



# VNiVERSiDAD D SALAMANCA

Retórica política y reformas de la  
administración pública en América Latina

**Estudio crítico y comparado del discurso oficial sobre reformas  
administrativas en Argentina, Chile y Uruguay**

**Tesis Doctoral**

**Autor: Marcelo Moriconi Bezerra**

**Director: Prof. Agustín Ferraro**

Salamanca, diciembre de 2008

# **Tesis Doctoral**

Programa: Procesos Políticos Contemporáneos  
Área de Ciencia Política y de la Administración  
Departamento de Derecho Público General  
Universidad de Salamanca

Año 2009

*A Luis Moriconi y Elsa Bezerra*

*“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: escritos sobre política, sociedad y ciencia*

# Índice

<b><u>TABLA DE ILUSTRACIONES</u></b>	<b>9</b>
<b><u>AGRADECIMIENTOS</u></b>	<b>10</b>
<b><u>INTRODUCCIÓN</u></b>	<b>12</b>
<b>1. PRESENTACIÓN.</b>	<b>12</b>
<b>2. ESTRUCTURA DEL TRABAJO.</b>	<b>19</b>
<b><u>CAPÍTULO 1: EL BUEN PENSAR Y EL ROL DE LAS IDEAS COMO MARCO DE ANÁLISIS</u></b>	<b>22</b>
<b>1. RETÓRICA Y DEMOCRACIA.</b>	<b>22</b>
<b>2. EL ANÁLISIS DEL DISCURSO COMO TEORÍA Y MÉTODO.</b>	<b>29</b>
<b>3. HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS.</b>	<b>34</b>
3.1. IMAGINARIO POLÍTICO.	34
3.2. PUNTOS NODALES.	36
3.3. SEDIMENTACIÓN INSTITUCIONAL.	37
3.4. LA REALIDAD COMPLEJA: DISLOCACIÓN Y ARRAIGO.	40
<b><u>CAPÍTULO 2: EL DISCURSO DE GOBERNANZA COMO LIMITACIÓN DEL DEBATE TEÓRICO POLÍTICO</u></b>	<b>45</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN.</b>	<b>45</b>
<b>2. ETIMOLOGÍA.</b>	<b>46</b>
<b>3. GOBERNANZA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL.</b>	<b>47</b>
3.1. EL REPOSICIONAMIENTO DEL ESTADO.	49
<b>4. UNIÓN DISCIPLINARIA, DISCURSOS DIFERENCIADOS.</b>	<b>54</b>
4.1. LA ACADEMIA Y LOS ORGANISMOS DE CRÉDITO: CONTINUIDADES Y RUPTURAS.	55
4.2. BIFURCACIONES ACADÉMICAS.	56
4.2.1. <i>Gobernanza Multicentrada: entre el capital social, las redes y los sistemas.</i>	57
4.2.2. <i>El Estado como núcleo de la gobernanza.</i>	60
<b>5. ALCANCES NORMATIVOS.</b>	<b>65</b>
<b>6. LAS LIMITACIONES DISCURSIVAS EN TORNO A LA GOBERNANZA.</b>	<b>67</b>

**CAPÍTULO 3: LOS PARADIGMAS ADMINISTRATIVOS: SUS DISCURSOS, SUS ARGUMENTOS NORMATIVOS Y SUS LIMITACIONES IDEOLÓGICAS** **72**

<b>1. ORÍGENES DE LA BUROCRACIA.</b>	<b>74</b>
1.1. DEL PATRIMONIALISMO A LA BUROCRACIA.	74
1.2. CRÍTICAS: RIGIDEZ Y PEREZA.	77
<b>2. LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA.</b>	<b>79</b>
2.1. SURGIMIENTO Y ARGUMENTOS INICIALES.	79
2.2. CRÍTICAS: FLEXIBILIZACIÓN, TEMPORALIDAD Y ESTÁNDARES ÉTICOS.	84
<b>3. NEO-WEBERIANISMO Y CORRIENTES NEOPÚBLICAS.</b>	<b>88</b>
3.1. NACIMIENTO Y FUNDAMENTOS DEL NEO-WEBERIANISMO.	89
3.2. ENFOQUE LATINOAMERICANO: LA PROPUESTA DEL CLAD.	92
3.3. LA GERENCIA SOCIAL.	94
3.4. LA VISIÓN NEOPÚBLICA COMO RECUPERACIÓN DE LA ÉTICA Y LOS VALORES DE SERVICIO.	95
<b>4. LOS DISCURSOS Y SUS LIMITACIONES.</b>	<b>103</b>

**CAPÍTULO 4: IMAGINARIOS POLÍTICOS Y VALORES DISCURSIVOS EN TORNO A LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ARGENTINA (1983 – 2001)** **107**

<b>1. INTRODUCCIÓN.</b>	<b>107</b>
<b>2. LA LLEGADA DE LA DEMOCRACIA: EL GOBIERNO DE ALFONSÍN.</b>	<b>109</b>
2.1. EL MARCO DE INTERPRETACIÓN DE COYUNTURA ALFONSINISTA Y LA REFUNDACIÓN DEMOCRÁTICA.	109
2.2. EL ROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	111
2.3. NUEVA MONEDA, O LA RENOVACIÓN DE LA ESPERANZA.	114
2.4. EL TRASLADO DE LA CAPITAL.	115
2.5. ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES: O CÓMO CREAR Y ACABAR CON UN CUERPO DE ELITE.	118
<b>3. EL SEGUNDO GOBIERNO DEMOCRÁTICO: REFORMAS DE GRAN CALADO.</b>	<b>120</b>
3.1. LA LLEGADA AL PODER: EL POSICIONAMIENTO ENUNCIATIVO DEL LÍDER.	121
3.2. IMPOSICIÓN PARADIGMÁTICA.	122
3.3. EL INICIO DE LA REFORMA.	125
3.3.1. <i>La estructura organizacional y sus modificaciones.</i>	127
3.3.2. <i>La reforma continúa: el segundo paso y el primer fracaso.</i>	128
3.4. EL IMPULSO DEL COMITÉ EJECUTIVO.	129

3.5. LA ESTRATEGIA DE ACCIÓN: LA IMPOSICIÓN IDEOLÓGICA POR DECRETO.	130
3.6. CONTEXTO DISCURSIVO: EL DIAGNÓSTICO PREVIO DE LA ADMINISTRACIÓN.	131
3.7. SEGUNDO PASO: REDUCCIÓN DE PERSONAL.	134
3.8. LA CREACIÓN DE UN SERVICIO CIVIL DE CARRERA.	137
3.8.1. <i>El imaginario político en torno al SINAPA.</i>	138
3.9. LOS ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES DURANTE EL MENEMISMO: EL COMIENZO DE LOS PROBLEMAS.	140
<b>4. EL TERCER GOBIERNO: LA CONTINUACIÓN DE MENEM EN EL PODER.</b>	<b>142</b>
4.1. EL DESARROLLO DE LA SEGUNDA REFORMA.	143
<b>5. EL CUARTO GOBIERNO: LA CRISIS INSTITUCIONAL.</b>	<b>147</b>
5.1. DESENCUENTRO, AJUSTES Y RECORTES DE SALARIOS.	149
5.2. LOS ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES Y EL REGRESO DEL RADICALISMO AL PODER.	151
5.3. EL PLAN PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.	153
5.4. EL DISCURSO FINAL.	155
<b>6. CONCLUSIONES PRELIMINARES.</b>	<b>157</b>

## **CAPÍTULO 5 - LA REFORMA EN URUGUAY: LOS LÍMITES DEL IMAGINARIO POLÍTICO**

<b>1. INTRODUCCIÓN.</b>	<b>166</b>
1.1. EL ESTADO COMO CENTRO.	167
1.2. EL PRINCIPIO RECTOR DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.	169
1.3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	171
<b>2. LA REINSTITAURACIÓN DE LA DEMOCRACIA Y EL COMIENZO DEL DEBATE.</b>	<b>172</b>
2.1. NECESIDAD DE REFORMAS Y NOCIONES SOBRE EL ESTADO.	175
2.2. REAPERTURA DE LA OFICINA DEL SERVICIO CIVIL.	177
2.3. CAPACITACIÓN.	179
2.4. LA POLÍTICA DE PERSONAL.	180
2.5. RESTRICCIONES AL ACCESO Y CONTRATACIÓN.	181
2.6. DESCENTRALIZACIÓN Y ELIMINACIÓN DE ACTIVIDADES.	182
<b>3. LACALLE Y EL INTENTO NEOLIBERAL FRUSTRADO POR EL VOTO.</b>	<b>187</b>
3.1. EL DISCURSO LACALLISTA.	189
3.2. LA ESTRATEGIA LACALLISTA: FORTALECER LA PRESIDENCIA.	192
3.3. LA LEY DE EMPRESAS PÚBLICA, O LA DERROTA DE LACALLE.	194
<b>4. EL REGRESO DE SANGUINETTI Y LA REFORMA OFICIAL.</b>	<b>199</b>
4.1. LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.	203

4.2. EL DISCURSO OFICIAL Y LA ESTRATEGIA DE LEGITIMACIÓN.	206
4.3. LOS RESULTADOS DE LA REFORMA.	210
<b>5. CONCLUSIONES PRELIMINARES.</b>	<b>213</b>
<b><u>CAPÍTULO 6: CHILE, ¿EL EJEMPLO A SEGUIR?</u></b>	<b><u>219</u></b>
<b>1. INTRODUCCIÓN.</b>	<b>219</b>
1.1. CHILE: ORGANIZACIÓN ESTATAL Y ADMINISTRATIVA.	220
<b>2. EL GOBIERNO MILITAR Y EL EXPERIMENTO NEOLIBERAL.</b>	<b>221</b>
2.1. LA TRANSICIÓN HACIA LA DEMOCRACIA.	225
<b>3. LA REINSTITAURACIÓN DE LA DEMOCRACIA: PATRICIO AYLWIN AL PODER.</b>	<b>227</b>
3.1. LAS CONCEPCIONES DE LA DEMOCRACIA Y EL ESTADO EN EL DISCURSO DE AYLWIN.	230
3.1.1. <i>Democratización de la administración comunal.</i>	232
3.1.2. <i>La incorporación de nuevos actores y colectivos.</i>	233
3.1.3. <i>La lucha contra la pobreza.</i>	234
3.1.4. <i>La Reforma Fiscal como herramienta para luchar contra la pobreza.</i>	237
3.2. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN.	239
3.3. AYLWIN Y LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	244
3.3.1. <i>El clientelismo como continuidad histórica.</i>	246
3.3.2. <i>La influencia del Congreso como criterio clientelar.</i>	247
<b>4. EL GOBIERNO DE FREI: LA CONTINUIDAD IDEOLÓGICA Y EL INICIO DE LAS REFORMAS FORMALES.</b>	<b>253</b>
4.1. LA CONTINUIDAD EN TORNO A LA CONCEPCIÓN DE DEMOCRACIA Y ESTADO.	253
4.2. LA GESTIÓN DE FREI: SENTIDO REFORMISTA.	257
4.3. REFORMAS Y MODERNIZACIONES DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	258
4.3.1. <i>Las privatizaciones.</i>	258
4.3.2. <i>Nuevas Instituciones: discursos y diagnósticos.</i>	262
4.3.2.1. La Comisión de Ética Pública: el discurso de la probidad.	262
4.3.2.2. El Comité Interministerial al Plan de Modernización de la Gestión Pública y el discurso reformista.	265
<b>5. CONCLUSIONES PRELIMINARES.</b>	<b>274</b>
<b><u>CONSIDERACIONES FINALES Y PROPUESTAS</u></b>	<b><u>281</u></b>
<b><u>BIBLIOGRAFÍA</u></b>	<b><u>305</u></b>



## TABLA DE ILUSTRACIONES

	<u>Pag.</u>
<b>Cuadro 1:</b> Diferencias entre el discurso de los organismos y la corriente académica.	55
<b>Gráfico 1:</b> Tradiciones discursivas de gobernanza – conceptos clave.	58
<b>Cuadro 2:</b> Tipos de administración.	83
<b>Cuadro 3:</b> Corrientes desde la aparición de la Nueva Gerencia Pública.	101
<b>Figura 1:</b> Ubicación geográfica de Viedma.	117
<b>Gráfico 2:</b> Tasa de inflación en porcentaje anual (1984-1992).	124
<b>Gráfico 3:</b> Burocracia federal argentina. Niveles gerenciales superiores políticos y profesionales.	127
<b>Gráfico 4:</b> reducción del número de dependencias y subdependencias del Estado.	133
<b>Gráfico 5:</b> incremento de dependencias en la Oficina Presidencial.	134
<b>Gráfico 6:</b> Dependencias del Estado durante la gestión de Menem.	146
<b>Cuadro 4:</b> Comparación de las variables discursivas de los distintos gobiernos argentinos.	160
<b>Cuadro 5:</b> Comparación del imaginario político sobre la administración pública de los distintos gobiernos argentinos.	164
<b>Gráfico 7:</b> Organización de la administración pública uruguaya.	173
<b>Gráfico 8:</b> Evolución del número de funcionarios.	182
<b>Gráfico 9:</b> Tasa de inflación en porcentaje anual (Uruguay: 1985 – 1990).	188
<b>Gráfico 10:</b> Distribución Interpartidista de la Votación Elección Nacional 1994.	200
<b>Cuadro 6:</b> Comparación de las variables discursivas de los distintos gobiernos uruguayos.	214
<b>Cuadro 7:</b> Comparación del imaginario político sobre la administración pública de los distintos gobiernos uruguayos.	216
<b>Gráfico 11:</b> Esquema de construcción de la administración pública chilena.	251
<b>Gráfico 12:</b> Evolución de la pobreza en Chile (1990 - 2000).	274
<b>Gráfico 13:</b> Evolución distribución en Chile – Coeficiente de Gini (1990- 2003).	276
<b>Cuadro 8:</b> Comparación de las variables discursivas de los distintos gobiernos chilenos.	277
<b>Cuadro 9:</b> Comparación del imaginario político sobre la administración pública de los distintos gobiernos.	279
<b>Gráfico 14:</b> Hogares bajo la línea de pobreza (comparación en porcentajes).	280
<b>Gráfico 15:</b> Confianza en las instituciones – Porcentajes globales Latinoamérica.	297

## AGRADECIMIENTOS

Son muchas las personas a las que debo agradecer. Sin ellas, esta aventura no habría llegado a su fin. En primer lugar, debo agradecer y resaltar el apoyo de mis padres, sin ellos esto no hubiese sido posible. Ellos me alentaron a seguir adelante cuando la incertidumbre, y alguna que otra certeza un tanto negativa, surcaba mi camino. Siempre estuvieron allí para darme los consejos oportunos para salvar los obstáculos y no perder de vista el objetivo final, que hoy se ve cumplido. A mis hermanas y eternas amigas, a las que tanto he extrañado desde la lejanía: María Rosa y Josefina.

En el plano académico, por supuesto, debo agradecer enormemente la disposición de mi tutor, Agustín Ferraro, por brindarme su conocimiento, su tiempo y sus contactos para poder avanzar en mis investigaciones. El ha sabido alentarme cuando las fuerzas decaían. Ha sido un gran guía, y esta tesis es en gran parte logro de él. Debo destacar su apertura mental y el respeto intelectual con el que me dirigió. Siempre estuvo predispuesto al debate y jamás coartó mis ansias de incorporar al estudio de las reformas administrativas autores que provienen de otras áreas de la Ciencia Política. Aceptó mis propuestas, me cuestionó cuando fue oportuno, y supo aceptar la poco habitual empresa de circular caminos no convencionales. No sólo he disfrutado de su intelecto como tutor, también he tenido el orgullo de asistir a sus seminarios de temas diversos. En todos los ámbitos, aceptó la discusión y, muchas veces, la crítica, mostrando a cada paso su porte intelectual y su excelente formación multidisciplinar.

A Manuel Alcántara, quien fue el responsable de contactarme con Ferraro y, por ende, gran culpable de que este trabajo se haya realizado. Gracias a ellos se materializó mi traslado desde la Universidad de Granada para sumergirme de lleno en el estudio de Latinoamérica.

Por supuesto, no me puedo olvidar de Fernando Fernández-Llebreg, quien dirigió mis investigaciones en tierra nazarí. Él me acercó al pensamiento complejo, a la retórica, y también, posteriormente, apoyó mi intención de seguir mi doctorado en Salamanca y trasladar este pensar a la Ciencia Política Latinoamericana. Sin su ayuda factiblemente continuaría ciego frente a la complejidad social y las limitaciones de la *sociedad vigilada*. Mis dudas y certezas intelectuales siempre sufren las secuelas de su pedagogía.

No me puedo olvidar de Francisco Panizza, quien me recibió en Londres y me facilitó, no sólo su sabiduría, sino consejos, charlas amenas y material fundamental para que mi tesis siguiera por buen camino. Gracias a él y la insistencia de Ferraro puedo optar a la mención europea con esta tesis. También debo agradecer a Ferraro por vincularme con Panizza.

Si hablo de Londres, y de mi paso por LSE, no me puedo olvidar de George Philip, quien facilitó mi estancia de investigación en tierra británica.

Obviamente, debo agradecer enormemente a la Consejería de Educación de la Provincia del Neuquén y al Gobierno de esta provincia argentina y patagónica por haberme otorgado una beca de postgrado que hizo posible el inicio de esta aventura, en principio, en tierra granadina y, más tarde, en ámbito salmantino.

Por supuesto, no me puedo olvidar de grandes amigos y compañeros que me han acompañado a lo largo de estos años, tanto en Granada como en Salamanca. En primer término debo recordar al hermano que me dio la academia española, Carlitos Haynes, con quien compartimos tantas dudas existenciales como cervezas a la vera de esta deriva hermosa que es la vida. Sus consejos, críticas, enfados y, sobretodo, su sabiduría, han sido fundamentales para mantener vivas mis

convicciones. No puedo olvidarme de Ana Belén Benito, siempre dispuesta a leer mis trabajos y cuestionar mis artículos. A Verónica Castro por tantas noches de consejos en tierra andaluza y tantas anécdotas tras cenas bien regadas. A Sebastián Linares por tantos diálogos y debates; sus ideas, aportes, consejos han sido fundamentales para la recta final de mi trabajo. Ha sido un ejemplo y, al tiempo que amigo, un excelente guía. A Luciana Farías por cuestionarme tanto, siempre con criterio, a Mar Martínez, Karla Rivero, Gerardo González, Ariel, Toqui, Pato, Rafa, Erika, Daniela, René Rivas, y a tantos otros que deberían figurar en la lista y posiblemente la memoria me juegue una broma pesada. A todos aquellos compañeros, sin duda muchos, que supieron aportarme saberes y consejos a lo largo de todas las actividades y seminarios a los que asistí durante mi estancia en el Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de Salamanca.

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 Rogelio de la Mora por estar siempre para responder mis preguntas y tenderme una mano.

También quiero hacer constar mi profunda gratitud a los profesores Ángel Molina, Jorge Riezu, Pilar Martos, Francisco Entrena, Francisco Carmona, de la Universidad de Granada, a Miguel Troyano, Elena Martínez Barahona, Sebastián Linares, de la Universidad de Salamanca. No me quiero olvidar de los colegas del Área de Ciencia Política de la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca que me abrieron sus puertas para el cambio de expediente y aceptaron mi proyecto de tesis. Sin su apoyo no hubiese podido llegar a esta instancia. Quiero destacar las charlas y consejos que me brindaron Flavia Freidenberg, Araceli Mateos, María del Mar Martínez Rosón, Mercedes García Montero, Salvador Marti y Puig. También debo agradecer a Daniel Buquet y Aníbal Pérez-Liñán las charlas y los consejos que me brindaron durante su estancia en Salamanca.

