires.

- Haggard, Stephan y Kaufman, Robert (1992), "Institution and Economic Adjustment", en Haggard y Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton, pp. 4-37.
- Hall, John (1954), *La administración pública en el Uruguay: sugerencias para una reforma de la organización administrativa*, Instituto del Libro, Montevideo.
- Hall, Peter (1993), "Policy Paradigms, Social Learning and the State", *Comparative Politics*, 25, abril, núm. 23, pp. 275-296.
- (1989), *The political power of economics ideas: Keynesianism across nations*, Princeton University Press, Princeton.
- (1986), *Governing the Economy. The politics of state intervention in Britain and France*. Oxford University Press, Oxford.
- Hall y Taylor (1996), "Political Science and the Three New Institutionalism", *Political Studies*, 44, pp. 936-957.
- Halliday, Michael (1978), *Language as a Social Semiotic: The Social Interpretation of Language and Meaning*, University Park Press, Baltimore.
- Held, David (1987), *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, Madrid.
- Heritage, John (1984), *Garfinkel and Ethnomethodology*, Polity Press, Cambridge.
- Herrera, Rémy (2004), *¿Buena gobernanza contra buen gobierno?*, reporte escrito para la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Centre Europe- Tires Monde y la American Association of Jurist.
- Hoffman, Kelly y Miguel Ángel Centeno (2003), "The Lopsided Continent: Inequality In Latin America", *Annual Review of Sociology*, núm. 29, pp. 363-390.
- Hood, Christopher y Jackson, Michael (1997), *La argumentación administrativa*, Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas/Universidad de Coahuila, México.
- Hood, Christopher (1996), "United Kingdom: From Second Chance to Near-Miss Learning", en Olsen y Peters (eds.), *Lessons from Experience: Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press, Oslo.
- (1994), *Explaining Economic Policy Reversals*, Open University Press, Buckingham.
- (1991), "A Public Management for all Seasons?", *Public Administration*, núm. 69 (1), Inglaterra, pp. 3-19.
- Hooge, Marc y Stolle, Dietlind (2003), *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Coparative Context*, Palgrave-Macmillan, Nueva York.
- Hopstein, Graciela (1999), "Políticas de capacitación de los trabajadores públicos en el marco de la Reforma del Estado en Argentina (1991-1995): ¿formación profesional

- y búsqueda de consenso?”, en *Trabalho & Crítica. Anuario do GT Trabalho e Educação, ANPEEd/UFF*, núm. 1, pp. 43-57.
- Howarth, David (1997), “Teoría del discurso”, en D. Marsh y G. Stoker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Alianza, Madrid.
- Huber y McCarty (2001), *Legislative organization, bureaucratic capacity and delegation in Latin America democracies*, contribución para la conferencia Brazilian Political Institution in Comparative Perspective, Universidad de Oxford, mayo 28-29.
- Hufty, Marc (2006), “Gobernanza en salud. Un aporte conceptual y analítico para la investigación”, en Ernesto Bascolo y Roberto Basan (ed.), *Cadernos de Saúde Pública, Reports in Public Health*, Brasil, pp. 109-118.
- Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura (2005), *Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los Estados latinoamericanos*, X Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18 al 21 de octubre.
- Íñiguez, Lupicinio y Vázquez, Félix (1995), “Legitimidad del sistema democrático: análisis de un discurso autorreferencial”, en D’Adamo, Beaudoux y Montero (orgs.), *Psicología de la acción política*, Paidós, Buenos Aires, pp. 35-64.
- Jakobson, Roman (1977), *Ensayos de lingüística general*, Seix Barral, Barcelona.
- James, Oliver (2008), *The Selfish Capitalist: Origins of Affluenza*, Vermilion, Londres.
- (2007), *Affluenza*, Vermilion, Londres.
- Jara Jara, Cristian (2006), *La gestión territorial: una estrategia a partir del mejoramiento de la gestión*, XI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 de noviembre.
- Kahler, Miles (1992), “External Influence, Conditionality, and the Politics of Adjustment”, en Haggard y Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton, pp. 89-136.
- Kaufmann, Daniel (2004), *Gobernanza y competitividad: evidencia e implicaciones*, presentación en la Conferencia anual CADE 2004 “Competitividad y desarrollo en democracia”, Panamá, 19 de marzo de 2004.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart y Zoido-Lobaton, Pablo (1999), *Governance Matters*, Policy Research Working Paper 2196, World Bank Institute, Washington.
- Kettl, Donald y Dilulio, John (1994), *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*, The Brookings Institution, Center for Public Management, Washington.
- Kettl, Donald (2005), *The Global Public Management Revolution*, Brookings, Washington.
- (1994), *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*, The Brookings Institution, Centre for Public Management, Washington.

- Kliksberg, Bernardo (2004), *Hacia una gerencia social eficiente: algunas cuestiones clave*, Programa de Gerencia Social para el Desarrollo Humano, Facultad de Ciencias Económicas, UBA-PNUD, Buenos Aires.
- (2001), *Diez falacias sobre los problemas sociales en América Latina*, Imprenta Nacional, Caracas.
- (2000), *América Latina: una región en riesgo. Pobreza, inequidad e institucionalidad social*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Knack, Stephen y Keefer, Philip (1997), “Why don’t poor countries catch up? A cross-national test of an institutional explanation”, en *Economic Inquiry*, 35, Oxford, pp. 590-602.
- (1995), “Institutions and Economics Performance: Cross-Country test using alternative institutional measures”, *Economics and Politics*, 7 (3), Oxford, pp. 207-227.
- Kooiman, Jan (2004), “Gobernar en gobernanza”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 16, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, pp. 171-194.
- (ed.) (1993), *Modern Governance: Government-Society Interactions*, Sage, Londres.
- Kraemer, Paul (1967), *The Societal State*, Boom en Zoon, Meppel.
- Kuhn, Thomas (1990), *La estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, Breviario núm. 213, México.
- Lacalle, Luis (1990), *Discurso presidencial al asumir el poder*, 1 de marzo, Presidencia, Montevideo.
- (1990b), entrevista de Barros-Lémez, en Barros-Lémez, *Lacalle*, Monte Sexto, Montevideo.
- Laclau, Ernesto (2002), “El análisis político del discurso: entre la teoría de la hegemonía y la retórica”, *DeSignis*2, Federación Latinoamericana de Semiótica, Barcelona
- y Mouffle, Chantal (1985), *Hegemony and Socialist Strategy*, Verso, Londres.
- Landsberger, Henry y McDaniel, Tim (1976), “Hypermobilization in Chile, 1970-1973”, *World Politics*, 28, 4, pp. 502-541.
- Laswell, Harold y Lerner, Daniel (eds.) (1951), *Policy Sciences: Recent development in scope and methods*, Standford University Press, Standford.
- Latinobarómetro (2007), *Informe anual*, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile.
- (2005), *Diez años de opinión pública (1995-2005)*, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile.
- Lausberg, Heinrich (1966), *Manual de retórica literaria, fundamentos de una ciencia de la literatura*, vol. 3, Gredos, Madrid.

- Linares, S. (2007), “La (i) legitimidad democrática del control judicial de las leyes”, tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad de Salamanca, Salamanca. Publicada en 2008: *La (i) legitimidad democrática del control judicial de las leyes*, Marcial Pons, Madrid.
- Lipsky, Michael (1980), *Street Level Bureaucracy*, Russell Sage, Nueva York.
- López, Andrea y Zeller, Norberto (2006), “La administración pública nacional en la Argentina (1983-2001): el impacto de las reformas sobre su estructura y el personal”, *Revista Argentina de Sociología*, mayo-junio, año/vol. 4, núm. 006, Consejo de Profesionales en Sociología, Buenos Aires, pp. 129-158.
- MacIntyre, Alasdair (1999), *Dependent Rational Animals: Why Human Beings Need the Virtues*, Open Court, Chicago. Traducción al español: (2001), *Animales racionales y dependientes, Por qué los seres humanos necesitamos las virtudes*, Paidós, Barcelona.
- (1987), *Tras la virtud*, Crítica, Barcelona.
- Makón, Marcos y Popik, Leandro (2000), *Plan Nacional de Modernización del Estado*, Secretaría para la Modernización del Estado, Subsecretaría de la Gestión Pública, Gobierno Nacional, Buenos Aires.
- Marcel, Mario (2000), *Las opciones para la Reforma del Estado en Chile*, mimeo, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- (1994), “La modernización del Estado y la gestión pública: un desafío también para la autoridad económica”, *Vida y Derecho*, núm. 15, junio.
- March, James y Olsen, Johan (2005), *Elaborating the ‘New Institutionalism’*, Working Paper núm. 11, University of Oslo, Centre for European Studies, Oslo.
- (1995), *Democratic Governance*, The Free Press, Nueva York.
- (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York.
- (1984), “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *American Political Science Review* 78 (3), Nueva York, pp. 734-49.
- Mariás, Julián (1979), *La justicia social y otras justicias*, Colección Austral, Espasa Calpe, España.
- Marin, Bernd y Mayntz, Renate (eds.) (1991), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Campus, Frankfurt/Main.
- Martínez Puón, Rafael (2002), “Problemas, dilemas y perspectivas para el establecimiento de un servicio civil de carrera en México”, *Revista de Humanidades: Tecnológico de Monterrey*, núm. 013, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Monterrey, pp. 87- 120.
- Maurich, Mario y Liendo, Gabriela (1995), *La Argentina de Alfonsín y Menem: éstile decisionista de gobierno o estrategia decretista de gobierno?*, Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política (SAAP), Mendoza, noviembre 1995.