Por supuesto, la vida no se resume a lo académico y la difícil y solitaria aventura de escribir una tesis doctoral sería más severa aún si no fuera por el entorno afectivo extra universitario. Debo agradecer, en este marco, a todos aquellos con los que compartí mi tiempo libre y me dieron su cariño, compañía y amor a lo largo de estos años: Jaquie, Jimena, Paco, Liz, Bruno, Marek, Gabriele, Javi, Branislav, Dawid, Mercedes, María, Rocío, Sergio, Jose, Heike, Yolanda, Antonio, Koki, Jeremy, María del Mar, Kameliya, Magda, María, Teresa, Violeta, Paula, Mariela, Elizabeth.

A María Paula Martín por tantas horas de delirios y amistad por distintas latitudes patagónicas y españolas; a María Alejandra Castañeda, que ha conseguido soportar mis locuras desde la adolescencia a pesar de la distancia, que es inmortal como el recuerdo. A Iñaki e Higinio por hacer que les deba tantos favores. Al querido Dani, con quien compartí el entrañable cuarto de la Lillian Penson Hall, durante nuestra aventura londinense.

A todos aquellos autores que me han influenciado, que me han enseñado a ser cauto a la hora de defender la omnipotencia de la razón, que me han ayudado a no caer en conceptualizaciones groseras y permanentes, que me han librado de la ingenuidad de buscar un orden inmóvil y perpetuo, que me han aportado certezas para no crearme la vanidosa ignorancia de encontrar soluciones definitivas a los conflictos sociales. A todos los idealistas que aún se preocupan por incorporar la virtud en el rumbo político, entendiendo lo político desde una visión amplia que traspasa lo institucional. A los que no confunden pensamiento con actividad mental y a aquellos que se toman la vida académica, más que como un trabajo o una casualidad vanidosa, como un proyecto de acción que, traspasando la figura del docente y el investigador, arriba a la función social de convertirse en los rétores del estimulante y ordenado caos contemporáneo que es el Siglo XXI.

# 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*

## 1. 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, etc.

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 en base a 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* (O'Donnell 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 como un “escándalo moral” y que significa que vastos sectores de la población continúan sufriendo privaciones que les impiden ejercer sus derechos más básicos (Kliksberg 2000, 36). Los países iberoamericanos continúan teniendo 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 fenómeno de 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. La presente tesis 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, la tesis 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 las prácticas democráticas, sino que conduce a aislar la gestión pública de los espacio públicos de deliberación y la desconecta así de la realidad, la vuelve en última instancia abstracta e incompetente. Asimismo, la inspiración normativa que anima a la presente tesis 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 la presente tesis, 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 implementadas (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 cit. 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 quienes 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; 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 torna necesario 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 pautas de motivación para las plantillas. 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 implementación siquiera aproximadamente 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, la presente tesis de doctorado 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* (Zizek 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 la tesis.

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 neo-gerencialista, que comenzó a tener un papel creciente en los discursos oficiales a principios de la década de los 90', 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 períodos 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 (Ramíó 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 (Ozslak 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.

## **2. Estructura del trabajo.**

La tesis consta de seis capítulos y conclusiones generales. El primer capítulo está dedicado al marco teórico, mientras que los cinco capítulos siguientes pueden considerarse analíticos. Estos, 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 través 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 neo-públicas. 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 de la tesis, 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 bajo el 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 Latinoamérica, 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 1: 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.

## 1. 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 su 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 al 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 interroge, 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 por qué 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 visibles 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, determinó 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.<sup>1</sup>

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, “el poder es crecientemente ejercido a través de la ideología, y más particularmente mediante el funcionamiento ideológico del lenguaje.” (Fairclough 1989, 2)

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 puzzle 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 través 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, 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

---

<sup>1</sup> “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)

(1995, 84), las distintas voces son ordenadas y subjetivadas para el control social.<sup>2</sup> 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 *consciencia* (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. La vida republicana en el espacio público no se ejercía en base al logos teórico y contemplativo, sino por el contrario, "mediante los *tropoi* o *loci comuni* (Cicerón), que inspiran nuestro pensamiento y lo condicionan." (Roiz 2004, 1) Sobre las limitaciones del pensamiento y su posibilidad de superarlas a través 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 de 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 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

---

<sup>2</sup> 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, etc.

fundamental de Hanna 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 '90 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.

## **2. 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, etc. 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 del '30 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, bajo 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 post-estructuralismo, 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 post estructuralismo, “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 los 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 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.<sup>3</sup> 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.

---

<sup>3</sup> 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 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 enfocado 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).

### 3. Herramientas de análisis.

#### 3.1. 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*.” (Panizza 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 bajo 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.

### 3.2. 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 cuáles 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 (Zizek 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 quién 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 de cuál es el 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.

### **3.3. 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 solo 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*.<sup>4</sup> 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 través 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 solo 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 está dada por la existencia de un marco de ideas coherente y convincente, por el paradigma hegemónico.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> 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.

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 ellas, 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 los años 30 y 40, y la consolidación neoliberal en los 80.

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 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 bajo qué parámetros normativos.

### **3.4. 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 bajo 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 que forma ciertos contextos institucionales específicos limitan fuertemente el juego aparentemente infinito de opciones de cambio, y a través de que mecanismos ciertos actores clave son capaces de avanzar en los principios de lectura de una política determinada.” (Panizza 2002, 69)

A partir de aquí, hay que 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 perduran 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*.<sup>6</sup> 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 por reglas formales y que tienen habilidades tenaces para sobrevivir. Las reglas informales le permiten a la gente cumplir con el proceso diario de

---

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

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 por qué 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 implementación 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 través de las decisiones judiciales, mediante la formulación de normas suplementarias que especifiquen el sentido de los términos utilizados, la creación de *comunidades interpretativas* a través 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 e implementación 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 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 de consenso social necesario para perpetuar su hegemonía. En este sentido, “el texto público es [...] el autorretrato de las elites dominantes tal como ellas quieren ser vistas públicamente.” (Scott 1990, 18)

De esta manera, mientras el texto público está marcado por la estrategia de marketing, el “texto oculto” con los intereses reales de cada sector. 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 sobre qué parámetros se realizaron los diagnósticos sobre 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.

Bajo 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 2: 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*

### 1. Introducción.

En los últimos veinte 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.

En este marco, un recorrido genealógico al proceso de construcción de *gobernanza* demuestra que, si bien existen diferentes tradiciones discursivas alrededor, estas se refieren a asuntos que tienen más que ver con la técnica que con cuestiones ideológicas. 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 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 técnica 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<sup>7</sup>. Roiz considera que “quien vaya a ser ciudadano del siglo veintiuno sabe que vive, aunque no lo diga, en una democracia corrupta” (Roiz 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 (Roiz 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, este capítulo 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 *vigilancia* y *pensamiento pilotado* y cuánto de herramienta teórico-política en la construcción de *gobernanza* para optimizar su utilidad.

## 2. 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

---

<sup>7</sup> Para ampliar sobre 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).

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). 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 por instituciones formales como informales.” Mientras tanto, 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.

### **3. Gobernanza y cooperación internacional.**

El concepto (*good governance*), fue inicialmente lanzado en el ámbito de la cooperación internacional como una “metáfora política” (Doornboos 2004) que ayudaría a promover una nueva generación de condiciones de gobierno que apuntaran a cómo debería ser la reestructuración de la maquinaria administrativa 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, etc. (Doornbos 2004, 373).

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 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 o el mismo Banco Mundial, hasta entonces, en la región. El informe subraya, entonces, 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 hay que enfatizar la “construcción de capacidades”<sup>8</sup> (*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 e implementar políticas de Estado (Banco Mundial 1992, 58 n. 1).

---

<sup>8</sup> El PNUD define la construcción de capacidades como “el proceso por el cual individuos, organizaciones, instituciones y sociedades desarrollan habilidades (individuales y colectivas) para mejorar sus funciones, solventar problemas y determinar y conseguir objetivos”. Por su parte, el Banco Mundial define “capacidad” como “la combinación de personas, instituciones y prácticas que permiten a los países conseguir sus metas de desarrollo”. Para ampliar se puede recurrir al documento de Mark Schacter (2000) presentado por el Instituto de Gobernanza.



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 Plumptre 2003, 1)

De esta manera, “gobernanza” se convirtió en el punto nodal, el concepto clave a partir del cual se organizaría el discurso, de una nueva tradición discursiva crítica sobre los presupuestos teóricos que animaron a los programas de ajuste estructural en las 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 el la Economía Neoclásica.

### **3.1. El reposicionamiento del Estado.**

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 eficacia presupuestaria y liberalismo mercantil. 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).

Bajo esta proposición, March y Olsen (1984) dieron vida al discurso *neoinstitucionalista*. No obstante, los 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. Puntualmente, March y Olsen cuestionan enfáticamente el individualismo metodológico, asociado al conductismo, que subyace a la escuela de la elección racional, paradigma en el cual se apoya el neoliberalismo para definir las actuaciones individuales. Bajo esta idea, el neoliberalismo considera a las personas como actores racionales que persiguen su auto-interés (Peters 2003, 16 y ss.).

En resumen, el análisis de March y Olsen permite establecer 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 concentrarse 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 auto-interés del agente, cuya preferencia siempre es maximizar su propio beneficio y que sus acciones tienen que suponerse racionalmente encaminadas hacia ese fin. De esta manera, subyace a esta escuela la suposición de un sujeto racional cuyas acciones son siempre antecedidas por deliberaciones y estimaciones previas a la acción, que le permiten evaluar sus consecuencias y actuar 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 contribuye 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 de que el desarrollo de burocracias profesionales en los Estados del norte de Europa fue factor fundamental para que el capitalismo pudiera consolidarse (Weber 1921, 571). Tras esta proposición, los neoinstitucionalistas darán fundamental 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)<sup>9</sup>.

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.

---

<sup>9</sup> Para ampliar sobre el análisis de March y Olsen y sus críticas a la economía neoclásica ver Peters (2003).

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 sentencia 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 través 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.<sup>10</sup>

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 tradición de discurso 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 economía neo-clásica, como el Banco Mundial (1997; 1998),

---

<sup>10</sup> 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, bajo 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.

el Banco Interamericano de Desarrollo o las Naciones Unidas (1996).<sup>11</sup> Algunos destacados expertos de estos organismos se convirtieron en fervientes 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 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 incuestionable en 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; Brunetti 1997; Knack y Keefer 1997; Rauch y Evans 1999; 2000)<sup>12</sup>. 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)<sup>13</sup>

Hasta aquí, se puede apreciar cómo la gobernanza, en relación a 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

---

<sup>11</sup> El Fondo Monetario Internacional, sin embargo, continuó trabajando bajo una ideología marcadamente neoliberal.

<sup>12</sup> Para un análisis de estas investigaciones y un detalle general de la metodología y resultados obtenidos, ver Ferraro (2007, 238-244).

<sup>13</sup> Para un análisis de la relación entre Gobernanza y cooperación internacional, y los mecanismos de selección y condicionamiento para recibir ayuda económica, ver Ferraro (2007, 249-257) y Doornbos (2004, 377-385). Los autores analizan cómo los criterios de entrega de ayuda fueron cambiando. Así, si en un comienzo se enfocaba a proyectos puntuales, luego se establecieron pautas de programas mayores y, a finales del siglo pasado, la ayuda dependió de programas de ajuste estructurales y de cuestiones vinculadas a la gobernanza.

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 relación entre los distintos actores sociales y políticos. La gobernanza, en este marco, englobó las discusiones en torno a cómo mejorar la administración del Estado.

#### **4. Unión disciplinaria, discursos diferenciados.**

Al incorporar elementos de la estructura política y, al mismo tiempo, enfocar en cuestiones de gestión administrativa, la gobernanza une 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 unión es el núcleo de un nuevo debate que apunta a determinar los actores de la gobernanza, sus roles y espectro de acción.

Las incógnitas a resolver apuntan a determinar gobernanza para qué, quién/es decide/n 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 tan disímiles como los de todos los sectores sociales<sup>14</sup>. Ante estas disyuntivas, las orientaciones discursivas se

---

<sup>14</sup> Martin 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

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.

**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

#### **4.1. 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 y 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, ha buscado el establecimiento de nuevos patrones hegemónicos de institucionalismo global, a través

---

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 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 (Doornbos 2004, 376-377) (ver cuadro 1).

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 socio-culturales 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.

En este punto, es importante destacar que el ímpetu por concebir un concepto claro de gobernanza no se originó en el discurso académico, sino en el de los organismos de crédito.

#### **4.2. 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 Plumtre 2003; Whittingham 2002) involucrando a la ciudadanía en estos procesos (Kraemer 1967) y posibilitando la incorporación 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 socio-político 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 multi-centrado, 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).

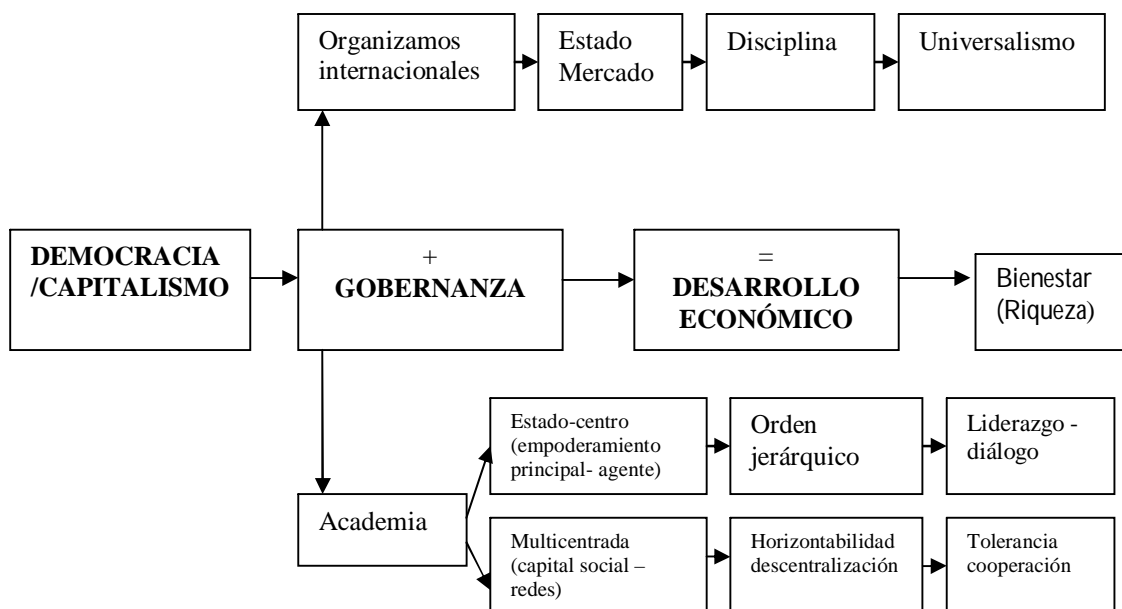
#### ***4.2.1. Gobernanza Multicentrada: entre el capital social, las redes y los sistemas.***

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 está centrado en instituciones supra-nacionales (Whittingham 2002, 5).

En este contexto, la mera intención de erigir a un ente por sobre encima de los demás, ya sea este 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 multi-céntrica, 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).

**Gráfico 1: Tradiciones discursivas de gobernanza – conceptos clave**



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 y capaces de tomar decisiones e implementarlas 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 *Westminister* 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, etc.) 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, etc.) 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). Allí 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 enfocando 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 socio-político. 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 auto-gobierno, co-gobierno o gobierno jerárquico (Kooiman 2004, 178).

Kooiman propone partir de la aceptación de la diversidad, el dinamismo y la complejidad para propiciar 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 estar conciente, explícita 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<sup>15</sup>.

#### ***4.2.2. 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 y deseos 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

---

<sup>15</sup> Estos esquemas requieren condiciones estructurales e institucionales previas para su funcionamiento y una integración y educación cívica de alta 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 representan los intereses de todos los grupos socioeconómicos, étnicos, religiosos; b) Debe existir una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada, bien organizada y donde la libertad y la igualdad frente a la ley este 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.

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 y la necesidad 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 estos 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. Cómo se vio anteriormente, un esquema de gobernanza totalmente descentralizado implica una racionalidad absoluta, un nivel de tolerancia, solidaridad y cooperación muy elevado y un nivel de educación proporcionado. Incluso algunos autores que defienden el esquema descentralizado son concientes 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).

Cabe destacar que, si bien no se enmarcan dentro de las tradiciones discursivas académicas, los discursos de los organismos internacionales también conciben al Estado en el centro de la Gobernanza.

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

los ochenta y principios de los noventa: la Nueva Gerencia Pública<sup>16</sup> (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”<sup>17</sup>. 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 los noventa, 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<sup>18</sup>. 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 redundante 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 burócratas de ventanilla (*street-level bureaucrats*) (Peters 2005, 587-588; Lipsky 1980; Meyers y Vorsanger 2003).

---

<sup>16</sup> Para ampliar sobre la Nueva Gestión Pública, Barzelay (2000); Pollit y Bouckaert (2003).

<sup>17</sup> Peters recuerda que Hood (1991) y Pollitt y Bouckaert (2003) son otros autores que critican la igualdad de ciudadano con cliente en el marco de la NGP.

<sup>18</sup> Estos principios, bajo los cuales ya se gobernaba en algunos países, sobretudo en el norte de Europa, fueron estrategias concientes de reformas en otros, como Estados Unidos o Canadá. En estos casos, las recomendaciones para impulsar este tipo de cambio llegaron a través del programa de Revisión del Desempeño Nacional 1993 (National Performance Review 1993), en el caso estadounidense, y del Public Service 2000 y el Programa para la participación ciudadana en Canadá. Para ampliar, Peters 2005.

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 e implementar 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. 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<sup>19</sup> 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). Respecto a cómo dirigir los departamentos gubernamentales, Aucoin recupera las ideas de Otto Brodtrick, quien identifica cuatro cuestiones fundamentales para el buen desempeño de las organizaciones: 1) enfatizar en las personas (*emphasis on people*); liderazgo participatorio (*participatory leadership*); estilos de trabajo innovadores (*innovative work styles*) y una fuerte orientación hacia el cliente (*strong client orientation*)<sup>20</sup>.

Joan Prats también 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

---

<sup>19</sup> La *teoría principal/agente* fue desarrollada en la Escuela de Chicago y considera que el gerenciamiento requiere que los que 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 aquel le resulta difícil saber si este cumple con el contrato, a menos que el principal lleva 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).

<sup>20</sup> Las ideas de Otto Brodtrick fueron expresadas en un informe sobre el buen desempeño de las instituciones publicado por la Auditoría General de Canadá.

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.” (Prats 2004)

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 bienestar, 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 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 puede 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, bajo ciertas circunstancias, sucede todo lo contrario (Poole 1993, 213).



En definitiva, si bien como advierten Ahrens (1999) y Doornbos (2003) existe la práctica académica de realizar una apropiación particular del gobernanza, para incorporarle alcances y connotaciones alternativas, esta se realiza sobre axiomas estrictamente definidos y en torno a puntos nodales claros que establecen un acercamiento a la realidad desde ideas hegemónicas.

## 5. 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<sup>21</sup>. 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 Plumtre (2003, 4), lo importante es que la gobernanza, convertida en punto nodal del discurso 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 han sido los encargados de buscar, con más ahínco, su carácter normativo. En este sentido, los estudios de gobernanza han privilegiado la construcción de sistemas de medición, con el objetivo de hallar evidencia

---

<sup>21</sup> Por ejemplo: 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). Entre los Institutos Universitarios figuran: Institute of Governance Studies (Simon Fraser University – Burnaby, Canadá), Institute of Governance (University of Edinburgh – Edimburgo, Escocia), Institute of Governance, Public Policy and Social Research (Queen’s University Belfast – Belfast, Irlanda), Governance and Social Development Resource Center (University of Birmingham – Birmingham, Gran Bretaña), Institute of Governance and Public Management (University of Warwick – Coventry, Gran Bretaña), National Institute of Governance (University of Canberra – Canberra, Australia), Instituto de Gobernanza empresarial y pública (UCES – Buenos Aires, Argentina), Instituto Fermín Caballero de Política y Gobernanza (Universidad Carlos III – Madrid, España).

empírica que demuestre la relación entre la buena gobernanza y un mejor desempeño económico. El Banco Mundial, a través del documento *Governance Matters* (Kaufmann, Kraay, 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, Zoido 1999, 7-11)<sup>22</sup>. Estas mediciones, en la actualidad, son un dato fundamental para decidir sobre la concesión o no de créditos.

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, 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, en base al 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

---

<sup>22</sup> Los seis indicadores son: 1) Voz, Libertades Fundamentales, Accountability; 2) Estabilidad Política, sin violencia ni crimen; 3) Calidad del Marco Regulatorio; 4) Eficacia Gubernamental/Burocracia; 5) Control de la Corrupción; 6) Aplicación de las Normas del Derecho.

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, que 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 como 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 esta pueda u otros actores puedan desempeñar un rol proactivo en cuanto a gobernanza.” (Whittingham 2002, 14)<sup>23</sup>

## **6. 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 de discurso en el seno de los organismos internacionales y, particularmente, en lo concerniente al rol del Estado en cuestiones de desarrollo (ver gráfico 1). Todo esto se dio en el marco de una contraposición entre un discurso

---

<sup>23</sup> Whittingham destaca dos categorías de indicadores (Whittingham 2002, 15): a) Un conjunto de indicadores que se centra en la identificación de cambios en el desempeño del gobierno local, qué tan inclusivo, transparente, responsable es éste; b) Un conjunto de indicadores que se centra en la identificación de nuevas formas de asociación y vinculación entre diferentes actores, pero que considera que éstas están fuertemente promovidas desde el gobierno.

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, la totalidad de los discursos conciben lo económico-financiero 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 que normativiza en tanto resume los problemas a conflictos de arreglos institucionales. De esta manera, cualquier tradición discursiva opuesta a estos principios resulta enemiga y detractora. Para sedimentar su hegemonía, el discurso debe eliminar otras posibilidades discursivas, y en este sentido queda excluidas, por ejemplo, las que se apoyan en el paradigma de la complejidad (Morin 1994), las que promueven la necesidad de recuperar el buen juicio retórico a la hora de pensar lo político y las democracias contemporáneas (Roiz 1992; 2003) o aquellas que advierten sobre 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<sup>24</sup>, aunque esta discusión ha sido devaluada por los ámbitos tecnócratas

---

<sup>24</sup> Las advertencias sobre que los principales males del mundo están relacionados con la carencia de ética en la política moderna y el déficit ético del mundo contemporáneo se remonta 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

y sólo mantiene su importancia en ámbitos acotados de estudio de la ética política y 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 transportar 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 de 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 sin no se gira en torno a una seudodemocracia que limita el pensar. Probablemente, el problema no sea la democracia, sino la desvirtuación de la democracia. En definitiva, todos los sistemas políticos deben justificar su esencia y su persistencia social en base a un discurso de legitimidad, y la gobernanza llenó un hueco discursivo en torno a la relegitimación de la democracia<sup>25</sup>.

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 valores puramente económicos, condiciones de mercado y pautas de consumo para determinar las condiciones de bienestar.

Por último, gobernanza es presentado como un fin (y solución) en sí mismo, dando a la ecuación discursiva, y a la realidad político-económica, un carácter

---

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).

<sup>25</sup> 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 record, 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.

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 antiguo grecolatino, y denunciar los canales de racionalización que pudieran generar sus tradiciones discursivas. 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 roiziano. En este sentido, 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 final. 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 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 esta situación, y dado que todo lo referente a la reforma de la administración pública fue incorporado a los debates sobre cómo lograr una buena gobernanza, se hace necesario analizar el desarrollo discursivo de los distintos

paradigmas en torno a la gestión pública y su relación con el discurso mayor que los engloba. Es importante determinar cómo se piensa en torno al tema y determinar continuidades y rupturas en torno a los puntos nodales generales.

### Capítulo 3: 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 planteado por la ecuación que da sentido al concepto de gobernanza (ver gráfico 1), construyeron sus postulados siguiendo las pautas del pensamiento pilotado promulgado por la democracia vigilante, y delegaron a la razón técnica-dialéctica la función de encontrar esquemas universales de organización de las dependencias. El motor desde el cuál 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 debían enfocar en el desarrollo económico. Bajo 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, nacería un nuevo discurso que



incorporaría elementos de las distintas tradiciones anteriores y forjaría 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 los noventa, 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 de *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 hegemónico administrativo pareciera ser imposible una motivación como dimensión moral<sup>26</sup>, 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 surgió un nuevo discurso enfocado a debatir la reforma administrativa no sólo desde variables técnicas sino desde la repolitización de la discusión. En este sentido, estas corrientes neopúblicas, apuntan a que la 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 se servicio público a las dependencias.

---

<sup>26</sup> Si bien 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, tradicionalmente, estas pretensiones morales se han unido a la necesidad de buenas remuneraciones e incluso de incentivos económicos para los empleados. Por supuesto, esto se relaciona con la idea general de estipular la necesidad de una buena administración en el marco estricto del capitalismo enfocado al desarrollo económico. En definitiva, los valores finalistas del orden imperante estarán siempre por encima de cualquier pretensión moral o, en todo caso, esta estará subordinada a ellos.

## **1. Orígenes de la burocracia.**

### **1.1. 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 ellos 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 “Querrela 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 neo weberiano.

La administración patrimonialista se desarrolló bajo regímenes de monarquía absoluta, en las 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 y 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 al “sentido de justicia” del juez o autoridad, de acuerdo a 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. Esta interrelación entre las dos instituciones 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 solo 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 marco, 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 dentro de las instituciones burocráticas, del mismo modo que sucede dentro del capitalismo. De esta manera, en relación a 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 mayor poder. Ante la repetitividad de la norma y la estructuración normativa, estos sistemas de

acciones pasan a ser automatizados, al modo de una máquina. 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 autónoma de los procesos políticos.

## **1.2. 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, sería 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 pequeño<sup>27</sup> 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

---

<sup>27</sup> El Estado liberal sólo contaba con cuatro ministerios: Justicia (responsable de la policía), Defensa (ejército y marina), Hacienda, Relaciones Exteriores (Bresser 1996, 5).

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.

Al mismo tiempo, la prosperidad económica, generada por la estructuración capitalista de post-guerra 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 “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)

Por su parte, William Niskanen (1971) centró sus cuestionamientos en la ineficiencia de una burocracia centrada 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.

## **2. La Nueva Gerencia Pública.**

### **2.1. Surgimiento y argumentos iniciales.**

Una vez más, una coyuntura económica, esta vez la crisis de principios de la década del setenta, creó el contexto apropiado para imponer un nuevo discurso hegemónico sobre la gestión. Así, la Nueva Gerencia Pública (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 los años ochenta 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 esta manera, 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).

La tesis de Osborne y Gabler apunta 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 Gaebler, las burocracias jerárquicas y centralizadas diseñadas en los años treinta y cuarenta no funcionan bien la vertiginosa y cambiante sociedad y economía de los noventa (1992, 11-12). En breve, estas proposiciones se desarrollarían como una corriente teórica y académica relacionada con los postulados del neoliberalismo.

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 Ruíz Alanís 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<sup>28</sup>. 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.
- 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 (sobretudo 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, sobretudo 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 e implementación de las reformas enmarcadas dentro de esta corriente parte de las nociones de la Gestión Estratégica de Recursos Humanos (Strategic Human

---

<sup>28</sup> Para Hood y Jackson (1991) la NGP 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).



Resource Management)<sup>29</sup>, 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 a través de 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 apunta a que las organizaciones privadas son, per sé, más eficientes que las organizaciones públicas<sup>30</sup>.

La Nueva Gestión Pública organiza el entramado institucional de la administración pública a partir de organismos centrales (ministerios) que establecen contratos de provisión de productos y servicios con agencias desconcentradas cuyos directivos (agentes) tienen entera libertad de acción<sup>31</sup>. 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 en 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 por rendimiento: el gobierno consagra la idea de considerar a los directivos de organismos públicos de la misma manera que gerentes de empresas

---

<sup>29</sup> Amstrong 1999; Kligner y Nalbadian, 1998

<sup>30</sup> 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”.

<sup>31</sup> 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.

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 períodos 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 bajo 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:

- 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<sup>32</sup>.

La vertiente más radical de la NGP, tal como se implementó en Latinoamérica, plantea soluciones como las privatizaciones y la contratación externa (*contracting out*) de las actividades gubernamentales (Cunill 1997, 240). Siguiendo a Cunill, Quintín (2002) expone cinco componentes básicos de una reforma de la administración basada en la NGP, tal como se implementaron en la región: Indicadores de Gestión;

---

<sup>32</sup> En principio, todas las organizaciones sin fines de lucro son o deben ser organizaciones públicas no-estatales (Bresser 1996, 24).

Compromisos de Resultados; Evaluación de Desempeño; Incentivos; Rendición de Cuentas (accountability)<sup>33</sup>.

**Cuadro 2: Tipos de administración**

<b>ADMINISTRACIÓN PATRIMONIALISTA</b>	<b>ADMINISTRACIÓN BUROCRÁTICA</b>	<b>NUEVA GERENCIA PÚBLICA</b>
Siglo 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	Democracia
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-resultadita
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

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. ¿Por qué? Porque 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 de sentido. El análisis de discursos oficiales concretos sobre la reforma del Estado permite determinar en qué

<sup>33</sup> 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).

sentido, y bajo qué ideas, se implementan 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 rector entre las ideas rectoras de los imaginarios políticos y el alcance de estos conceptos rectores del discurso reformista. Un orden político podrá enfocar en la eliminación de la pobreza, 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 generaran 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 bajo las cuales se aplican. La eficiencia surgirá, entonces, de ambas consideraciones.

## **2.2. 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, favorece 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 como 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 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 e implementar 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 de *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 comprendido y utilizado 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 implementar 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<sup>34</sup>.

### **3. Neo-Weberianismo y corrientes neopúblicas.**

Las corrientes neopúblicas<sup>35</sup>, 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 (Ramio 1999; Pollit 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<sup>36</sup>.

Los teóricos de esta corriente enmarcan sus análisis en torno al neo-institucionalismo, 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 (Ramio 1999, 45 y ss.; Kliksberg 2004).

---

<sup>34</sup> 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 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)

<sup>35</sup> Para una caracterización profunda de las corrientes neopúblicas y las neoempresariales ver Ramio 1999 y 1999b.

<sup>36</sup> De hecho, en ningún momento se cuestiona la legitimidad de la NGP ni la necesidad de recuperar algunas de sus ideas en torno a la estructura organizacional del Estado.



### 3.1. Nacimiento y fundamentos del neo-weberianismo.

En *Public Management Reform*, Pollitt y Bouckaert realizan un análisis comparativo de las reformas de la administración pública en doce 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 las reformas fueron 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 través 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 pública con el sector privado. Estos países fueron los más entusiastas a la hora de importar técnicas del sector privado<sup>37</sup> al sector público (Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido).

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* bajo la proposición de que todo lo que puede ser privatizado, debe ser privatizado. Esta propuesta extrema fue utilizada en 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: (Pollit 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.

---

<sup>37</sup> Entre las técnicas que destacan los autores encontramos la causación contable (accruals-accounting), el benchmarking (punto de referencia) y el franquiciamiento dentro del sector público.

- 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, sobretodo 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 (Pollit y Bouckaert 2004, 99-100).

Por otra parte, Pollit 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.

### 3.2. Enfoque latinoamericano: la propuesta del CLAD.

Por su parte, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) confeccionó una propuesta de *nueva gestión pública para América Latina*<sup>38</sup> que se adaptara a la realidad y necesidades de los países de la región. Con su documento, la organización se posicionó a favor de la implementación 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 implantadas 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 qua 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 bajo nociones de efectividad y eficiencia.

La propuesta gerencial del CLAD apunta a que, si bien el Gobierno no puede ser una empresa<sup>39</sup>, 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

---

<sup>38</sup> El CLAD fue creado en 1972 para contribuir a la modernización de la administración pública. En la década de los noventa, 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.

<sup>39</sup> Sobre el “paradigma empresarial del gobierno”, ver Roberto Cavalcanti de Albuquerque (1995).

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 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 torno a las modificaciones propuestas, el CLAD considera que las reformas deben apuntar a estructurar una administración caracterizada por: a) la flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos; b) el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores; c) la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas.

La eficacia administrativa toma mayor importancia si se tiene en cuenta que los Estados de la región son más bien “pobres”, por lo que se deben optimizar los recursos. Al mismo tiempo, se debe tener el presente la necesaria democratización del servicio público a lo largo de todo el proceso de reforma.

En medio de diversos programas de reformas, es necesario destacar que en América Latina se intentó implantar un supuesto sistema superior 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 encarnado 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.

### **3.3. 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 remarcan 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 neo-weberianismo, 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 de fundamental importancia 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 desde entenderse desde modelos interorganizacionales de cooperación entre ámbitos públicos y privados, y con la participación de los distintos ámbitos de gobierno.

El eje centra de esta tradición discursiva se centra 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 amolda 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 Ruíz 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 claro y un marco de valores estricto 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 consideren correcto.

#### **3.4. La visión neopública como recuperación de la ética y los valores de servicio.**

Tras los resultados insatisfactorios de las reformas impulsadas en Latinoamérica, y la continuidad del carácter informal y corrupto 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. No obstante, el planteamiento de estos autores presenta algunos focos de conflicto discursivo que es necesario destacar para optimizar la propuesta.

La soluciones propuestas por estos autores apuntan a la “formación y socialización de unos valores y una ética pública moderna que contribuya a configurar una cultura organizativa” que recupere 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 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, su discurso 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.” (Ramio Salvador 2005, 59) De esta manera, el concepto fundamental sobre el que giran los diagnósticos de esta corriente es el de cultura organizativa, ya que se parte de reconocer su fundamental importancia para una buena gestión. La cultura organizativa serían “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, etc.” (Ramió 1999a, 4-5) Esta cultura organizativa se edifica mediante la articulación de mitos, valores e ideología. La esencia del enfoque 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.

En este marco surge un primer punto de conflicto discursivo. La identidad institucional, lo 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 permanente con los demás ámbitos y campos sociales. En este sentido, se debe hablar de cultura/s organizativa/s múltiples y en permanente resignificación. Aceptar la complejidad es también aceptar que estas cultura/s 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 que, por sí misma, sea solución permanente a la buena administración. Del mismo modo, determinar tipos ideales<sup>40</sup> de organizaciones desde las cuales conceptualizar cada caso es caer en una simplificación. 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 administración, e incluso en una misma dependencia. Si bien las simplificaciones pueden resultar útiles para promover programas de reformas generales y acciones comunes, esto ni se corresponde con la descripción de una realidad puntual ni con las prácticas del buen pensamiento, genuino y complejo (Roiz 1992a; 2006; Fernández Llebreg 2001).

No obstante esta salvedad, es importante reconocer el acierto de Ramió y Salvador en la necesidad de incorporar valores éticos y de servicio público al seno de las distintas dependencias. Factiblemente, sea esta, y no simplemente la estructura organizacional, la carencia más grave de las administraciones latinoamericanas. Al mismo tiempo, se podría especular también con que, ante una coyuntura virtuosa con

---

<sup>40</sup> Ramió destaca la sistematización de cuatro tipos de estructuras organizativas: Zeus, Apolo, Dionisio, Atenea (Mas, Ramio 1997; Ramio 1999, 6-7). Por supuesto, luego, necesariamente, reconoce 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.

valores de compromiso cívicos consolidados, las propias pautas de organización y funcionamiento de las dependencias quedarían en segundo plano, puesto que, de todas maneras, los resultados serían efectivos. Sin embargo, se trata de un desafío complicado. Ramió y Salvador, por ejemplo, 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, etc.) 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 natural. Los valores gerencialistas “van acompañados de instrumentos que favorecen su inmediata ejecución”, por lo que no hay que asumir unos valores gerencialistas neoesempresariales sino que hay que implantar determinadas 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 miramientos deontológicos estrictos puede ser foco de conflicto para los funcionarios.

Sin embargo, esto no debería ser un problema si no se recurriera, 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. La evaluación de los actores también se debe dar en el marco de la complejización social, y es aquí donde la importancia de buenos valores sociales es fundamental. No se puede tomar la administración y sus actores como algo estático; cada agente, al mismo tiempo, desarrollará distintos roles y, que en algún punto desorden administrativo alguien pueda desarrollarse como empleado, funcionario o político, no implica 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 clientes de otras dependencias administrativas. Es decir, los actores que intervienen en la totalidad del proceso administrativo tienen múltiples roles sociales. Es en esta paradoja donde el discurso neopúblico y la necesidad de cargar de buenos valores 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.

En problema, entonces, radica en que no se trata simplemente de incorporar buenos valores y una ética pública a las dependencias administrativas, sino que los mismos valores y la misma ética deberían estar sedimentados en la sociedad. Existe, entonces, un nuevo problema con el planteamiento de Ramió y Salvador, quienes consideran que, una vez se implante una cultura organizativa con los valores deseados, estos deberían trasladarse a la sociedad toda (2005, 112-113). La pregunta necesaria debería ser si es la administración quien debe dotar de valores a la sociedad o la sociedad quién debería dotar de buenos valores a la administración pública. La respuesta más efectiva sería, probablemente, que se trata de un proceso complejo y recursivo en el que ambas variables deben cambiar y nutrirse entre ellas. Sin embargo, para justificar la importancia de dotar, en primer término, a la administración de buenos valores, Ramió 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 (Ramió 1999a, 17).

Difícilmente se pueda llenar de buenos 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 a aquellas tradiciones discursivas que advierten sobre las compilaciones de incorporar un moral de la vida buena a un orden social donde el mercado, como agente amoral (Soros 2002, 194; Poole 1993, 203-204; MacIntyre 1987; 2001, 181–ss; Cohen 2001), se ha convertido en actor fundamental y, muchas veces, garante de las interacciones humanas.

En este marco, no obstante, se debe estipular que el desafío debiera apuntar a formar una plantilla de empleados públicos en donde la virtud fuera el mérito más sobresaliente. Así, cobra relevancia 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.”<sup>41</sup> Roiz comente un error: no hay 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. Al mismo tiempo, la aseveración de Roiz puede prever la universalización y continuación del problema, puesto que si alguien, lo diga o no lo diga, incorpora la certeza de que habitará un ámbito corrupto, deberá prepararse psíquica, racional y moralmente para desarrollarse en una coyuntura de este tipo, donde lo *justo*, probablemente, no sea un valor a tener en cuenta. 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<sup>42</sup>. La dificultades para poder llevar a la práctica esta idea serían, en el menor de los casos, similares a las de encontrar suficientes gerentes con el perfil exacto estipulado, por ejemplo, por la Gerencia Social.

---

<sup>41</sup> 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 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)

<sup>42</sup> 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.