- Mauro, Paolo (1995), "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, Massachusetts, pp. 681-712.
- Mayntz, Renate (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", *Reforma y Democracia*, núm. 21, CLAD, Caracas, pp. 7-21.
- Mayor Miranda, Alberto (2006), *La tecnocracia: el falso profeta de la modernidad. Una crítica desde la teoría política a las propuestas tecnocráticas*, documento de Trabajo núm. 81, Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Chile, Santiago.
- Menem, Carlos y Duhalde, Eduardo (1989), *La revolución productiva: de la Argentina especuladora a la Argentina del trabajo*, Peña Lillo Editor, Buenos Aires.
- Menem, Carlos (1989), *Discurso de Asunción frente a la Asamblea Legislativa*, 8 de julio. Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- (1990a), *Mensaje por cadena abierta de radio y televisión exponiendo el Programa de Reforma del Estado y la Transformación Nacional*, 1 de agosto, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- (1990b), *Acto de privatización de Aerolíneas Argentinas*, 21 de noviembre, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- (1990c), *Discurso durante la entrega de diplomas de egresados a los nuevos administradores gubernamentales*, 26 de diciembre, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- (1991a), *Discurso durante el lanzamiento del SINAPA*, 27 de mayo, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- (1991b), *Discurso durante el acto de lanzamiento del programa de capacitación en informática al personal de la Administración Pública Nacional*, 16 de septiembre, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- (1991c), *Discurso durante el acto de reencasillamiento del personal del Ministerio de Salud y acción social al SINAPA*, 7 de noviembre, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- (1992), *Discurso durante el acto de inauguración de los cursos de Alta Gerencia Pública*, 19 de mayo, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- (1995), *Considerandos decreto 290/95*, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- (1995b), *Considerandos decreto 92/95*, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- (1996), *Discurso frente al Congreso Nacional*, mayo, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- (1998), *Apertura de las sesiones ordinarias del Congreso*, 1 de mayo, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- Metcalf, Lee (2000), "Measuring Presidential Power", *Comparatives Political Studies*, 33, 5, pp. 661-685.

- Meyers y Vorsanger (2003), "Street Level Bureaucrats and the implementation of Public Policy", en Peters y Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Sage, Londres.
- Mieres, Pablo (1994), "Uruguay 1994: un escenario competitivo", *Nueva Sociedad*, núm. 133, septiembre-octubre, pp. 4-12.
- Minsky, César Rafael (2001), *Obstáculos para la profesionalización de la gestión pública*, VI Congreso del CLAD, noviembre, Buenos Aires.
- Mintzberg, Henry (1996), "Managing Government, Governing Management", *Harvard Business Review*, 74 (3), mayo/junio, Harvard, pp. 75-83.
- Moriconi, Marcelo (2008), "En busca del bien común desde el discurso de las virtudes", *Revista Question*, núm. 18, otoño, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Morin, Edgar (1998), "Una política de civilización", *Perspectivas Sistémicas*, núm. especial II, Complejidad y Drogodependencia, abril.
- (1994), *Introducción al pensamiento complejo*, Gedisa, Barcelona.
- Moulian, Tomás (1997), *Chile actual: anatomía de un mito*, ARCIS, Santiago de Chile.
- (1994), "Limitaciones de la transición a la democracia en Chile", *Proposiciones*, núm. 25, Santiago, pp. 34-45.
- Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado (2000), "Reforma de la Administración Central en el Uruguay y el Paradigma de la Nueva Gerencia Pública (1995-1999)", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 11, 1999, Instituto de Ciencia Política, Montevideo, pp. 35-58.
- Negri, Sergio (2005), *Ser o no ser administrador gubernamental*, X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de octubre de 2005.
- Neilson, Christopher; Dante Contreras; Ryan Cooper y Jorge Hermann (2008), "The Dynamics of Poverty in Chile", *Journal of Latin American Studies*, mayo, vol. 40 Issue 2, pp. 251-273.
- Nietzsche, Friedrich (1844-1900) (1909), *Human all too Human*, T.N. Foulis, Edinburgo.
- Niskanen, William (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, University of Chicago Press, Chicago.
- North, Douglass (2003), *Instituciones, ideología y desempeño económico*, Cato Institute, Washington.
- (1990), *Institutions, institutional change, and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Novaro, Marcos y Palermo, Vicente (1996), *Política y poder en el gobierno de Menem*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

- Núñez, Sergio (1991), *Palabra de Menem*, Ediciones de la Urraca, Buenos Aires.
- NyS (1999), *Relaciones laborales y costo salarial en el Sector Público Argentino*, Publicación NyS núm. 015, 1999, Buenos Aires [<http://www.ojf.com/nys/nys.html>]
- O'Donnell, Guillermo (2004), "Why the Rule of Law Matters", *Journal of Democracy* 15 (4): 32-46.
- (1999), *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- (1994), "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, núm. 5, enero, vol. 1, pp. 55-69.
- (1973), *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley.
- Oficina Nacional del Servicio Civil (1998a), *Revista de Administración Pública Uruguaya*, núm. 22 (enero), Montevideo.
- (1998b) *Revista de Administración Pública Uruguaya*, núm. 23 (mayo), Montevideo.
- (1998c), *Revista de Administración Pública Uruguaya*, núm. 24 (septiembre), Montevideo.
- Olavarría-Gambi, Mauricio (2003), "Poverty Reduction in Chile: has economic growth been enough?", *Journal of Human Development*, marzo, vol. 4 Issue 1, pp. 103-124.
- Olsen, Johan (2005), "Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia", *Reforma y Democracia*, núm. 31, CLAD, Caracas, pp. 23-62.
- Olsen, Johan y Peters, Guy (eds.) (1996), *Lessons from Experience: Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press, Oslo.
- OPP-CEPRE (1999), *Resultados de la gestión pública: Rendición de Cuentas 1998*, Presidencia de la Nación, Montevideo.
- Orlansky, Dora (2000), *Reforma del estado y empleo público. Diez años después*, en Mapa del Estado Argentino 2000/Poder Ejecutivo/ Editoriales/ Personal.
- Ormond, Derry y Löffler, Elke (1999), "Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?", *Reforma y Democracia*, núm. 13, CLAD, Caracas, pp. 141-172.
- Osborne, David y Gabler, Ted (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison Wesley, Reading, Mass.
- Oszlak, Oscar (2001), *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*, VI Congreso del CLAD, Buenos Aires, noviembre 2001.
- (1999), "Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)", *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, año 6, núm. 14, primavera 1999.

- (1997), *The Argentine Civil Service: An unfinished search for identity*, International Conference on Civil Service Systems in Comparative Perspective, Indiana University in Bloomington, Indiana [www.indiana.edu/~csrc/oszlak1.html].
- (1996), “Esta reforma del Estado se inspira en problemas de caja”, *Clarín*, 16 de julio de 1996 [http://www.clarin.com/diario/96/07/16/oszl_01.htm], fecha de consulta: 10 de mayo de 2009.
- (1994), “Estado y sociedad: las nuevas fronteras”, en Kliksberg, Bernardo, *El rediseño del perfil del Estado. Una perspectiva internacional*, Fondo de Cultura Económica, México.
- (1972), *Diagnóstico de la administración pública uruguaya*, Naciones Unidas, Nueva York.
- Oullette, Roger (1997), “Reforme de l’Etat et Fonction Publique en Argentine: CHangements réels ou reformes formelles”, *Revue française d’Administration Publique*, núm. 84.
- Palermo, Vicente (1995), “Reformas estructurales y régimen político”, *Agora*, año 2, núm. 3, invierno, 1995.
- Panizza, Francisco (2004), “A Reform without losers: The symbolic economy of civil service reform in Uruguay”, *Latin American Politics and Society*, 46: 3, pp. 1-29.
- (2002), “Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 13, Instituto de Ciencia Política, Montevideo, pp. 59-93.
- Panizza, Francisco y Philip, George (2005), “Second Generation Reform in Latin America: Reforming the public sector in Uruguay and Mexico”, *Journal of Latin American Studies*, núm. 3, Cambridge University Press, Reino Unido, pp. 667-691.
- Parsons, Talcott (1968), *The structure of social action*, The Free Press, Nueva York.
- Peters, Guy (2005), “Gobernanza y burocracia pública, ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?”, *Foro Internacional*, 182, XLV, pp. 585-598.
- (2003), *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, Barcelona.
- (2002), “De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa”, *Reforma y Democracia*, núm. 24, CLAD, Caracas, pp. 45-70.
- Philip, George (2003), *Democracy in Latin America: surviving conflict and crisis?*, Polity Press, Cambridge.
- Philips, Louise y Jorgensen, Marianne (2002), *Discourse Analysis as Theory and Method*. Sage, Londres.
- Piemonte, Víctor (2005), *El cuerpo de administradores gubernamentales: la piedra fundamental*, X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de octubre de 2005.