Por todo esto, es de fundamental importancia prestar atención a los *imaginarios* políticos y sociales alrededor de los cuales se desarrollan las reformas. Es a partir de allí desde donde las instituciones informales cobran sentido y legitiman su utilidad. La corriente neopública reconoce el 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.

**Cuadro 3: Corrientes desde la aparición de la Nueva Gerencia Pública**

<b>NUEVA GESTIÓN PÚBLICA</b>	<b>NEO-WEBERIANISMO</b>	<b>GERENCIA SOCIAL</b>	<b>CORRIENTE NEOPÚBLICA</b>
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 a posteriori	Evaluación por resultados a posteriori	Evaluación por resultados a posteriori	Evaluación por resultados a posteriori
Control por incentivos y premios monetarios-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

No obstante, el discurso eminentemente técnico, como el gerencialista, es presentado como una narrativa *aideológica*. Esto es posible gracias a 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 es incompleto y se convierte en una incoherencia narrativa cuando 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 este discurso. En definitiva, un problema grave del discurso gerencialista, por ejemplo, ha sido su inexactitud semántica. Los esquemas de reorganización parten 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. La *eficiencia* y la *eficacia*, por ejemplo, no son conceptos cargados de sentido sino 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 ser ineficientes. *Eficacia* y *eficiencia* siempre adquieren valor en medio de un discurso necesariamente ideológico. El caso hegemónico, en torno a las reformas, ha sido significar estos conceptos desde la lógica mercantil, y evaluarlos desde la relación coste-resultado.

Analizar las ideas a partir de las cuales estos conceptos se cargan de sentido es un paso fundamental optimizar la narratividad sobre las reformas de la administración pública. Si bien estos conceptos se incorporan a modo de herramientas técnicas o valores finalistas, su resignificación estará marcada por 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 guiarse su alcance normativo y las direcciones de su implementación, debe incorporar un matiz ideológico-político y no meramente centrarse en la enumeración de principios técnicos. 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.

#### **4. Los discursos y sus limitaciones.**

Como se ha visto a lo largo de este capítulo, el aspecto económico ha sido motor fundamental no sólo del auge de la reforma administrativa y la modernización del Estado como una necesidad indispensable de la reinterpretación política del siglo XXI, sino también el argumento justificativo que determinó el paso histórico de un modelo burocrático a otro. Este fundamento económico contemporáneo es expresado por 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 por qué las teorías de la motivación sedimentadas en el discurso gerencialista apuntan al autointerés del individuo como valor ineludible. Por ello, 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 a ser solucionadas y transformadas simplemente con nuevos arreglos organizacionales y reformulación de pautas procedimentales.

El punto nodal en relación al valor finalista de la administración se mantuvo estable, centrando sus objetivos en el desarrollo económico. No obstante, posteriormente, surgieron visiones neopúblicas más amplias que apuntaron 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 éticos sólidos no debe ser argumentado, justamente, desde su influencia, positiva o negativa, con variables econométricas.

Por otra parte, en relación al sentido discursivo de interpretación de la coyuntura, es de destacar un nexo de unión entre las distintas tradiciones discursivas. Los distintos discursos comparten un trasfondo ideológico en torno a cómo aprehender la realidad y proponer esquemas superadores: todas parten de una pretensión de objetividad plena, amparada en una concepción hiper-racional del ser humano. En este sentido, el marco de interpretación de coyuntura de los distintos paradigmas se corresponde con las bases conceptuales del discurso técnico *vigilante*. Incluso las corrientes neopúblicas o sociales, ya sea en su preocupación por encontrar un perfil gerencial adecuado o por imponer una cultura organizativa particular, conciben la posibilidad de, a partir de la Razón, definir la solución final al conflicto y determinar un *deber ser* definido y perdurable. Justamente, el discurso técnico se nutre del culto al conocimiento desde una connotación científicista y eleva la racionalidad técnica-instrumental al estrado de valor social elemental para el progreso (Fischer 1989, 21-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 un aplicación de métodos técnicos a la solución de problemas definidos, sino un *ethos*<sup>43</sup> penetrante, una visión del mundo que subsume la estética, la religión y el pensamiento tradicional bajo el modo racionalista.”<sup>44</sup> 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 un *one best way* de organización y desarrollo de la administración. En definitiva, la oposición a los distintos paradigmas no parte desde una perspectiva

---

<sup>43</sup> Ethos considerado como forma de concebir al mundo y comportarse frente a él.

<sup>44</sup> Para una genealogía de la tecnocracia ver Estévez (2006), para un análisis del alcance de la tecnocracia como ideología ver Fischer (1989) para un análisis de las estrategias de sedimentación del discurso tecnocrático ver De Lucas (2003).



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 en buen desempeño de las administraciones se suceden de forma unidireccional y monocausales. Los nuevos paradigmas se presentan como una síntesis superadora dialéctica 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 axiomatizada que conforman los cimientos de su semántica. Sus acciones y presupuestos siempre se ampararán en un cúmulo de ideas que determinaran lo hacible y aceptable desde el imaginario construido para aprehender el mundo. Es allí donde se debe apuntar para sacar provecho de sus herramientas, elevando la racionalidad, sepultando la racionalización, y comprendiendo que la complejidad es una cualidad ineludible de la naturaleza humana y el 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 los 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 misma determinan una visión del mundo concreta. Cuando el hombre se abandona a la conciencia tecnocrática, de 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, y serán, ineficientes si simplemente se basan en la construcción de nuevos conceptos técnicos impuros y arreglos institucionales.

Ante este marco, el trabajo se propone analizar la construcción discursiva en torno a la reforma en Argentina, Uruguay y Chile, y determinar la influencia 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 resultados, indefectiblemente, serán diferentes. Ergo, al tiempo de pensar un programa de reforma global, no sólo deben tenerse en cuenta los conceptos técnicos que apuntan a reorganización de estructuras y modificaciones procedimentales, sino que es menester definir el marco de ideas que conforma el imaginario político. De este esquema general y múltiple, dependerá el resultado.

## Capítulo 4: 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 se 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*

### 1. 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, etc.) 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<sup>45</sup>, 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 Poder Ejecutivo.

---

<sup>45</sup> 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. Ver Agamben 2003.

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 política.

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 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 organizar 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 discreción para organizar las dependencias del Estado y sus empresas fue una constante durante estos años.

## **2. La llegada de la democracia: el gobierno de Alfonsín.**

### **2.1. 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 desvastada 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 gobierno 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 republicanismo 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 (Alfonsín 1983). [...] 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 funciones. 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)<sup>46</sup>

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 (ver 1.4.). 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 tendiente de sedimentado para el funcionamiento 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.

## **2.2. 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 cause 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

---

<sup>46</sup> En el área metropolitana de la ciudad de Buenos Aires se agrupa aproximadamente un tercio de la población total del país (INDEC 2001).

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 permanente 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, restado 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 hacia la burocracia permanente, 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. “Se desarrolló



entonces un estilo de gestión pública marcado por la sospecha de falta de lealtad por parte de los funcionarios permanentes. De este modo, para la implementación de ciertos programas fundamentales, el gobierno debió recurrir a la creación de amplias ‘burocracias paralelas’” tendientes a neutralizar el servicio civil permanente (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 por ciento (Oszlak 1997).

En cuanto a las políticas de reforma impulsada desde la 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 a la estructura organizacional, se contempló la reducción del número de secretarías de Estado a 30, con un número variable de ministerios<sup>47</sup>. En cuanto al personal, se consideraba imprescindible apuntar a la calidad, tanto en formación como en entrenamiento, a 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 través 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 “elite”, cuya creación se acompaña de un discurso con referencias explícitas a la “Ecole Nationale d’Administration” francesa (ENA).

Al poco tiempo, sin embargo, el discurso refundacional del Estado democrático iba a comenzar a ser cuestionado, y en gran parte desplazado, por la invocación de la

---

<sup>47</sup> La pregunta del número de secretarías de Estado reaparecería una y otra vez en los años siguientes.

crisis económica. Con una inflación anual de casi el 700 por ciento (ver gráfico 2) 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<sup>48</sup> y, en junio 1985, Juan Sourrouille se hacía cargo de Hacienda. Es de destacar que, a pesar de la situación caótica, el imaginario político no incorporó dentro de lo *justo* el hecho de incorporar a la agenda pública una revisión de la legitimidad de la deuda argentina.

### **2.3. 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 en un 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 por ciento. No obstante, las medidas no se implementarían 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

---

<sup>48</sup> La política argentina se ha caracterizado por los constantes cambios en el Ministerio de Economía. Sourrouille, por ejemplo, fue el vigésimo segundo ministro desde el año 70 hasta su asunción. En el período que analiza este trabajo (1983-2001), 11 hombres serían los encargados de dirigir la cartera económica.

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 administración puesto que aquellos que elegían dejar sus puestos eran quienes se veían con mayores oportunidades para ingresar al sector privado<sup>49</sup> (Repetto 2001).

#### **2.4. El traslado de la capital.**

Los resultados positivos a corto plazo del Plan Austral para reducir la inflación (ver gráfico 2) permitieron que el gobierno recuperara la promesa electoral de fundar

---

<sup>49</sup> En ese sentido, el siguiente secretario de la Función Pública, Luis Stuhlman, reconoció en 1988 que la mayoría de los 15.000 empleados que optaron por el retiro voluntario fueron los más competentes en sus áreas específicas<sup>49</sup> (cit. en Repetto 2001).

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 (ver figura 1). 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 se habían sucedido alternativamente en las últimas cinco décadas, el imaginario político apuntaba a la necesidad de apuntar 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.

Figura 1: Ubicación geográfica de Viedma



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 el buen pensar retórico 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 los ochenta, no volver a prestar atención al tema sería redundar en soluciones propuestas desde un marco de pensamiento limitado<sup>50</sup>.

## **2.5. Administradores Gubernamentales: o cómo crear y acabar con un cuerpo de elite.**

Del plan pionero de la Secretaría de la Función Pública, sólo se implementó 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. La creación del Cuerpo 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 1.000 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 vio anteriormente, el presidente advirtió desde un principio sobre la necesidad 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

---

<sup>50</sup> Vale destacar que, a 20 años de la aprobación del proyecto, Alfonsín consideraría que la necesidad de traslado de la capital continuaba siendo necesaria. En una entrevista personal, un funcionario del gobierno radical, que más tarde se desempeñaría como ministro de Economía durante el gobierno de De la Rúa (1999-2001), consideraría que la necesidad de descentralizar Buenos Aires era un reto necesario para reconstruir el federalismo nacional y el buen funcionamiento de las instituciones. No obstante, el tema no volvió a ser incorporado a la agenda (entrevista privada realizada en octubre de 2008).

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)

Bajo estas premisas, en 1985 comenzó el reclutamiento de administradores gubernamentales a través de un estricto sistema competitivo. En agosto de ese año se puso en marcha el programa de entrenamiento, pero recién en 1987 el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (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, en base a la afinidad política, dentro del cuerpo de elite. 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 al 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.

### **3. 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<sup>51</sup>. Probablemente por esta situación, Menem llegó al poder con un discurso tradicionalmente peronista y populista que proponía “salario y revolución productiva”<sup>52</sup>. 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 período de gracia en el pago de la deuda externa.

---

<sup>51</sup> 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 que se habían planteado durante el gobierno de Alfonsín, en 1987.

<sup>52</sup> Para ampliar sobre la propuesta electoral de Menem, *La Revolución productiva* (1989).



“Durante los cinco años de este período, 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 1991, 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.

La inflación anual, en 1989, se acercó al 5000% (ver figura 2), 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 si sola, no tenía ningún atributo que pudiera solucionar lo que ahora era caos: la economía nacional.

### **3.1. 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 familiar 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<sup>53</sup>. 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.” (Menem1989)

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, “los apoyos o la tolerancia social a las reformas y a la estrategia menemista provinieron [...] de la necesidad de huir de un presente insoportable y [...] del temor a volver a esa situación extrema.” (Novaro y Palermo 1996, 235)

### **3.2. 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,

---

<sup>53</sup> Esta frase mesiánica sería recuperada en el futuro para hablar de los logros del gobierno. Por ejemplo: “Ese Argentina levántate y anda de 1989, es hoy una realidad” (Menem 1991c).

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 denomina cambios de tercer orden (Hall 1993, 290). 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 los ochenta y principios de los noventa. En un período de 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 período anterior.

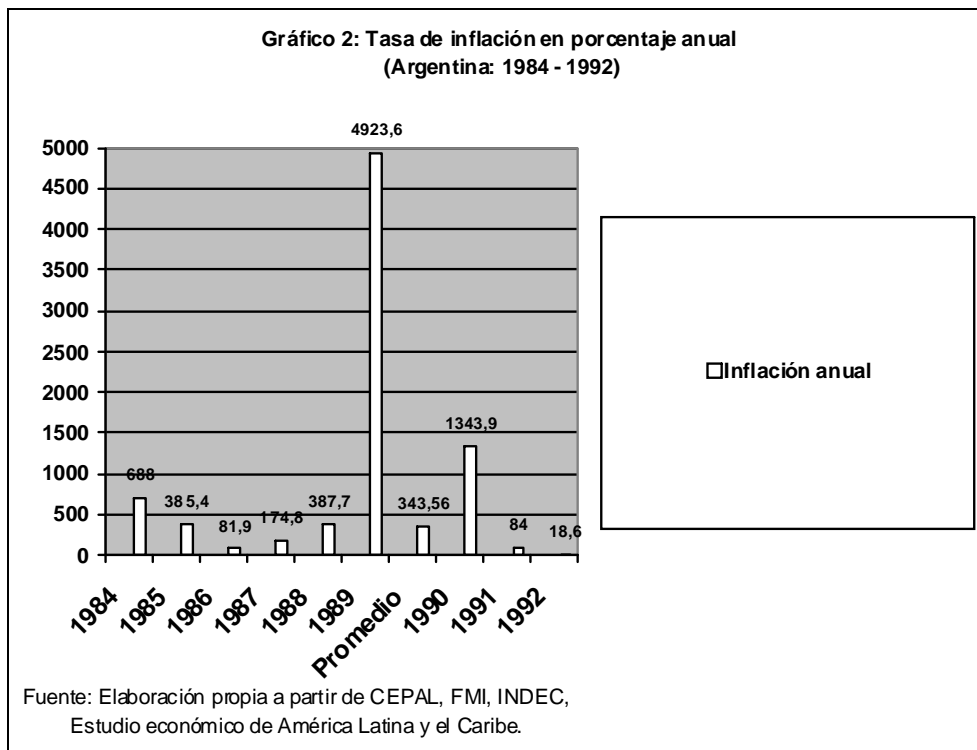
Tras romper con su propuesta electoral, Menem se abocó a defender la economía de mercado y su discurso incorporó el recorte del gasto público, el achicamiento del Estado y la austeridad fiscal como puntos nodales. En definitiva, a poco de iniciada la gestión, el rumbo ideológico del presidente ya mostraba 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 Latinoamérica: la dependencia del capital privado, y en gran medida de la inversión extranjera, como factor elemental para forjar el desarrollo del país. La fiabilidad del país para el capital foráneo comenzaría a utilizarse como un índice métrico para determinar el buen rumbo político-económico de las naciones.

“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 implementadas sin consulta popular ni 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 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 implementaría:

“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 grosero 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 legítimos 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 (Menem 1990a). [...] 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, de ninguna manera apuntaba a reconocer la necesidad de repartir ganancias, sino que se centraba explícitamente en la redistribución de las áreas de producción en los distintos sectores y niveles privados.

### **3.3. 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. Para esto, gracias a un acuerdo entre el PJ y la UCR, se promulgaron dos leyes que daban carta blanca al

Ejecutivo para implantar sus medidas: 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: Art. 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 los 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, solo 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 bajo fundamentos económicos. Las “graves circunstancias” que afectaban al país requería 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 la el estado de emergencia declarado por el Congreso el año anterior.

En este sentido, cabe una explicación de la estructura de la Administración Pública argentina.

### 3.3.1. 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 este 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<sup>54</sup>. Los cargos superiores son, en su totalidad, puestos políticos.

**Gráfico 3: Burocracia federal argentina. Niveles gerenciales superiores políticos y profesionales**



Fuente: Ferraro 2006

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

<sup>54</sup> 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.

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 semi-autónomas 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 (ver gráfico 3).

Héctor Domeniconi (1996, 9), principal arquitecto de la reforma administrativa menemista, expresaba la necesidad de simplificar la estructura y acercar los altos rangos al nivel operativo para mejorar la comunicación entre los dos estamentos, éste fue uno de los puntos principales a la hora de diseñar la reforma.

### ***3.3.2. 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 través del decreto presidencial 1482. En primer lugar, el decreto reducía de 291 a 184 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 a 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.



### 3.4. 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 UPCN<sup>55</sup>, uno de los dos sindicatos de funcionarios públicos del país. La creación del Comité marca un giro importante en el imaginario político del país: 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 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 los servicios<sup>56</sup>.

Como última forma de consulta antes de comenzar nuevamente con las reformas, el Comité Ejecutivo organizó un seminario para algunos destacados economistas del país<sup>57</sup>. 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.

---

<sup>55</sup> Unión de Personal Civil de la Nación (UPCN). El otro gremio es la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), que no fue convocado y mantuvo siempre un perfil opositor.

<sup>56</sup> Para un análisis crítico del accionar de las consultoras privadas en los procesos de privatización, ver Verbitsky (1991)

<sup>57</sup> Repetto (2001, 14) destaca que estos economistas eran los “cercaños” al grupo de empresas que apoyaba el trabajo del comité ejecutivo.

### 3.5. La estrategia de acción: la imposición ideológica por Decreto.

Uno de los puntos más controvertidos de la reforma menemista 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 imposición 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*<sup>58</sup> sin interferencia del Poder Legislativo. Por esto, muchos autores cuestionan la “legitimidad de la reforma”<sup>59</sup> 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)<sup>60</sup>. 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 menemista, 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

---

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> 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 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 8 decretos de necesidad y urgencia durante su mandato, mientras que Menem superó las dos centenas.

<sup>60</sup> 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.

posibilidad de sobrepasar la instancia legislativa y crear decretos con fuerza de ley fue implementada, 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 este se oponía a los planes de 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)

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 una democracia delegativa de rasgos personalistas implementada a partir de un presidencialismo de carta blanca: el Mesías que venía a salvar la Patria, ese que había sido construido discursivamente por el discurso oficial desde la llegada al poder, debía tener herramientas suficientes para actuar sin dificultades. 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 su parecer, pues es ese parecer la solución para la Patria.