- PNUD (2000), *Desarrollo humano en Chile 2000: más sociedad para gobernar el futuro*, PNUD-Gobierno de Chile, Santiago de Chile.
- (1990), *Bases para un diagnóstico de la administración pública chilena en la transición democrática y líneas de acción para la modernización de su gestión*, Programa de Desarrollo de la Capacidad de Gestión Pública, PNUD.
- Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Poole, Ross (1993), *Moralidad y modernidad*, Herder, Barcelona.
- Potter, Jonathan y Wetherell, Margaret (1988), “El análisis del discurso y la identificación de los repertorios interpretativos”, en Antaki (ed.), *Analysing Everyday Explanation: A casebook of methods*, Sage, Londres.
- (1987), *Discourse and Social Psychology, Beyond Attitudes and Behaviour*, Sage, Londres.
- Potter, Jonathan y Reicher, Stephen (1987), “Discourses of Community and Conflict: the organization of Social Categories in accounts of a Riot”, *British Journal of Social Psychology*, 26, pp. 25 - 40.
- Potter, Jonathan y Mulkay, Michael (1985), “Scientists’ Interview Talk: Interviews as a Technique for Revealing Participants’ Interpretative Practices”, en Brenner, Brown y Canter (eds.), *The Research Interview. Uses and Approaches*, Academic Press, Nueva York.
- Prats i Catalá, Joan (2004), “La governança no elimina la governación.”, entrevista de Lluís Reales, *Revista Medi Ambient, tecnologia i cultura*. núm. 35. Barcelona.
- (2000), “Reforma del Estado y desarrollo humano: una correlación problemática”, *Quórum*, núm. 1.
- (1999a), *Del clientelismo al mérito en el empleo público, Análisis de un cambio institucional*, Documento núm. 38, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona.
- (1999b), “Reforma del estado y cooperación para la Reforma del Estado en América Latina”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 160, Caracas, pp. 118-132.
- (1999c), *Reinventar la burocracia y construir una nueva gerencia pública*, Documento de trabajo, Colección Textos, núm. 63, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona.
- (1998), “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”, *Reforma y Democracia*, núm. 11, CLAD, Caracas, pp. 7-48.
- Presidencia de la República (1989), *Cuatro años de democracia*, Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General, 15 de marzo de 1989, Gobierno del Uruguay, Montevideo.
- (1990), *Cinco años de democracia*, mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General, 15 de febrero de 1990, Gobierno del Uruguay, Montevideo.

- (1998), *La reforma administrativa del Estado*, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Montevideo.
- Presidencia (1997), *Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública: el Estado al servicio de la gente*, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago de Chile.
- Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Putnam, Leonardi y Nanetti (1993), *Making Democracy Work: Civic tradition in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Quintín, Antonio (2002), *Paradigmas emergentes de la Reforma Administrativa: la Nueva Gestión Pública*, mimeo, Caracas.
- Ramió, Carles y Salvador, Miquel (2005), *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*, Fundación CIDOB/Ediciones Bellaterra, Barcelona.
- Ramió, Carles (2001), “Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, *Reforma y Democracia*, núm. 21, CLAD, Caracas, pp. 75-116.
- (1999a), *Los impactos de las corrientes neopresidenciales y de las nuevas tecnologías de la información sobre la cultura administrativa (un planteamiento radical)*, IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, México, 19-22 de octubre.
- (1999b), “Corrientes neopresidenciales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical”, *Instituciones y Desarrollo*, núm. 5, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- (1999c), *Teoría de la organización y administración pública*, Tecnos-UPF, Barcelona.
- Ramírez, José Luis (2001), “El retorno de la retórica”, *Foro Interno*, Anuario de Teoría Política, núm. 1, diciembre, Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 65-73.
- (2002), “La libertad: ¿un engaño conceptual?”, *Foro Interno*, Anuario de Teoría Política, núm. 2, diciembre, Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 15-44.
- Ramírez Alujas, Álvaro (2002), “Reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 12-13, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, pp. 147-190.
- (2001), *Modernización de la Gestión Pública. El caso chileno (1994-2000)*, Estudio de Caso núm. 58, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Santiago de Chile.

- Ramos, Conrado; Narbondo, Pedro y Filgueira, Fernando (2002), *La economía política de la reforma de la administración pública y los servicios civiles de carrera: la experiencia de Uruguay en los años 90*, VII Congreso del CLAD, Lisboa, 8-11 de octubre.
- Rauch, James y Evans, Peter (2000), "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in less Development Countries", *Journal of Public Economics*, vol. 75, Issue 1, Holanda, pp. 49-71.
- (1999), "Bureaucracy and Growth: A cross-national analysis of the effects of 'Weberian' State Structures on economic growth", *American Sociological Review*, núm. 64, Columbus, pp. 748-765.
- Rehren, Alfredo (2000), *Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile*. Documento de Trabajo núm. 305, junio, Centro de Estudios Públicos, Chile.
- (1992), "Liderazgo presidencial y democratización en el Cono Sur de América Latina", *Revista de Ciencia Política*, 14, 1, pp. 63-87.
- Repetto, Fabián (2002), *La economía política de las reformas parciales: el caso de la administración pública y las políticas frente a la pobreza en Argentina*, VII Congreso del CLAD, Lisboa, 8-11 de octubre.
- (2001), *Causas y azares de un cambio institucional inconcluso: historia reciente de la administración pública nacional en la Argentina*, VI Congreso del CLAD, Buenos Aires, noviembre.
- Reymondes, Estela (2003), *La comisión permanente de carrera del SINAPA: un ámbito de participación del sistema de relaciones laborales de la Administración Pública Nacional*, Dirección de Estudios e Información, Buenos Aires.
- Rhodes, Rod (1997), *Understanding Governance*, Open University Press, Buckingham.
- Riveros, Edgardo (1995), "Reforma de la función pública en Chile", *Reforma y Democracia*, núm. 4, julio, CLAD, Caracas, pp. 143-154.
- Roiz, Javier (2008), *Sociedad vigilante y mundo judío en la concepción del Estado*, Editorial Complutense, Madrid.
- (2007), "Vigilancia y paso a la acción", *Foro Interno*, Anuario de Teoría Política, núm. 7, Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 7-10.
- (2006), "Maimónides y la teoría política dialéctica", *Foro Interno*, Anuario de Teoría Política, núm. 6, Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 11-38.
- (2005), "Teoría Política en el sur de Europa", *Foro Interno*, Anuario de Teoría Política, núm. 5, Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 7-11.

- (2004), *El buen juicio y la identidad ciudadana en un mundo vigilante*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 al 5 de noviembre de 2004.
- (2003), *La recuperación del buen juicio. Teoría política en el siglo veinte*, Foro Interno, Madrid.
- (2002), *La Teoría Política de Hannah Arendt*. WP, núm. 208, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- (1999), “Los poderes de la letargia”, *RELEA*, núm. 8, Inquietudes de la democracia, Ediciones CIPOST, Caracas, pp. 165-197.
- (1998a), *La democracia vigilante*, Centro de Investigaciones Postdoctorales, Colección Cátedra de Estudios Avanzados, Caracas.
- (1998b), “La teoría política en Sheldon Wolin”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 101, pp. 45-74.
- (1992a), *El experimento moderno*, Trotta, Madrid.
- (1992b), “Actividad mental y pensamiento en la teoría política moderna”, *Psicología Política*, núm. 4, pp. 27-46.
- Rojo, Pablo y Canosa, Armando (1992), “El programa de Desregulación del Gobierno Argentino”, *Boletín Informativo Techint*, núm. 269, Buenos Aires, pp. 29-49.
- Rorty, Richard (1989), *Contingency, Irony and Solidarity*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ross Schneider, Ben (2001), “La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables”, *Reforma y Democracia*, núm. 20, CLAD, Caracas, pp. 7-34.
- Ruiz Alanís, Leobardo (2006), “La Nueva Gerencia Pública: Flamante mito de un Viejo paradigma”, *Espacios Públicos*, febrero, año/vol. 9, núm. 017, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, pp. 239-251.
- Salas, Luis (2003), *La conflictiva construcción de consensos para la reforma de la administración pública latinoamericana*, Primer Premio del XVII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, “Construcción de consensos políticos y sociales para la administración pública”, CLAD, Caracas.
- Sanguinetti, Julio María (1985), *Discurso presidencial al asumir el poder*, 1 de marzo, Presidencia, Montevideo.
- (1995), *Discurso presidencial al asumir el poder*, 1 de marzo, Presidencia, Montevideo.
- (1993), “Consideraciones respecto al resultado del referéndum”, *La Nación*, 15 y 16 de enero de 1993.
- (1998), *Discurso de evaluación de la situación del Estado*, Presidencia, Montevideo.
- Santiago, Fernando (2004), *La descentralización de las políticas sociales en Argentina, Chile y Perú*, Universidad de Texas, Austin.