### **3.6. Contexto discursivo: el diagnóstico previo de la administración.**

Bajo 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 unos 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)

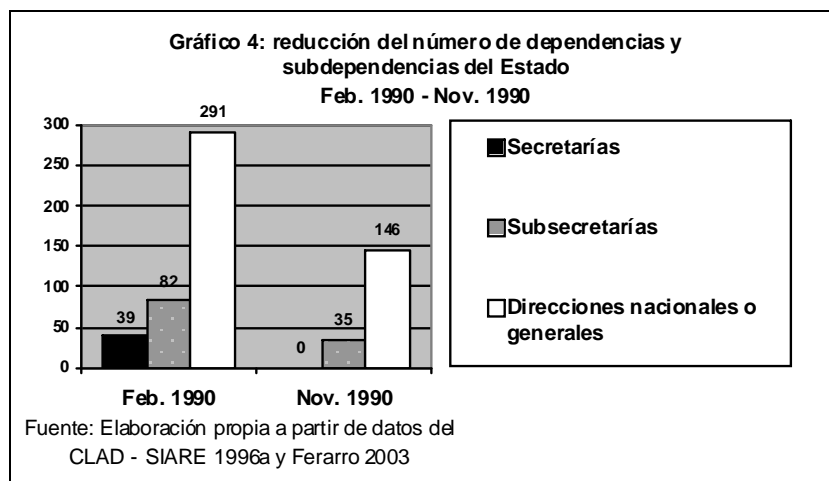
En cuanto a los incentivos del *management público* para mejorar la situación, el discurso oficial estipulaba las condiciones que generan predisposición y responsabilidad por parte de los funcionarios eran dos: las buenas remuneraciones y una carrera profesional seriamente estipulada y respetada (Domeniconi 1992, 10). En este marco, el presidente se mostraba plenamente consiente 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

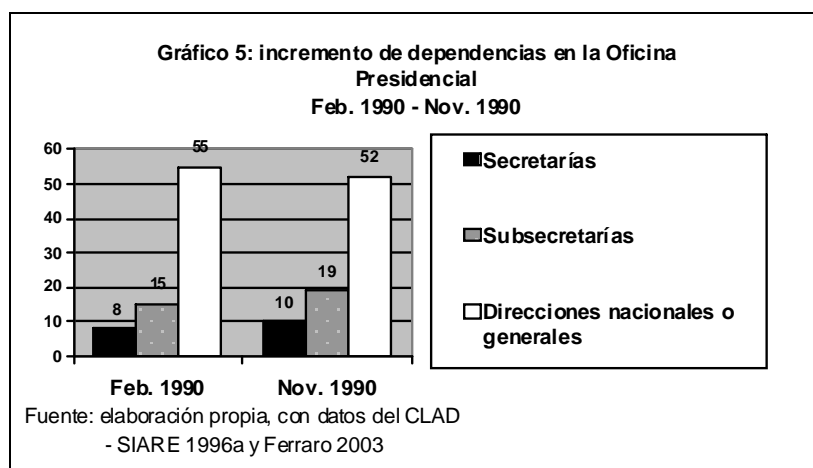
administración pública federal serían disueltas en un tiempo que no superaría los tres meses desde la promulgación del decreto.



A cada Subsecretario de Estado se le ordenó diseñar, en sesenta días, una nueva estructura para cada unidad administrativa dentro de la dependencia bajo su autoridad, incluyendo todas las direcciones generales y nacionales y 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, a la fuerza, la estructura organizacional del departamento o 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 de las tareas. 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; 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 (ver gráfico 5), mientras que la organización de la Oficina de Presidencia se vio reforzada gracias a un incremento de sus subdepartamentos.



### 3.7. 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 implementación, 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 implementar 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*”<sup>61</sup>. Esto pudo representar un número muy significativo de empleados, si se tiene en cuenta que, en la actualidad, 30.000 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 perfectamente argumentada 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 un 34%, tomando como referencia el número de empleados de la unidad en marzo de 1990. Por su parte, las agencias debían reducir un 40%. La reducción del 50% 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.

---

<sup>61</sup> 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.

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 un 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 obligadas a jubilarse, empleados permanentes con nombramientos provisionales para posiciones superiores que fueron canceladas, etc. (CLAD - SIARE 1996)<sup>62</sup>.

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 22.000 agentes, menos del 4% del total de la APN.” (Domeniconi 1992, 11) Según el gobierno, “este 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 14.000 a 25.000 (Domeniconi 1996, 13).

---

<sup>62</sup> 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 empleados, 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 205.000 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).



### **3.8. 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 sistema ejecutivo representaba el nivel más alto del sistema. Como ingreso se estableció el principio del reclutamiento meritocrático a través de concursos abiertos y evaluaciones periódicas (cada seis meses) del desempeño de todos los funcionarios. Los resultados de estas evaluaciones determinan ascensos y bonificaciones. El SINAPA redujo abruptamente las capas jerárquicas entre el sector alto y bajo de la escala laboral. Mientras en 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 de organización en base al 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.

### ***3.8.1. 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<sup>63</sup>. Las causas de despido podían ser no sólo el mal desempeño, sino también la disolución de unidades administrativas o la finalización de ciertas funciones debido a causas organizacionales que permitan 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 eficiencias y necesidad del servicio” (Rojo y Canosa 1992, 32) que determinarían la continuidad, o no, de las dependencias y sus empleados. Bajo estos parámetros, durante el segundo gobierno de Menem, se congelarían los cargos vacantes y los concursos, y los principios meritocráticos en la administración pública quedarían olvidados.

---

<sup>63</sup> Sin antes existía la posibilidad de despidos, se limitaban a casos tan extremos que eran imposibles de poner en práctica.

A pesar de este final, el discurso menemista mostró una claridad absoluta, y una similitud enorme con el discurso académico que años más tarde promulgaría el CLAD<sup>64</sup>, en torno a las nociones de buena administración, a la detección de focos de conflicto interno y al diagnóstico del malestar. 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 implementación del SINAPA, según el discurso oficial, se convertía en un logro “histórico” que posibilitaba el fortalecer el nuevo modelo de Estado y crear “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 este flagelo 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)

---

<sup>64</sup> Como se discutirá más adelante, el Programa de Nueva Gestión Pública para América Latina presenta fuertes huellas discursivas de lo dicho por el menemismo.

“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 acomodados 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 a 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.

### **3.9. 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, 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 idea

de echar 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 AGs 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<sup>65</sup>. 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 Aires<sup>66</sup> 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 los administradores se le 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 AGs se opusieron exitosamente a 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 cursos<sup>67</sup> (Minsky 2001, 19).

Durante el segundo mandato de Menem, las relaciones se tensarían debido a que los administradores no serían tenidos en cuenta para trabajar en la Segunda Reforma del

---

<sup>65</sup> El SINAPA se creó en 1991, sobre esta punto se ampliará en las próximas páginas.

<sup>66</sup> La autonomía de la ciudad de Buenos Aires se hizo efectiva con la reforma de la Constitución.

<sup>67</sup> Las denuncias de introducción de preferencias ideológicas en la formación de agentes públicos durante la gestión de Menem no se resumió al Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Los programas de formación permanentes para funcionarios instaurados por el gobierno (en el próximo párrafo se analizarán las reformas durante el Gobierno de Menem) 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).

Estado, ya que el gobierno preferiría contratar una red paralela de consultores (Piemonte 2005, 9; López & Zeller 2006, 141-142). No obstante, aunque con estas dificultades, el cuerpo lograría sobrevivir a diez años de gobierno peronista.

#### **4. El tercer gobierno: la continuación de Menem en el poder.**

Implementadas las primeras medidas de reforma y estabilizada la economía a través del Plan de Convertibilidad<sup>68</sup>, 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 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

---

<sup>68</sup> La Ley de Convertibilidad (Ley N° 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.

relación entre las empresas prestadoras monopólicas y los usuarios-consumidores” (Bozzo 1997 cit. en Repetto 2002, 14).

Por entonces, una nueva coyuntura de crisis amenazó al país: las secuelas de la crisis mexicana, conocidas como Efecto Tequila, se sumaron a la baja recaudación impositiva y el déficit fiscal. Esto abrió el debate de la necesidad de nuevas reformas. Se comenzó a debatir 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 implementadas 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 que respecta 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.

#### **4.1. 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 barata. 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 efectos de lograr su corrección.” (Menem 1995)

Las medidas incluían un nuevo ajuste de personal, pero agregaba 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.” (Considerandos)

“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



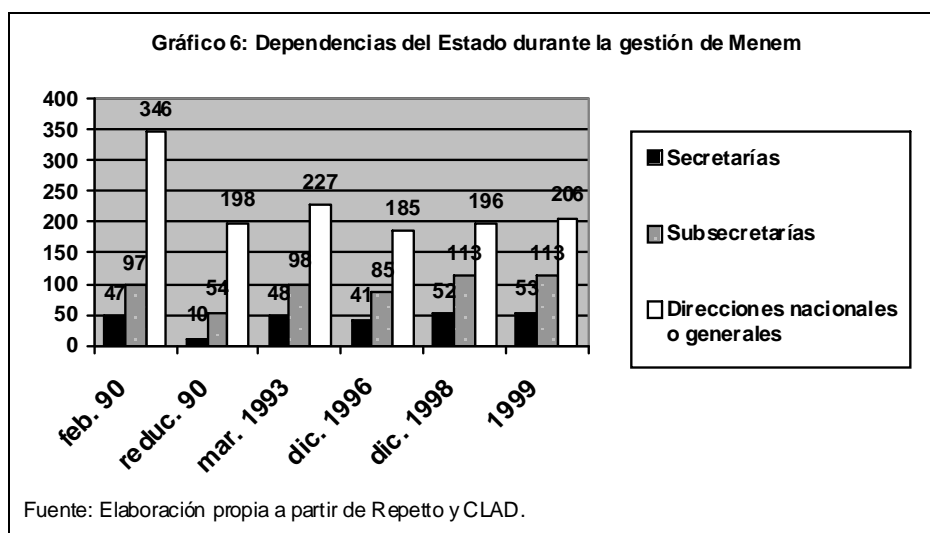
los que perciben los planteles permanentes y no necesariamente transparentados a través de los rubros presupuestarios que computan el gasto en personal (Thwaites Rey 2001). Esta lógica de incursión expresa un sesgo muy fuerte de la reforma: “la presencia de cuadros técnicos que conforman una suerte de ‘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, en tanto, se lanzaría la “Segunda Reforma del Estado” (Ley 24629/96 – Decreto 660/96). Otra vez se rememoraba las funciones “indelegables y propias” del Estado Nacional, y desde allí se proponía un nuevo reajuste y achicamiento de las dependencias del Estado, que había 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, se encargaría de coordinar y controlar las nuevas reformas, y 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 del gremio estatal UPCN.

En el marco de las modificaciones, se dispuso una nueva estructura organizativa de la Administración Central y los entes descentralizados a través 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 empelados despedidos en dos sentidos: para ser reincorporados en otras dependencias de la administración, para recibir formación que, en caso de no ser reincorporados, les sirviera para ingresar al mercado privado. 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<sup>69</sup>; 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 gráfico 6, 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 narrativas en torno a su continuidad semántica. 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.



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 lo práctico, sirvió para detener todos los mecanismos que, desde lo discursivos, de habían implementado para combatir el clientelismo y la corrupción en el ingreso a la función pública.

<sup>69</sup> Artículo del diario Clarín del 16 de julio de 1996.

## 5. 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 anterior de los focos de crisis heredados. El presidente encabezaba la *Alianza*, una coalición formada por la UCR y el Frepaso, una escisión peronista de centro izquierda distanciada del menemismo, que en los últimos años de su gestión se vio involucrado en incontables escándalos por supuestos casos 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 proceder a reformar la administración, el gobierno recuperó las propuestas que Osborne y Gabler expusieron en *Reinventing the Government*<sup>70</sup>. Durante la gestión aliancista, las referencias a estos teóricos serían constantes.

“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<sup>71</sup>, la situación social, con un 15% de desempleo y con un 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 la variable económica.

---

<sup>70</sup> 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, 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.

<sup>71</sup> Ver 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.

La nueva gestión se encontró con una estructura de Estado “sobredimensionada”: 53 Secretarías de Estado, 113 Subsecretarías y 206 Direcciones Generales. Presidencia, por su parte, era la dependencia más fortificada: de ella dependían los 8 Ministerios, la Jefatura de Gabinete y 17 Secretarías. Ni bien asumir, el gobierno reestructuró las dependencias a través 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.

### **5.1. 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<sup>72</sup>. No obstante, los conflictos internos pasarían a segundo plano ante la situación económica crítica, que requería medidas urgentes. A un mes de la asunción, los recortes de salario 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

---

<sup>72</sup> 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”.

10.000 millones de pesos, no se puede decir 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 el Ministerio 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<sup>73</sup>. Por otra parte, se anunció la intención de disolver organismos, entre ellos el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (Ver parágrafo 5.2)

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 eran “empleados contratados por la gestión menemista”<sup>74</sup>. 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<sup>75</sup>. Luego, se procedería a un recorte salarial global del 13% para toda la administración pública.

En febrero de 2000, el gobierno impulsó un programa de retiros voluntarios<sup>76</sup>. El gobierno estipulaba que alrededor de 113.000 de los 280.000 empleados públicos

---

<sup>73</sup> La Nación, 4 de enero de 2000: Echan a empleados y rebajan sueldos.

<sup>74</sup> Según se anunció, entre los contratados se encontraban asesores que cobraban entre 10.000 y 12.000 dólares mensuales, casi el doble que un secretario de Estado. La Nación, 15 de enero de 2000, Terragno reducirá al 50% el personal de su área.

<sup>75</sup>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 30.000 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).

<sup>76</sup> Las indemnizaciones serían de un sueldo por año de antigüedad más un plus del 15 por ciento del monto total y los montos por preaviso que determine casa estatuto laboral en vigencia.

estaban en condiciones de adherirse. En un contexto donde el desempleo era un infierno social, el plan tuvo resultados lamentables. El Estado perdió 6.280 agentes de los cuales el 37% tenía formación universitaria de grado y postgrado (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 es en ellas donde se encuentra el personal más preparado (Piemonte 2005, 11). Meses más tarde, el propio De la Rúa reconocería que 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)

## **5.2. 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 períodos de reclutamiento, los Administradores Gubernamentales comenzaron a suponer que el regreso al poder de la UCR (que había creado el cuerpo) significaría la consolidación del sistema de elite burocrática sin ceder sus competencias técnicas. En este contexto, es importante destacar el papel fundamental que los AGs 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 general un “*Estado austero, transparente y eficaz*” (De la Rúa 1999) en la revista de la Asociación de Administradores Gubernamentales. En el artículo reconocía la profesionalidad y la capacidad del cuerpo. Según 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”<sup>77</sup>. Y reconocía que la asistencia que los AGs 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 a “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 un buen período para los AGs (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 elite. 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 AGs con la Subsecretaría de la Función Pública, posiblemente 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).

Con esto, la experiencia de un cuerpo burocrático de elite en Argentina puede considerarse, al menos por ahora, como una etapa cerrada. En el caso de que se desarrollaran nuevos programas de entrenamientos en el futuro, más que de la continuación del sistema se debería hablar de una re-fundación.

---

<sup>77</sup> Para mejores perspectivas, Domingo Cavallo, uno de los rivales De la Rúa en las elecciones de 1999, y que luego se convertiría en el ministro de Economía de su contendiente, también comprendía la necesidad de consolidar un cuerpo de elite como el de los Administradores Gubernamentales (Cavallo 1995).



### 5.3. El Plan para la Modernización del Estado.

Finalmente, en julio de 2000, el gobierno presentaba su Plan de 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 *Reiventing 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 menos costo posible y un sistema tributario eficiente, simple, ágil y equitativo que permita financiar la prestación de dichos servicios.” (Makón y Popik 2000)

Dos conceptos 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. Asimismo, se consideraba 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)

Pero el desarrollo del programa se vio afectado por nuevos recortes salariales que se justificaron apelando a la “grave situación financiera que por al que atravesaba el sector público” y en la necesidad de “ajustar 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<sup>78</sup>, el Poder Ejecutivo intentó plasmar el Plan Nacional de Modernización de la Administración durante la discusión por la Ley de Presupuesto del año 2001. El plan fue introducido en el proyecto a través del artículo 58 y apuntaba, básicamente, a la reducción de gastos de los organismos públicos y descentralizados. Asimismo se establecía que los organismos podrían disponer de hasta el 70% del ahorro que desencadenaran 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 de 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 poder implementar las medidas, el Ejecutivo aprobó el plan por decreto (103/01), recurriendo a la 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 del perfecto dominio del discurso gerencialista, las medidas más prácticas en 2001 continuaron siendo los recortes. A mediados de enero, ya en el marco

---

<sup>78</sup> La Secretaría para la Modernización del Estado pasó a la esfera de la Jefatura de Gabinete.

de la Reforma, se anunció un plan de racionalización de los organismos descentralizados que preveía la eliminación de directorios de entes estatales que cancelarían 300 puestos con sueldos promedio de 7.200 pesos, lo que significaría un ahorro de 40 millones de pesos<sup>79</sup>. 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. Machinea fue reemplazado por Ricardo 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 88.000 empleados<sup>80</sup>. 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, el ministro de Menem, volvía a ocupar la cartera de Economía. La gestión de Cavallo apuntaría detener la recesión, pero las presiones de los compromisos financieros, sobretudo la Deuda Externa, eran insoportables para una economía devastada.

#### **5.4. 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 y la Administración Pública, De la Rúa pronunciaba un nuevo discurso. Nuevamente, se volvía a resaltar la importancia de modificar 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 en el mundo y las ideas políticas que se llevan a la práctica a través del Estado.” (De la Rúa 2001)

---

<sup>79</sup> La Nación, 13 de enero de 2001; Eliminarán directorio de entes estatales.

<sup>80</sup> Página/12, 21 de junio de 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 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 uno de los principales focos de malestar detectados, puesto que, ante la carencia de una carrera administrativa estable y sólida, se presentan dos problemas relevantes: el afán fundacional y la ausencia de memoria institucional (Dalbosco 2003, 115). El afán institucional 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 los 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<sup>81</sup>.

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 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 24.000 cargos del sector público, de los 4.400 corresponderían a personal contratado y el resto se darían de baja mediante jubilaciones anticipadas, retiros voluntarios o renuncias por incompatibilidad de funciones simultaneas.

El final de la historia recorrió las pantallas de los medios de todo el mundo: tensión social, saqueos, y manifestaciones multitudinarias pugnaron por la renuncia de Cavallo, primero, y por el fin del Gobierno de la Alianza después.

## **6. Conclusiones preliminares.**

La crisis hiperinflacionaria argentina brindó las condiciones óptimas para la implementación de reformas estructurales y la sedimentación de nuevas ideas hegemónicas el 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, generaron 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 equipara al dólar estadounidense, y la posibilidad de ahorro instalada en la sociedad por primera

---

<sup>81</sup> Ante este tipo de prácticas ineficientes Prats i Catalá se refiere a *buropatologías* latinoamericanas (Prats i Catalá 2001).

vez desde la llegada de la democracia, el nuevo paradigma quedó instalado<sup>82</sup>. 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 tronó 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 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<sup>83</sup>. El nuevo marco de interpretación de 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 (ver cuadro 4).

Aquí se ve el manto de racionalización impuesto por el imaginario político sedimentado. 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

---

<sup>82</sup> En términos de Acuña, Menem instauró una nueva matriz política (1995, 15-17). Una matriz política 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”.

<sup>83</sup> 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, sobretodo teniendo en cuenta que el canje se realizó unilateralmente sin posibilidad 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 la ciudadanía. En esto también pueden buscarse las influencias ideológicas en el paradigma impuesto durante el menemismo.

bien, todo el resto de problemas, incluso los focos de malestar sociales 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 este no hubiese sido aprobado por la vía legislativa. Esta práctica, además, se naturalizaría en los gobiernos posteriores<sup>84</sup>.

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, que se había tornado en un *símbolo* de la sociedad argentina<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> 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, por lo que hubo información suficiente al respecto, Menem ganó con facilidad las elecciones de 1995 y, tras la debacle institucional de 2001, volvió a ser elegido por el pueblo en 2003, aunque con minoría. Retirado del Balottage, Néstor Kirchner se hizo con la presidencia con el 22 por ciento de los votos. Ante la situación, que marcaba una clara poca legitimación de su gobierno, Kirchner utilizó la misma estrategia de gobernar a base de decreto. 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 se 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 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 tipo de actitudes.