- Sartori, Giovanni (2005), “¿Hacia dónde va la ciencia política?”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 12, abril, pp. 9-13.
- Saussure, Ferdinand de (1916), *Cours de linguistique générale*, Payot, París. Traducción al español: (2002), *Curso de lingüística general*, Servicio de Publicaciones Universidad de Murcia, Murcia.
- Schacter, Mark (2000), *Capacity Building: A New way of doing business for Development Assistance Organization*, Policy Brief núm. 6, Institute on Governance, Ottawa.
- Schick, Allen (1998), “Why most developing countries should not try New Zealand reforms”, *World Bank Research Observer*, 13, 1. Oxford, pp. 123-131.
- Scott, James (1990), *Domination and the arts of resistance: Hidden Transcripts*, Yale University Press, New Haven/Londres.
- Shepherd, Geoffrey (1999), “Administración pública en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma de reforma”, en Losada y Madorrán (eds.), *¿De burócratas a gerentes?*, BID, Washington D.C.
- Siavelis, Peter (2006), “Accommodating Informal Institutions and Chilean Democracy”, en Helmke y Levitsky (eds.), *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, John Hopkins University Press, Baltimore, pp. 33-55.
- (2002), “Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive/Legislative Relations in Chile”, en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 79-113.
- (2000), *The President and Congress in Post-Authoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*, Pennsylvania State University Press, University Park.
- (1997), “Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: A preliminary Assessment”, en Mainwaring y Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 321-362.
- Sigal, Silvia y Verón, Eliseo (1988), *Perón o Muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*, Hyspamérica, Buenos Aires.
- Soros, George (2002), *Globalización*, Planeta, Barcelona.
- Stiglitz, Joseph (2002), *Globalization and its discontents*, Allen Lane, Londres.
- Stuhlman, Luis (1988), *Administración y Función Pública en Argentina*, Documento del INAP, Buenos Aires.
- Tapia-Videla, Jorge (1977), “The Chilean Presidency in a developmental perspective”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 19, 4 (invierno), pp. 451-481.
- Tarski, Alfred (1943), “The Semantic Conception of Truth”, *Philosophy and Phenomenological Research*, vol. 4, Reino Unido.
- Taylor, Charles (1997), *Argumentos filosóficos: ensayos sobre el conocimiento, el lenguaje y la modernidad*, Paidós, Barcelona.
- (1996), *Fuentes del yo*, Paidós, Barcelona.

- (1994), *La ética de la autenticidad*, Paidós, Barcelona.
- Thompson, Victor (1961), *Modern Organizations*, Knopf, Nueva York.
- Thwaites Rey, Mabel (2001), “Ajuste estructural y privatizaciones en la Argentina de los ’90 (o cómo achicar el Estado no es agrandar la Nación)”, tesis de doctorado, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Tihonen, Seppo (2004), *From Governing to Governance*, University of Tampere Press, Tampere.
- Todorov, Tzvetan (1971), *Literatura y significación*, Planeta, Barcelona.
- Torfig, Jacob (1999), *New Theories of Discourse: Laclau, Mouffe and Zizek*, Blackwell, Oxford.
- Transparency International (2007a), *Global Corruption Barometer*, Transparency International, Berlín.
- (2007b), *Índice de percepción de la corrupción*, Transparency International, Berlín.
- (2006a), *Global Corruption Barometer*, Transparency International, Berlín.
- (2006b), *Índice de percepción de la corrupción*, Transparency International, Berlín.
- (2005), *Global Corruption Barometer*, Transparency International, Berlín.
- (2004), *Global Corruption Barometer*, Transparency International, Berlín.
- (1997), *Índice de percepción de la corrupción*, Transparency International, Berlín.
- (1995), *Índice de percepción de la corrupción*, Transparency International, Berlín.
- Valenzuela, Arturo (1984), “Parties, Politics, and the State in Chile: The Higher Civil Service”, en Suleiman (ed.). *Bureaucrats and policy making: A comparative overview*, Holmes and Meier, Nueva York, pp. 242-279.
- (1977), *Political brokers in Chile*, Duke University Press, Durham.
- Valenzuela, Arturo y Wilde, Alexander (1979), “Presidential Politics and the decline of the Chilean Congress”, en Smith, J. y Musolf, L. (eds.), *Legislatures in development: Dynamics of change in New and old states*, Duke University Press, Durham, pp. 189-215.
- Van Dijk, Teun. A. (ed.) (1997), *Discourse Studies. A Muldisciplinary Introduction*, Sage, Londres.
- Verbitsky, Horacio (1991), *Robo para la corona: los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*, Plantea, Buenos Aires.
- Vial, Gonzalo (2003), *Chile en el Siglo XX*, fascículos en el diario *Las Últimas Noticias*.
- Vigoda-Gadot, Eran (2009), *Building Strong Nations. Improving Governability and Public Management*, Ashgate, Farnham/Burlington.
- Weissbluth, Mario (2006), *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la confrontación al consenso*, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Santiago; publicado en el Boletín Electrónico de la ESADE, Barcelona [www.esade.edu/public].

- (1998), *Indicadores de desempeño en la gestión, en dirección y gerencia pública: gestión para el cambio*, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Dolmen Ediciones, Santiago.
- Waksman, Guillermo (1993), “Uruguay: la gran derrota de Lacalle”, *Nueva Sociedad*, núm. 124, marzo-abril, pp. 17-21.
- Weber, Max (1904-1905), *Die protestantische Ethik und der “Geist” des Kapitalismus*, Beltz Athenäum, Weinheim. Trad. española: (1996), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Península, Barcelona, 1988; (2005), Fondo de Cultura Económica, México.
- (1921), *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, quinta edición revisada, Tübingen: J.C.B. Mohr (1972). Trad. española: *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*
- (1918), “Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland”, en Max Weber (1980), *Gesammelte politische Schriften*, cuarta edición, Mohr, Tübingen, pp. 306-443.
- Whitehead, Alfred N. y Russell, Bertrand (1910), *Principia Mathematica*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Whittingham, Victoria (2002), *Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza*, VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, 8-11 de octubre.
- Wintringham, Michael (2001a), “Opening Address. Public Service in a Crowded Age”, en *Tē Papa*, octubre 18, State Services Commission, Wellington [<http://pssm.ssc.govt.nz/2001/papers/mwintrin.asp>].
- (2001b), *State Services Commissioner’s Annual Report on the State Services*, State Services Commission, Wellington.
- Wittgenstein, Ludwig (1988), *Investigaciones filosóficas*, UNAM, México.
- Žižek, Slavoj (1992), *El sublime objeto de la ideología*, Siglo XXI Editores, México.

Retórica, política y administración pública. Por qué fallan las reformas administrativas, de Marcelo Moriconi Bezerra, número 19 de la Colección Teoría y análisis de la DCSH de la UAM-Xochimilco, terminó de imprimirse el 30 de diciembre de 2011, la producción estuvo al cuidado de Vákşu editores, Tenorios 222-24-202, colonia Ex Hacienda Coapa, 14300, México, Distrito Federal, 4623 9053 y 5594 9341, vaksu_entrepalabras@yahoo.com.mx. La edición consta de 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición.

"**D**icen que la magia del arte consiste en hacer posible el contemplar la gris realidad de todos los días con ojos diferentes. El trabajo de Marcelo Moriconi se asemeja a una obra de arte: quien lo lea no podrá dejar de ver la gris realidad de las administraciones públicas latinoamericanas y los intentos largamente fútiles para reformarlas con ojos diferentes".

Francisco Panizza, London School of Economics and Political Science

"Este libro presenta una fuerte perspectiva crítica de los principios 'empresariales' que se pretende aplicar a la administración pública en América Latina desde hace más de una década. El modelo ha fracasado, pero la falta de debate al respecto hace que se siga aplicando con pésimos resultados. El trabajo de Moriconi es una contribución indispensable".

Agustín Ferraro, Universidad de Salamanca

"Un magnífico cuaderno de bitácora para entender 20 años de travesía en la reforma de la Administración en América Latina".

Carles Ramió, Universitat Pompeu Fabra. (España)

Retórica, política y administración pública presenta un nuevo enfoque del fracaso de las reformas administrativas en el Cono Sur latinoamericano a partir de analizar los imaginarios sociales desde los cuales se intentaron sedimentar los programas técnicos de modernización. Aunque las reformas se iniciaron hace más de 20 años, las administraciones no han mejorado sustancialmente y se mantienen vicios culturales como el clientelismo, la corrupción, y el nombramiento por intereses personales. Estos problemas no se relacionan con la falta de legislación sino con su incumplimiento.

Las reformas han sido incorporadas a la agenda como una necesidad permanente. Los programas se suceden como un continuo; cada gobierno debe tener su propio plan en funcionamiento, como si se tratara de un elemento básico para la justificación de su poder político. Sin embargo, las reformas han permanecido ligadas a discursos técnicos cuyo marco de pensamiento limitado es el inicio del fracaso permanente.

Este libro desarrolla un estudio animado por la aspiración de recuperar el buen juicio para un área de la vida pública que ha venido a quedar paradójicamente sustraída del debate político. Por ello, se exploran y analizan los presupuestos normativos y valorativos de los discursos reformistas, que tienden a presentarse falsamente como soluciones técnicas neutrales, como si hubiera en este campo la posibilidad de llegar a la estrategia técnica perfecta, una ilusión expertocrática que no solamente daña las prácticas democráticas, sino que conduce a aislar la gestión pública de los espacios públicos de deliberación y la desconecta así de la realidad, la vuelve en última instancia abstracta e incompetente.

ISBN 607477618 - 8



9 786074 776188



CLACSO



Publicaciones