<sup>85</sup> 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*,

**Cuadro 4: Comparación de las variables discursivas de los distintos gobiernos argentinos**

<b>VARIABLES</b>	<b>ALFONSÍN</b>	<b>MENEM</b>	<b>DE LA RÚA</b>
<b>Principios de lectura de la realidad (variables y situación real)</b>	Crisis institucional y moral por falta de valores democráticos	Crisis económica. La peor crisis que tengamos memoria.	Crisis ética e institucional por corrupción.
<b>Lugar de enunciación que configura</b>	El paladín de la democracia	El salvador de la Patria, el Mesías	El político honesto y transparente
<b>Matriz de persuasión y exaltación de la crisis</b>	No están consolidados los valores democráticos	Si no se reforma, Argentina se muere	No actuar implica más desempleo, más pobreza, menos presupuesto social
<b>Valor de gobierno</b>	Procedimientos democráticos	Rendimiento fiscal	Transparencia
<b>Noción de Estado</b>	Estado social	Estado mínimo	Estado eficiente
<b>Objetivo central del mandato</b>	Consolidar la democracia	Reestructurar la economía	Luchar contra la corrupción
<b>Paradigma de buen gobierno</b>	Democrático, centrado de las normas y procesos	Neoliberal, centrado en el mercado y en los resultados económicos	Transparente, centrado en el bienestar y el control ciudadano
<b>Elementos que organizan el discurso (puntos nodales)</b>	La democracia como eje articulador de la actividad política	La economía social de mercado, para desarrollar al país	La lucha contra la corrupción, que dejó el país en la ruina
<b>Elementos opuestos o exterior constitutivos</b>	Autoritarismo	Anti-patriotismo	Corrupción

Por otra parte, llama la atención la relevancia que los discursos oficiales le otorgaron al buen desempeño de la administración (ver cuadro 5). 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

---

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 en el mercado.



vida de los ciudadanos. 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”, exponía Menem (1989).

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 no sólo, por ejemplo, reconociendo la necesidad urgente de implementar una carrera administrativa meritocrática como solución a la corrupción y luego clausurar la carrera por dar prioridad a lo puramente económico, sino también reconociendo la necesidad de federalizar el país y luego erradicando del ámbito político cualquier discusión al respecto. 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 correspondiente 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 de una carrera administrativa. La corrupción se reconoce como vicio habitual de la cultura política, del que cada presidente se deslinda y anuncia la combatirá.

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, sobretodo 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 (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 elite 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<sup>86</sup>. En este sentido, es importante destacar que, en ninguno de los 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 demuestran 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 planeta 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, y demuestra empíricamente cómo la administración pública argentina 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 estratégicos 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 estos, no explican completamente la situación real.

---

<sup>86</sup> El índice de percepción de la corrupción de Transparency International mantuvo a Argentina en posiciones poco satisfactorias. 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).

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

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

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”. 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 permanente 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 lo estrictamente económico, y los problemas derivados estrictamente de esta cuestión. Sin embargo, estos conflictos trataron de solventarse desde el pensamiento hegemónico vigilado y las recetas propias de una ideología neoliberal estricta. En ningún momento ingresó, dentro del debate de lo hacible o lo justo, el analizar, por ejemplo, la legitimidad de la deuda que, en el marco de los argumentos discursivos, convulsionó las finanzas del país.

## Capítulo 5: 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 al todo sin concebir al todo.*

– Edgar Morin, *Introducción al pensamiento complejo*

### 1. Introducción.

El desarrollo del proceso de reforma de la administración pública en Uruguay presenta características propias relacionadas con la cultura socio-política local. El Estado uruguayo tiene la particularidad de haberse construido desde la centralidad de un sistema de partidos políticos, y es a partir de ellos, 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.”<sup>87</sup> (Panizza 2002, 74) En la narrativa batllista y neo batllista, 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 uruguayo<sup>88</sup>. 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 de 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

---

<sup>87</sup> Presidente uruguayo en dos períodos: 1903-1907 y 1911-1915. El Partido Colorado, del cual el batllismo forma parte como fracción mayoritaria, ha gobernando el país durante toda su historia democrática, salvo durante los períodos 1958-62, 1962-66 y 1990-95.

<sup>88</sup> Panizza recuerda las palabras del ex presidente y líder batllista en los cincuenta, Luís 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)

Estado-céntrico se iguala a cuestionar la legitimidad, y veracidad, de la tradición discursiva en la que se sustenta en imaginario político nacional.

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<sup>89</sup>. Así, la identidad *democrática* nacional fue exportada como distintivo local, como rasgo diferenciador que hacía de Uruguay un caso particular y diferenciable<sup>90</sup>.

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 través 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 mote de 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 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*.

### **1.1. 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

---

<sup>89</sup> El gobierno de facto permaneció en el poder hasta 1985.

<sup>90</sup> Julio María Sanguinetti, presidente uruguayo en los períodos 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)

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<sup>91</sup>) fueron determinantes en la construcción del Estado y su burocracia, y entre ambos partidos existió una especie de consenso tácito que apuntaba a repartirse el botín estatal con el fin de fortificar sus 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 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 los años sesenta, 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. A pesar de 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

---

<sup>91</sup> El Partido Nacional también se conoce con el nombre de Partido Blanco, a lo largo del trabajo se utilizarán indistintamente estas nomenclaturas,



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<sup>92</sup>.

## **1.2. 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 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 Freitas 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<sup>93</sup>. 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 dentro del sistema por estrictos concursos y en base al 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).

---

<sup>92</sup> La amplitud del Estado uruguayo determina que el personal público sea el 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 a 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, el 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). También se puede recurrir a los informes del Latinobarómetro y Transparency Internacional desde finales de los noventa.

<sup>93</sup> Asimismo, se debe destacar que, en el marco de la carrera administrativa, el artículo no se refiere a empleados zafrales y contratados.

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<sup>94</sup>. Asimismo, en función de las necesidades, se generan nuevos contratos a puestos más altos, por lo que existe, paralelamente, una segunda carrera informal de funcionarios contratados (Narbondo 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 o a zafrales; 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; Narbondo y Ramos 1999, 42; Iacovello y Zuvanic 2005, 16).

---

<sup>94</sup> Esto se produce a pesar de la legislación sobre el tema. La sentencia número 278/985 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo sienta jurisprudencia que determina que los funcionarios 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).

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 Freitas 1998b).

### **1.3. Organización administración pública.**

Antes de ingresar en el análisis, cabe describir la organización de la administración pública central uruguaya. La cúpula está compuesta por la Presidencia y doce ministerios<sup>95</sup>. A su vez, estos entes centrales están organizados en Unidades Ejecutoras (UE), que están compuestas por Divisiones. Las Divisiones se subdividen en Departamentos, y estos últimos 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 (ver gráfico 7).

Todos los ministros son puestos políticos nombrados directamente por el Presidente. Los ministros, 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 (Narbondy y Ramos 1999, 40).

Por otro lado, están los denominados *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

---

<sup>95</sup> Los 12 ministerios son: 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. Por último, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), dependiente de la Presidencia de la República, es una Unidad Ejecutora con rango ministerial.

Función Pública (Ley 16.736, del 5 de enero de 1996). En el año 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 lo que se definen como cargos presupuestados (puestos que corresponden estrictamente a la carrera administrativa), los empleados contratados por tiempo indefinido<sup>96</sup> y los zafrales (contrataciones autorizadas por ley para la realización de trabajos específicos por un período determinado)<sup>97</sup>. 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<sup>98</sup>, destinados a técnicos profesionales. Los contratos son de un año de duración, renovables cada año, pero no más allá del período de gobierno. Este régimen de contratación está limitado legalmente a unas 30 personas (Narbondo y Ramos 1999, 40).

## **2. 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<sup>99</sup>, es tras la reinstauración de la democracia cuando las ideas sobre las que se asentarán las reformas ingresan al debate y comienzan a sedimentarse en base a 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

---

<sup>96</sup> Artículos 24 al 27 del Texto Ordenado de la Función Pública.

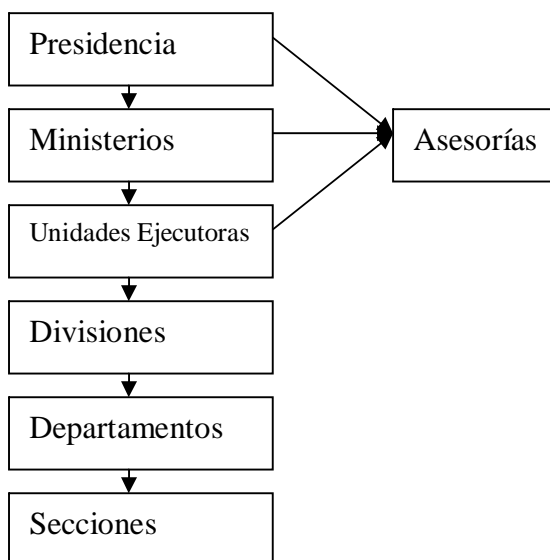
<sup>97</sup> Artículo 4 de la Ley 16.127 de agosto de 1990.

<sup>98</sup> Artículo 29 del Texto Ordenado de la Función Pública.

<sup>99</sup> 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.

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.

**Gráfico 7: Organización de la administración pública uruguaya**



Tras la reinstauración de la democracia, en 1985, el discurso de Sanguinetti giró alrededor del objetivo primordial de consolidar la democracia. 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)

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 cuestión 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 para que la ciudadanía fuera la que, en última instancia, ratificara la medida. 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 constructivas.

## 2.1. 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 en el Primer Mundo, 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 rever el rol y las dimensiones del Estado. En una coyuntura donde los Estados más desarrollados 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 período 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 distraendo 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<sup>100</sup>. Asimismo, se recurrió, de forma habitual, a la comparación con los países

---

<sup>100</sup> La misma estrategia de evitar cualquier vínculo discursivo con lo *neoliberal* a partir de englobar el proceso reformista bajo el concepto de *modernización* se continuará en el segundo gobierno sanguinettista.



vecinos para recordar la excepcionalidad uruguaya y demostrar que, si bien podían existir procesos políticos similares, las ideas que los impulsaban no eran las mismas<sup>101</sup>.

## **2.2. Reapertura de la Oficina del 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<sup>102</sup>.

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, 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):

---

<sup>101</sup> Sobre este tema se volverá más adelante, pues se transformará en una de las estrategias enunciativas continuas del sanguinettismo.

<sup>102</sup> 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.

- Desarrollo de la tarea asesora a organismos descentralizados, intendencias, legisladores, público usuario, etc.
- Políticas de capacitación para preparar aquellos recursos ocupando cargos estratégicos de las organizaciones (Gerentes, Directores de División y personas encargadas de técnicas de gestión, etc.) 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 contempla 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, de modo de agilizar y desburocratizar el sistema; por el otro, se estipularon programas de capacitación con el objetivo de mejorar el rendimiento de las plantillas. 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 jefes de la necesidad de intervenir en actividades de supervisión que no se relacionaban directamente con cuestiones de gerencia y 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 a los datos oficiales, “se estima en 268.179 firmas y en 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)

### **2.3. Capacitación.**

La segunda línea de acción de la Oficina del 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” (Correa Freitas 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 ENA 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 implementación 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. Bajo el nuevo esquema, era necesario haber aprobado los cursos que organizara la Oficina Nacional del 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 jefes públicos.

#### **2.4. 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<sup>103</sup>.

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 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, a través de la ley de reposición de

---

<sup>103</sup> El gobierno estipuló, en esta primera etapa, la redistribución de 2.196 empleados.

destituidos, promulgada en noviembre de 1985, el gobierno había restituido los puestos respectivos a los 10.500 funcionarios cesados durante el período de facto. A todos ellos se les recompuso su carrera administrativa. Aparte de esto, se reformó la jubilación de 6.000 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 el resto. 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. Otra 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. Es en este sentido, hay que 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.

## **2.5. 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 N° 728/986 de 14 de noviembre de 1986, para cuyo pronunciamiento se consultó 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 en base a 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 (ver gráfico 8), 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.

**Gráfico 8: Evolución del número de funcionarios**

Fecha	Marzo 85	Marzo 86	Junio 87	Dic. 87	Marzo 88	Sept. 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.

## **2.6. Descentralización y eliminación de actividades.**

En el último período 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 profundos en torno al orden empresarial del Estado uruguayo, al menos incorporaron al 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 [...] aun 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 en un 35% y, según datos oficiales, los ingresos por las actividades en las que se concentró la empresa tras las reformas aumentaron en un 50% (Presidencia 1990, 40). Por otra parte, el discurso del gobierno remarcaba el respeto hacia los derechos de los trabajadores con el que se implementaban este tipo de medidas<sup>104</sup>.

“AFE constituye además un ejemplo en cuanto a que este tipo de medidas no significa un prejuicio para el personal afectado a aquellas funciones públicas que se eliminan, ya que el mismo es redistribuido sin afectar sus

---

<sup>104</sup> 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.

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 de Zonas Francas (Ley 15.921), 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 período, 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 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, sobretodo 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 de modernización. 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<sup>105</sup>, 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 implementación 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

---

<sup>105</sup> 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).

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 provisionales*). 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 distintos fines fue una constante en la política Uruguaya de finales de siglo pasado.

El segundo presidente tras la reinstauración de la democracia, Luíís 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 propia de Argentina y la uruguaya. Los discursos oficiales uruguayos muestran una tendencia a no hablar en clave personalista, como sucede en el caso argentino. Los líderes enuncian como figuras representativas de colectivos mayores, como las caras 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 Carlos 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. Enunciar desde lo individual, 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 imaginario político uruguayo.

### **3. Lacalle y el intento neoliberal frustrado por el voto.**

En marzo de 1990, Luís Alberto Lacalle Herrera asumía la presidencia Uruguay en un contexto de incertidumbre económica e institucional. La inflación amenazaba con convertirse en un problema, arrastrada por los problemas 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 por ciento (ver gráfico 9). 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.

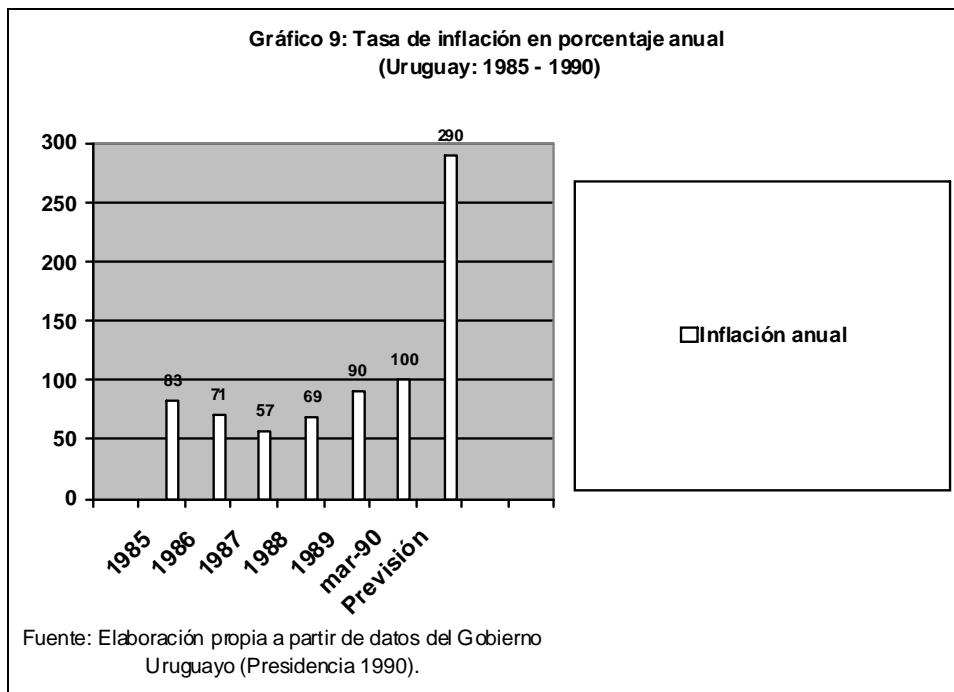
Los temores por la crisis económica hacían temer sobre la posibilidad de que Lacalle no lograra la gobernabilidad necesaria y, ya al comienzo de la gestión blanca, sectores de la prensa advertían sobre la posibilidad de que el mandato no llegara a su fin (Fasano-Mertens 1990; Waksman 1993).

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 el 23% de los votos y en las que se vio favorecido por la Ley de Lemas<sup>106</sup>. 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: reforma del Estado, políticas fiscales y tributarias, seguridad social, relaciones laborales y educación (García Pintos 2006, 16).

---

<sup>106</sup> 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.



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 maneadas de papel’ que obstaba a la iniciativa y actividad privada.” (García Pintos 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)

### **3.1. El discurso lacallista.**

En medio de los vaivenes financieros, el nuevo presidente asumió con el claro “desafío de hacer a la democracia compartible 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<sup>107</sup>, 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)

---

<sup>107</sup> 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).

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 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 nuevo 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 bajo 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 implementar 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 período de Gobierno [...]. Aspiramos a que se inicie el cambio de algunas cosas que necesariamente no caben dentro de un período 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, que continuaría en las próximas gestiones<sup>108</sup> muestra una clara diferencia con 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

---

<sup>108</sup> 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 del 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 períodos 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 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 Freitas 1997).

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 gobiernos y devino, en última instancia, en un Programa de Reforma común<sup>109</sup>, consensuado entre los dos partidos tradicionales.

### **3.2. La estrategia lacallista: Fortalecer la presidencia.**

Tras impulsar el ajuste fiscal, Lacalle se centró en las reformas previstas. Para ello, optó, estratégicamente, por crear nuevos organismos con objetivos específicos de 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 Pintos 2006, 28). En la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) se crearon varias dependencias. Ante la necesidad de aplicar especiales energías para facilitar y abaratar el intercambio internacional, se creó el 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)<sup>110</sup>, que derogó regulaciones obsoletas e implementó 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 través de manuales y videos (García Pintos 2006). Respecto al régimen de compras, la Ley 16.170<sup>111</sup> introdujo modificaciones a la Ley N°

---

<sup>109</sup> Este programa será desarrollado por la segunda gestión de Sanguinetti, entre 1995 y 2000. Sobre esto volveremos más adelante.

<sup>110</sup> Decreto N° 257/990 (28 de mayo de 1990)

<sup>111</sup> 28 de septiembre de 1990.



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 sanguinettismo. Asimismo, mediante la ley 16.127<sup>112</sup> 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 PNUD, Prats i Catalá 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

---

<sup>112</sup> 7 de agosto de 1990.

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 Pintos 2006, 32)

### **3.3. La Ley de Empresas Pública, 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 de los organismos internacionales<sup>113</sup>. El avance lacallista hacia estos enfoques, ya no desde lo discursivo, sino desde la acción, terminó por romper la “Coincidencia Nacional” y debilitar al gobierno. En este marco, los sectores colorados liderados por Sanginetti y 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<sup>114</sup> (ley Nº 16.211, de 1º de noviembre de 1991). Lo que en principio pudo parecer un fortalecimiento de la gestión lacallista, terminó por convertirse en una condena social

---

<sup>113</sup> 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)

<sup>114</sup> Tras más de un año de debates, el Senado aprobó la ley 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.

cuando la propia ciudadanía se encargó de vetar los artículos más controvertidos de la ley<sup>115</sup>.

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 la ciudadanía. 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 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).

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 Freitas 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).

---

<sup>115</sup> 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 esta 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.

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 Pintos 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 estatales (Waksman 1993, 21).

El referéndum se realizó el 13 de diciembre de 1992, y el 72% de los votantes votó a favor de anular los artículos que permitían la concesión de la explotación de servicios públicos por 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 través 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 a 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 éstos 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 veía 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 posibilitó, 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, y suprimió el servicio descentralizado de ILPE.

Por otra parte, fueron aceptadas aquellas normas que apuntaban a la racionalización del gasto y una mejor rendición de cuenta en lo referente al desempeño de las distintas dependencias públicas. Por ejemplo, quedó estipulada mediante ley la obligación de los directores de los entes autónomos y descentralizados de presentar, conjuntamente con el presupuesto para el período de gobierno, un detalle de planes y metas del organismo para la gestión quinquenal. En el informe debería 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 y evitar 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<sup>116</sup> a la ley de Empresas Públicas y efectivizar reformas menores. En este marco, se estipularon, por ley, las figuras asociativas posibles para modificar el régimen de las empresas estatales. Respecto a la Administración Nacional de Puertos, a ANCAP, a UTE y al LATU (Laboratorio Tecnológico del Uruguay) 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<sup>117</sup>, para la prestación de “servicios de asesoramiento y asistencia técnica en las áreas de su respectiva especialidad”. Además se posibilitó que las empresas públicas emitieran obligaciones negociables o debentures para financiar sus proyectos de inversión, en virtud del art. 272 de la ley N° 16.462, de 11 de enero de 1994, posteriormente ampliada a las personas públicas no estatales, por el art. 27 de la ley N° 16.749 de 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 discursivo de las posibilidades valiosas 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. El discurso descentralizador y privatista ya no se asociaba estrictamente con sugerencias de los organismos de crédito internacionales ni con parámetros estrictamente neoliberales, sino

---

<sup>116</sup> Ley de Reforma Portuaria (ley N° 16.246, de 8 de abril de 1992), Ley de Desmonopolización de las Actividades de Seguros (ley N° 16.426, de 6 de octubre de 1993).

<sup>117</sup> Art. 271 de la ley N° 16.462 de 11 de enero de 1994.

con la necesidad de construir un Estado más eficaz y 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* era tendiente de ser interpretada desde el prejuicio y la desacreditación. 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. Estas enseñanzas serían recogidas durante la siguiente gestión de gobierno que, por fin, impulsaría un programa global de reforma administrativa.

#### **4. 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 (ver gráfico 10). 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)

**Gráfico 10: Distribución Interpartidista de la Votación Elección Nacional 1994**

<b>Partidos</b>	<b>Porcentaje interpartidista</b>	<b>Porcentaje Nacional</b>
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 co-gobierno 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 necesarios acuerdos 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)<sup>118</sup>.

<sup>118</sup> 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,



“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:

“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)<sup>119</sup>

Este marco de interpretación de coyuntura brindó al gobierno argumentos sólidos para establecer discursivamente 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 pudo distanciarse de *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.

---

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 Freitas 1998a)

<sup>119</sup> 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).

“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 período prolongado. Fue protagonista destacado en la construcción 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 a través de un discurso oficial que sintetizará este modo enunciativo.

#### **4.1. La reforma administrativa del Estado.**

En los primeros meses de gestión, el Poder Ejecutivo estableció el marco legal para iniciar las reformas. A través 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 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 por la disminución de las cargas fiscales 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<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> 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 un 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.

El 11 de julio de 1995, el decreto 255/995 estableció los criterios a los que debía ceñirse el presupuesto del Estado, y estableció “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”. Estas consideraciones fueron plasmadas en la Ley de Presupuesto (nº 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” (Art. 703 de la Ley nº 16.736).

El CEPRE estaría formado por una plantilla variable de trabajadores (alrededor de quince) contratados a través de 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, lo que evitó que los diagnósticos técnicos sobre la administración fueran debatidos públicamente. Filgueira (2002, 17) explica que esto se debió a la intención del gobierno de mantener las cuestiones de la reforma fuera de la agenda pública.

La reforma impulsó una redefinición de las funciones de los Ministerios y sus dependencias en base a criterios de eficiencia, eficiencia y resultados. La reorganización de las dependencias del Estado quedó a cargo de los directivos de cada una de ellas. De acuerdo a 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 jefes de las Unidades Ejecutoras, es decir, funcionarios políticos y no burócratas 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 a las posiciones de los sindicatos de trabajadores, 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 cuales no sustantivas y, por ello, factibles de ser tercerizadas o suprimidas<sup>121</sup>. 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, etc., 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 implementación del régimen de Alta Gerencia para puestos técnicos o de asesoramiento a los directores de las Unidades.

---

<sup>121</sup> También eran factibles de tercerizarse, en casos especiales, actividades sustantivas. Esto debe ser tenido en cuenta porque, efectivamente, se descentralizaron este tipo de actividades. Para ampliar sobre estas consideraciones se puede recurrir a Narbono y Ramos 2000; Filgueira 2002.

Estos puestos se cubrirían a través de concursos abiertos (Narbondo 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 período, 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.

Asimismo se estipuló que las Unidades Ejecutoras podían quedarse con hasta el 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 implementación 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.

#### **4.2. El discurso oficial y la estrategia de legitimación.**

El discurso oficial de la reforma administrativa del Estado fue presentado a través de un documento titulado *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 adelantó más arriba, 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)<sup>122</sup>

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 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)<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> 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 Freitas 1998a)

<sup>123</sup> 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

En este sentido, el discurso estipulaba que, para que el Estado tuviera las herramientas necesarias para desempeñarse en el nuevo orden, era necesaria la 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 los ochenta y noventa (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 y apuntó, con distintos matices, a erradicar focos de inestabilidad económica (y política) en el país.

El documento retoma las distintas características que conforman el imaginario político tradicional del país y argumenta las acciones desde estos puntos particulares. El

---

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.



*cambio uruguayo* es presentado como un cambio propio, respetando las raíces culturales autóctonas y rememorando el mito del excepcionalismo<sup>124</sup>. Panizza 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)<sup>125</sup>

“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<sup>126</sup>, y esto se debía al

---

<sup>124</sup> 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 destacan que los índices de crecimiento del comercio, la producción y el consumo sólo son comparable en el continente con los de Chile (Presidencia 1998, 15).

<sup>125</sup> 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, gradualista, pero seguro (Correa Freitas 1997).

<sup>126</sup> 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

histórico lugar destacado que el estado había dado a las cuestiones sociales, a la integración, a la igualdad. Y en tiempos de reformas profundas, 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 este sea. Por el contrario, requiere 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 Freitas 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 los ochenta. 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<sup>127</sup>.

#### **4.3. Los resultados de la reforma.**

En términos cuantitativos, la reforma implicó una importante reducción del tamaño del Estado. La cantidad de Unidades Ejecutoras se redujo en un 36,8 por ciento,

---

de sus ciudadanos: “El Uruguay es un país pequeño que está dentro del MERCOSUR. Todos sabemos que dentro de un mercado de 200.000.000 millones de habitantes y de 12.000.000 de kilómetros cuadrados, el Uruguay apenas tiene 187.000 kilómetros cuadrados y 3.000.000 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 Freitas 1997).

<sup>127</sup> 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 estas no fueron muchas, el fracaso ha coronado la sinrazón” (Correa Freitas 1998a).

y las unidades organizativas de primer y segundo nivel, las Divisiones y los Departamentos, en un 44% (Narbondo y Ramos 2000, 48). Además se concretó la descentralización de 150 tareas que previamente realizaba el Estado (Panizza y Philip 2005, 673), de las cuales 51 era consideradas sustantivas y 99 no sustantivas. El reajuste de actividades produjo un ahorro estimado en 30 millones de dólares anuales (Narbondo y Ramos 2000).

Al proceder a la tercerización, se implementaron las ideas expuestas en el discurso oficial sobre la necesidad de evitar la generación de focos de desempleo. En este sentido, variadas concesiones fueron definidas a favor de empresas constituidas por ex-funcionarios cuyos cargos fueron 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 por ciento de los empleos de la administración central (Panizza y Philip 2005). Mientras tanto, el número de empleados públicos totales descendió del 25 por ciento de la población económica activa en 1985 al 16 por ciento tras la implementación de los cambios (Panizza y Philip 2005). La supresión de cargos produjo un ahorro de 105 millones de dólares anuales, de los cuáles 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 implementado 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 plagada de las peculiaridades históricas: las jornadas laborales son, en la mayoría de los casos, de menos de siete horas, lo que genera que se masifiquen prácticas como las del

doble empleo; y la estructura salarial continúa afectada por alrededor de 120 retribuciones especiales que afectan la equidad interna (Iacoviello, 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 los ochenta, 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 clientelísticamente los puestos del estado, no evitaron que se continuara lo que Panizza describe como “clientelismo de elite”. 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 elite, como la contratación de tecnócratas y profesionales como consultores o el otorgamiento de contratos por obras y servicios, a menudo para emprender proyectos financiados por organismos internacionales (Panizza y Philip 2005, 676).

Por otro lado, hay que destacar la importancia que a través 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 Freitas 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 Freitas 1998a)

Finalmente, en 1998 se promulgó la Ley de Rendición de Cuentas. Con esta medida, el Gobierno implementó un sistema general de evaluación de la gestión en las distintas dependencias del Estado.

## **5. Conclusiones preliminares.**

El rasgo distintivo de la narrativa uruguaya sobre la reforma de la administración ha sido, como se ha visto, la continuidad y la constancia. 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 (ver cuadro 6). También el debate buscó permanentemente el consenso, fundamentalmente por dos cuestiones: primero la necesidad de formar alianzas para conseguir mayoría parlamentaria y segundo, debido a la inexistencia en Uruguay de posibilidades de gobernar por decreto y de manera discrecional.

**Cuadro 6: Comparación de las variables discursivas de los distintos gobiernos uruguayos**

<b>VARIABLES</b>	<b>SANGUINETTI</b>	<b>LACALLE</b>	<b>SANGUINETTI</b>
<b>Principios de lectura de la realidad (variables y situación real)</b>	Crisis económica peor que la del 29	Crisis fiscal	Globalización, necesidad de ser competitivos ante el nuevo esquema mundial
<b>Lugar de enunciación que configura</b>	Representante de la democracia	Reformista neoliberal	Modernizador
<b>Matriz de persuasión y exaltación de la crisis</b>	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
<b>Valor de gobierno</b>	Democracia – modernización - productividad	Rendimiento fiscal – eficiencia -eficacia	Competitividad – eficiencia – eficiencia
<b>Noción de Estado</b>	Estado eficiente y social	Estado justo y rentable – variables económicas	Estado moderno y eficiente (y para ello, mas pequeño)
<b>Objetivo central del mandato</b>	Reestablecer la democracia como cultura política nacional	Hacer compatible democracia con crecimiento económico	Construir un Estado más eficiente y competitivo
<b>Paradigma de buen gobierno</b>	Democrático, manteniendo la línea histórica del Estado uruguayo	Liberal, centrado en el mercado y respondiendo a sus presiones	Estado-céntrico con economía de mercado
<b>Elementos que organizan el discurso (puntos nodales)</b>	La democracia – la identidad nacional – modernidad - productividad	La economía – la eficiencia – control del gasto - rentabilidad	Globalización – Modernización – competitividad – economía de mercado
<b>Elementos opuestos o exterior constitutivos</b>	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

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 oposición ferviente 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, en Uruguay existió un consenso tácito de resguardo de la clase política como institución (ver cuadro 7).

Todos estos matices dan una muestra de cómo las ideas sobre las que se sustenta el imaginario político determina el espectro de acción político, donde lo posible 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 ingresan 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<sup>128</sup>. Las nuevas posibilidades incorporaron un nuevo actor como protagonista político: los organismos de crédito. En tanto financistas de nuevos proyectos técnicos-consultores, los organismos internacionales consolidaron una posición legítima 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.

---

<sup>128</sup> “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, Narbono y Filgueira 2002, 1).

**Cuadro 7: Comparación del imaginario político sobre la administración pública de los distintos gobiernos uruguayos**

<b>Nociones administrativas</b>	<b>Sanguinetti</b>	<b>Lacalle</b>	<b>Sanguinetti</b>
<b>Herencia administrativa</b>	Sobredimensionada	Sobredimensionada	Sobredimensionada
<b>Implementación de las medidas</b>	Debate político y ciudadano	Debate político y ciudadano	Consenso político, despolitización de la reforma
<b>Nociones fundamentales de la administración pública (funciones y alcances)</b>	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
<b>Principios de la administración pública</b>	Mixto	Gerencial	Gerencial
<b>Reconocimiento de necesidad de carrera administrativa</b>	Alto	Alto, aunque con flexibilidad laboral	Alto
<b>Reconocimiento de focos de corrupción</b>	Bajo	Bajo (clientelismo)	Bajo (clientelismo)
<b>Influencia de la corrupción en la crisis</b>	Nula	Nula	Nula
<b>Focos discursivos de reforma</b>	Tamaño y capacidad de los recursos	Tamaño, flexibilidad laboral, principios gerenciales	Tamaño, flexibilidad laboral, principios gerenciales, capacitación para sedimentar los cambios
<b>Huellas discurso académico</b>	Batllismo histórico	New Public Managment	Neo batllismo y gerencialismo
<b>Reconocimiento de responsabilidad moral</b>	Alta	Media	Alta



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 implementar los cambios los fundamentos del imaginario y la cultura política local que las recetas sugeridas por el Banco Mundial o el FMI.

Mientras en Argentina fue impensando (al menos desde la acción concreta) detener el proceso privatizador, y hubo una tolerancia absoluta al decisionismo presidencialista, en Uruguay no sólo se implementó una consulta popular, sino que la ciudadanía mostró una fuerte preocupación por tomar parte del debate y participar con su voto.

Sin embargo, donde se produce un proceso de *racionalización* (Morin 1994) es la aprehensión de la narrativa mercadotécnica asociada a las nociones de buen gobierno. Como se vio en el capítulo 2, 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 fueron a través de sus discursos donde 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 economicistase se ha transformado en el marco de análisis hegemónico y ha impregnado la vida social, lo muestra la aceptación social (y en este caso política-administrativa) de impulsar métodos de motivación absolutamente amparados en la lógica del capital. En la lógica gerencial, por ejemplo, se han expandido como algo *justo* la idea de premios en capital 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 social, 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 el trabajo que de todas maneras debería hacer bien porque para ello está cobrando un sueldo.

En definitiva, se produce una mercantilización laboral del individuo, que no es otra cosa que la expansión de los axiomas sobre lo que se sustenta en nuevo discurso técnico-economicista desde el que se enuncian las nociones hegemónicas del buen gobierno.

## Capítulo 6: 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*

### 1. Introducción.

Como punto inicial, cabe destacar que Chile posee la burocracia mejor calificada y con mejores niveles de rendimiento de América Latina. Asimismo, 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 (Waissbuth 2006; Narbondo y Ramos. 2000; Latinobarómetro 2006; 2007; Transparency International 1997; 2007; Iacoviello y Zuvanic 2005). Respecto a la economía, si bien Chile no ha presentado niveles de crecimiento record en la región, su crecimiento ha sido gradual y continuado en 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 acabar con el período 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 dio mediante la imposición por parte del gobierno dictatorial.

Por todo esto, el estudio de la administración chilena en perspectiva comprada 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 casos analizados para verificar si, debido a sus índices de eficacia, Chile es el ejemplo a seguir.

## 1.1. Chile: organización estatal y administrativa.

De acuerdo a 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 n° 18.575, presenta también 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)<sup>129</sup>. 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<sup>130</sup> y son cargos entregados por criterios de estricta confianza.

En lo referente a la gestión estatal, la administración central está a cargo de la Presidencia, que gobierna a través de los Ministerios<sup>131</sup>. Estos últimos son los órganos de colaboración superiores del jefe de 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 Jara 2006, 5). Los ministerios, a su vez, están divididos operacionalmente en Subsecretarías, de quienes 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 través de sus carteras ministeriales.

---

<sup>129</sup> A efectos de su administración, el Estado Chileno se divide en 13 regiones, 51 provincias y 346 comunas.

<sup>130</sup> En la actualidad, el gobierno de Bachelet ha anunciado su intención de democratizar la elección de jefes regionales.

<sup>131</sup> 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, Ministerio de Bienes Nacionales

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, proyectos de desarrollo (Jara 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 través del correspondiente seremi.

## **2. 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 de la región: acabó con el primer gobierno socialista elegido democráticamente en Latinoamérica. En 1970, Salvador Allende era elegido popularmente y llegaba al poder con una agenda que incluía 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 prontamente encontró una ferviente oposición en las altas esferas sociales, que consideraba 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 desde la imposición por la fuerza. El país se comenzó

a pensar desde el neoliberalismo y bajo variables económicas. El modelo de desarrollo implantado 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 allí, 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<sup>132</sup>.

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 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.

---

<sup>132</sup> No obstante, nunca se incorporó dentro de lo privatizable a las empresas más importantes y redituables, 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 ver Cypher, J.M. (2004).

“El aumento de los empleados públicos ha sido impresionante en el último período 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 período 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<sup>133</sup> 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 un 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 agregaría dimensiones políticas y sociales (Ramírez 2001, 8).

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, asimismo, que, bajo el 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

---

<sup>133</sup> El Ladrillo fue la denominación del documento en el que se explicitaban las bases del plan del gobierno militar. El documento no fue difundido a escala masiva y habitualmente se desconoce su existencia (Waissbluth 2006, 21).

instancias municipales (Santiago 2004, 7, 24). Se desarrollaron programas compensatorios, a través de la transferencia directa de bienes y servicios para contrarrestar las situaciones de indigencia: programas de emergencia del empleo, subsidio único familiar, 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 infraestructura, el pinochetismo incorporó el principio de “*el que usa paga*” y procedió, bajo 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 las decisiones y poseer el monopolio de la coerción, y una elite tecnocrática dedicada a la consolidación de un sistema económico neoliberal. En medio de esta organización, la sociedad civil, según planeta O’Donnell, tiene dos características claves: el apoyo de la clase media y alta de la sociedad al régimen impuesto y la desmovilización de los sectores pobres. Asimismo, es de desatacar que, a través 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 aplicaran a gran escala, y se convirtieran en hegemónicas, en los países más avanzados.

En términos de resultados, la tasa de crecimiento anual del PBI durante la dictadura (1974-1989) fue de un 3,1%<sup>134</sup>, el índice de pobreza al regreso de la democracia era de 38% y la distribución de la riqueza mostraba una polarización social extrema.

---

<sup>134</sup> 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 período 60-73 (3,4%) y 1990-2004 (5,5%).



## 2.1. La transición hacia la democracia.

Siguiendo a Colomer (1991, 313-325), quien define a la *transición pactada* como aquella que cuenta con el rol activo de los miembros del gobierno autoritario, la democracia en Chile fue acordada a través 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 formaba 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 normal fundamental como en su aprobación y posterior referendo a través 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 elites militares y tecnócratas sobre la necesidad de liberalizar el régimen. En medio del período de transición, el presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio de Chile, advertía que no había que preocuparse a gran escala por el devenir político, puesto que lo económico, por entonces, era lo fundamental y circulaba por un camino de libertad paralelo.

“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 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 sectores 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 régimen presidencialista fuerte 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, distintos sectores de la oposición se unieron para consensuar el Manifiesto Democrático. A partir de aquí, distintos sectores de la oposición democrática, entre los 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 dio nuevos argumentos al régimen militar para justificar su coerción (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. A través del acuerdo, los distintos sectores se comprometían a rever sus posiciones radicales en contra del régimen y a aceptar la Constitución de 1980 a cambio de algunas reformas enfocadas al reconocimiento legal de los partidos, la creación del Registro Electoral, 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, y la creciente exclusión social, sedimentó la demanda de nuevas autoridades. Ante este contexto se llegó al plebiscito del 5 de octubre de 1988, en el que se definió, por Si o por No, la continuidad de Pinochet en el poder, en este caso como Presidente electo. Los resultados marcaron una fuerte polarización social, ya que el No ganó con el 54,7% de los votos, mientras que el 43,01% de los votantes apoyaron a 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 realizarse 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 continuara 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.

Es de destacar, en lo referente a la administración, que el día anterior a la asunción de Aylwin, Pinochet sancionó la *Ley de amarre* (Ley 18.972 del 10 de marzo de 1990), por la que 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 vitalicios 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.

### **3. La reinstauración de la democracia: Patricio Aylwin al poder.**

Como se ha explicado, la reinstauración de la democracia en Chile presenta diferencias significativas con los casos uruguayo y argentino: 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, sino que, a pesar de los casos de corrupción e ineficiencia administrativa que se denunciarían más tarde, el régimen dictatorial entregaba el poder en un contexto de crecimiento económico consolidado y con las bases del discurso neoliberal, ideología hegemónica a nivel mundial al momento de la asunción de Patricio Aylwin<sup>135</sup>, sedimentadas en las instituciones gubernamentales. Más bien, la pérdida de legitimidad del pinochetismo se relacionaba con violaciones a los Derechos Humanos y con una distribución de la riqueza muy

---

<sup>135</sup> Patricio Aylwin (Concertación) ganó las elecciones de diciembre de 1989 con el 55,2% de los votos, venciendo a Hernán Büchi (Bloque de derecha) y al empresario Francisco Javier Errázuriz Talavera.

desigual que, a la vez que se continuaba el crecimiento, ampliaba la polarización social y la brecha entre ricos y pobres. 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 profundas, el pinochetismo se había opuesto a la reapertura del Congreso, y Aylwin incluso debió soportar relaciones tirantes con el poder militar<sup>136</sup>.

Ante esta situación, y de acuerdo a lo previsto en el Programa Electoral de la Concertación<sup>137</sup>, la primera meta era consolidar la democracia y legitimar una transición que permitía que los dictadores mantuvieran espacios de poder en la estructura institucional. En este marco, la construcción del discurso oficial, en primer término, apuntó a presentar al gobierno como una nueva opción, distanciada del totalitarismo pinochetista, pero a su vez debía legitimar, tanto su estrategia de acordar con los militares, como la realidad de que no existió una abrupta ruptura en términos de poder ni en términos de variaciones ideológicas respecto a cómo organizar la economía nacional y las metas a establecer en este marco<sup>138</sup>.

“[...] nuestra satisfacción en este día no puede impedirnos advertir con claridad las numerosas limitaciones, trabas y pies forzados que, en su afán de prologarse, 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

---

<sup>136</sup> 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.

<sup>137</sup> Concertación de Partidos por la Democracia (1989), Programa del Gobierno de don Patricio Aylwin Azócar, Concertación de Partidos por la Democracia, Chile.

<sup>138</sup> 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 lugar 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.

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 directa 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 enfocar, en el corto plazo, a subsanar las diferencias sociales acentuadas por el régimen militar, luchar contra la pobreza y generar los marcos institucionales para impulsar una administración que se ocupara 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, Argentina ha presentado una sucesión de dictaduras desde 1930, con el agregado de que desde el surgimiento del peronismo, ningún gobierno de signo político diferente ha podido terminar un mandato presidencial. Por su parte, Chile presenta una fuerte tradición democrática similar a la uruguaya, pero hay que tener en cuenta que la pluralidad reinante en el panorama político chileno antes de 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 haya iniciado 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 aceptados. De no haberse prestado atención y ayuda significativa a los sectores populares, donde el régimen dictatorial

tenía los niveles más bajos de popularidad, difícilmente se podría haber 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 colabores 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)

### **3.1. Las concepciones de la democracia y el Estado en el discurso de Aylwin.**

Las ideas de Estado y de democracia defendidas por la Concertación, y continuadas en el discurso de 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 estructurar 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, por la fuerza, el neoliberalismo y la apertura de mercado total, 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 alrededor de un

Estado en el que recaigan las obligaciones de ordenar y dar entidad jurídica al mercado y al libre intercambio. En este marco, recaía 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 alwynista, 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, un país en 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)

En este marco, el discurso advertía que la posibilidad de erradicar flagelos y mejorar la calidad de vida de los habitantes dependía fundamentalmente del desarrollo; desarrollo 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 abrir nuevos canales para incorporar a la vida pública a todos los sectores.

“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 e implementar 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 eficaz lucha contra la pobreza y evitar que ésta se convirtiera en un lastre para el desarrollo económico del país.

### ***3.1.1. 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)



En este marco, 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 se acostumbraba hasta entonces. En relación a 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.

### ***3.1.2. La incorporación de nuevos actores y colectivos.***

La gestión de 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 e implementación 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).

### ***3.1.3. La lucha contra la pobreza.***

Un dato concreto que a menudo se destaca al colocar a Chile como ejemplo administrativo en Latinoamérica es el índice de reducción de la pobreza desde el retorno de la democracia (ver gráfico 12). Esta realidad es relacionada, 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<sup>139</sup>. 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

---

<sup>139</sup> En el Índice de Percepción de la Corrupción, de Transparency International, Chile se ha mantenido en la primera posición en lo que respecta a Latinoamérica, salvo en el año 1997 que se ubicó detrás de Costa Rica. A nivel mundial, en 1995, Chile ocupaba el puesto 14 entre 41 países. En 1997, se ubicaba 23 entre 52 países. En 2000 era el 18vo país de un ranking de 90. En 2007, Chile fue 22 de 179 países (Transparency Int. 1995, 1997, 1997, 2000, 2007).

se reinstauró en Chile tuvo un valor social elevado y una lectura de la pobreza que la colocaba como un factor determinante sobre el que 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 a la desigualdad social abrupta como un obstáculo y un lastre para la consolidación de la democracia, la integración 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, aunque fuera discursiva, 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 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, en este sentido, no era recurrir al asistencialismo del Estado para solucionar la situación de los más desfavorecidos, sino que la lucha contra la pobreza se estructuró discursivamente bajo el 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 en el corto plazo, este tipo de políticas fueron complementadas con otras tendientes a incorporar a los pobres a las decisiones y crear canales de participación efectiva 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 de las condiciones de pobreza por sí mismas. Bajo esta idea se creó el Ministerio de Planificación Nacional, encargado de la coordinación de las 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, dependiente de ODEPLAN, 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.

#### ***3.1.4. 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 los noventa en Chile no comenzaron con crisis inflacionarias, el gobierno estipuló los presupuestos bajo el principio de que *no se puede gastar más de lo que se recauda* (Aylwin 1990b, 1991b). En este sentido, las cuentas del Estado no eran las mejores para impulsar las propuestas de reformas pretendidas por el oficialismo y elevar la calidad de vida de los más carenciados. Por ello, se estipuló una reforma fiscal que no sólo perjudicó, en temas de cuantías, a los más pudientes, sino que favoreció a los más desfavorecidos porque el de lo recaudado salió el dinero 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 estipuló 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)

Además de 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, es comprensible que, para legitimar el nuevo orden, el gobierno mostrara voluntad política para mejorar la calidad de vida de los trabajadores. En este sentido, Aylwin 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 persuadía sobre la necesidad de aceptar la retórica solidaria del gobierno y la necesidad de *dar* a los más desfavorecidos, también el discurso oficial pregonaba 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 dinámica 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, el discurso de Aylwin es único dentro de los casos analizados en incorporar lecciones morales para abordar a la ciudadanía. Además de incorporar pautas persuasivas sobre la solidaridad y el ideal de construir una identidad nacional conjunta, el discurso, al tiempo que vivaba el capitalismo y el mercado, alertaba sobre la irracionalidad de la sociedad de consumo y solicitaba 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 dilapida 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.

### **3.2. 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, sobretodo, como se hizo, en lo referente a los gobiernos municipales. Asimismo se estipulaba necesario descentralizar la administración pública, cuestión que discursivamente se relacionaba con dotar a las autoridades regionales de 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 el mejoramiento 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 relevaba 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, pero de manera lenta. Un gradualismo similar al expuesto en el caso uruguayo se apropió de las acciones políticas. Este gradualismo, en el caso chileno, 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 pero “con firmeza y constancia”.

“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 es comprensible si se tiene en cuenta que, por primera vez, se buscaba generar 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<sup>140</sup>. Más allá de esta coyuntura, en 1993, en medio de conflictos por denuncias de corrupción en el seno de la administración (ver 3.3 de este capítulo), el Gobierno por fin se lanzó a reformar la administración e implementó el Plan Piloto de Modernización, que implicó 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, en este contexto, 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 ofreció 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 sedimentar una buena democracia. 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 claro del estado del servicio civil y estipular las medidas óptimas para superar las ineficiencias. 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 implementadas) por la siguiente gestión.

---

<sup>140</sup> En algunos de sus discursos, el presidente Aylwin denunció este tipo de obstrucciones. Para ampliar se puede recurrir a 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 Aylwin presentó una peculiaridad respecto a 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 plantilla de funcionarios públicos. Al mismo tiempo, tampoco cuestionaron la estrategia de abrir nuevas dependencias estatales si estas correspondían a 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 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 a mejorar el desempeño institucional, etc.

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 siguió una estrategia lógica si se tiene en cuenta que, primero, se implementaron 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 el foco de la campaña de Aylwin fue 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 es necesario, también, destacar un factor extra que insidió en la incorporación de la necesidad de introducir modificaciones en la gestión pública: la corrupción.

### **3.3. 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 detenerla) 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 fueron vendidas sin transparencia o en condiciones favorables a ciertos grupos compradores, integrados por funcionarios y tecnócratas del gobierno (Rehen 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 pinochetista amenazaron incluso con movilizarse y levantarse en contra del Gobierno, y de la democracia.

Lo hechos de corrupción en la función pública, no obstante, no se resumieron 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 transferencia ilegítima 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 dictaminara 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 las ataques de la prensa

reiterando el buen funcionamiento de las instituciones encargadas del control y auditoría del gobierno. En palabras de Aylwin, desde el principio, la transparencia y la publicidad de las acciones del gobierno fueron una constante.

“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. En este sentido, una de las primeras medidas del siguiente gobierno, liderado por Frei Ruiz-Tagle, sería la creación de la Comisión de Ética Pública (ver parágrafo 4.3.2).

### ***3.3.1. 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. 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 el treinta y los sesenta 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 que 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 opero 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. Esta situación, a su vez, ha permitido premiar 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 mercados, los partidos lograron el apoyo *semicorporativo* de nacientes grupos de presión y elites empresariales con amplios recursos a cambio del acceso a la formulación e implementación 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, en el sentido de que se identificó con él y utilizó la burocracia como mecanismos para extenderse y sobrevivir. Ante ello, hay que 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 este 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)

### ***3.3.2. La influencia del Congreso como criterio clientelar.***

El retorno de la democracia y las supuestas políticas en torno a la transparencia en la gestión pública impulsadas por la Concertación, lejos estuvieron de erradicar el clientelismo: ni siquiera se incorporó a la agenda política la posibilidad de actuar sobre los posibles focos de desarrollo del mismo. 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 a las recomendaciones como a 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 y 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 primer mecanismo de influencia por parte del Congreso son las recomendaciones que realizan los diputados y los senadores cada vez que se debe cubrir una plaza de la administración pública. Dadas las condiciones en que se designan estos funcionarios, se podría decir que abundan los puestos políticos. Los legisladores sugieren candidatos tanto para la administración central como para las administraciones regionales, ya sea para cargos de alto nivel o nivel medio. 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, distintos autores consideran que fue una característica común en el sistema político ya antes de la dictadura militar. Valenzuela (1977, 152) describe el patronazgo legislativo minuciosamente a partir de un estudio de campo realizado en 1969 y 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 la década del cuarenta y el cincuenta.



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, no se cumple (Ferraro 2008, 112).

El segundo mecanismo de influencia es el desarrollo de *redes de contactos* entre miembros del Congreso y funcionarios públicos. Al hacer recomendaciones, los legisladores se aseguran poder contar con contactos clave en la administración, de quien obtener información y recibir consejos de expertos cuando se realicen borradores o debates sobre legislaciones puntuales. Las recomendaciones para puestos en la administración, por lo tanto, siguen una clara estrategia de clientelismo inteligente (Ferraro 2008, 113). No obstante, esta estrategia no es algo que se implementó informalmente con la restauración de la democracia. Las redes de contactos entre legisladores y funcionarios públicos ya existían antes de la dictadura militar (Agor 1971, 33; Valenzuela 1984; Valenzuela & Wilde 1979).

El tercer mecanismo es la existencia de *reuniones frecuentes*, formales e informales, entre miembros de los Comités del Congreso especializados en un área de políticas públicas especial 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 oficiales 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 uruguayos y argentino, donde el Congreso no tiene prácticamente relación con la burocracia.

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, que determina la adquisición de conocimientos técnicos e información clave sobre ese área particular. La especialización incluye el desarrollo de las redes de contactos entre los funcionarios públicos de la esfera de interés (Ferraro 2008, 115).

En definitiva, sí existe una negociación cada vez que hay que cubrir una vacante, puede darse el caso de que, siempre por recomendación de senadores, diputados o funcionarios de alto nivel, existan más de un candidato. En estos casos, se realiza una ronda de negociación, y allí ingresan cuestiones de competencia y capacidades. 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. 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<sup>141</sup>.

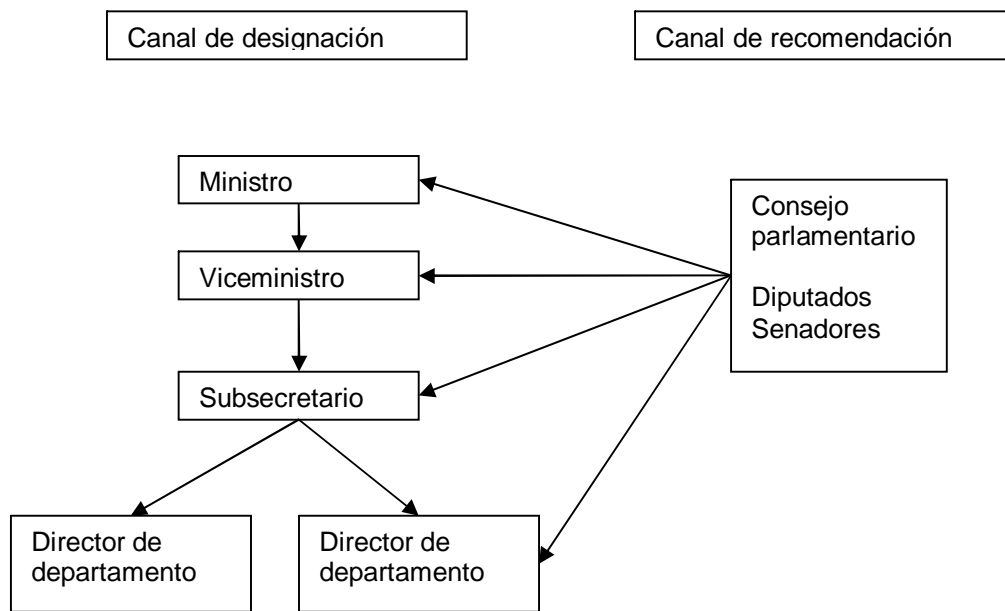
Por otro lado, hay que destacar el rol fundamental que tiene el cuoteo político en el marco de las recomendaciones y el control de la administración. La influencia es controlada rigurosamente por los compañeros de coalición. Si el puesto de ministro se asigna a un partido, el de viceministro se asigna a otro. El mismo proceso de cuoteo político se implementa para los niveles superiores de la administración. El cuoteo político ya pertenecía a las prácticas políticas tradicionales antes de la dictadura (Tapia-Videla 1977, 472). Como explica Ferraro, el cuoteo es un instrumento fundamental para negociar, firmar, e implementar 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 coalición, o un miembro del Congreso, no puede acaparar la hegemonía sobre un departamento concreto (Ferraro 2008, 118-119).

El cuoteo político viola el artículo 32, que concede al presidente el poder exclusivo de elegir los cargos oficiales. Además, la constitución 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 entera al sistema de patronazgo y sedimentar las instituciones informales evitando el monopolio del poder en un sector particular del esquema partidario o en una persona.

---

<sup>141</sup> Iacoviello y Zuvanic (2005, 29-31) destacan, por ejemplo, que Chile, junto a Brasil y Costa Rica, son los países latinoamericanos con mejor índice de mérito y capacidad funcional.

Gráfico 11: Esquema de construcción de la administración pública chilena



Fuente: Elaboración propia a partir de Ferraro 2008

Como se vio anteriormente, en Uruguay, con el sistema del 3 y 2 en los directorios de las empresas estatales, también se recurre al 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.

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 mayor influencia sobre las dependencias públicas. Pero también es importante destacar que los políticos incluso aceptan reconocer esta realidad en el marco de una entrevista *científica*<sup>142</sup>. No obstante, no se considera dentro de lo

<sup>142</sup> Ferraro utiliza en su investigación la técnica de la entrevista con informantes clave que cuentan su experiencia directa, sus conocimientos, desde su posición de *insider* institucional. Para llegar a cada informante, se utiliza la técnica del *snowballing* (Ferraro 2008, 111).

*hacible* la posibilidad de sincerarse públicamente, por ejemplo, con la prensa<sup>143</sup>. Esta situación real muestra que el clientelismo como herramienta de poder puede funcionar de diferentes maneras –y con diferentes resultados a juzgar por el prestigio internacional de la administración pública chilena-. En este caso, 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. Cabe destacar, en este sentido, que el discurso del 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 discurso ideológico. El mérito podrá ser comprendido desde puntos tan subjetivos y diversos como la acumulación de titulaciones universitarias, la experiencia laboral anterior, el autodidactismo garantizado de alguna manera convincente, o los merecimientos por lealtad política. En el caso de Chile se ve que es importante tanto la capacidad individual como el complemento necesario de una buena trayectoria política.

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 entienda las prácticas de gobierno reales. Esto se ve en la paradoja de que los políticos aceptan las instituciones informales como lo legítimo, pero no proceden a reacomodar la legislación pertinente –de 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.

---

<sup>143</sup> O al menos se puede estipular que se mantiene un doble discurso.

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 por consolidar su desarrollo ni lograr una administración verdaderamente efectiva que mejore la calidad de vida general. 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) esperados (para ampliar sobre este análisis ver parágrafo 4.3).

#### **4. El Gobierno de Frei: la continuidad ideológica y el inicio de las reformas formales.**

##### **4.1. La continuidad en torno a la concepción de democracia y Estado.**

La llegada de Frei Ruiz-Tagle al poder<sup>144</sup>, 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<sup>145</sup>, es de 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 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 luego fueran retomados 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 consideraba que esta estrategia había posibilitado la consolidación política del país.

---

<sup>144</sup> Seis candidatos se presentaron a la elección presidencial de 1993. Frei (Concertación) obtuvo el 57,9% de los votos, máxima mayoría histórica en Chile. El segundo puesto correspondió a Arturo Alessandri Besa (Unión por Chile) con el 24,3%.

<sup>145</sup> Los dos provienen de la Democracia Cristiana y, por supuesto, de la Concertación.

“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 forjar una línea continua entre ambas gestiones fue retomada 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 concepto escogido para persuadir sobre el menester de proceder a los cambios fue el de *modernizar*, entendido como acomodar 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 den significado ideológico a lo que se considera 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. En este sentido, 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).

El rol 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 mismo. No obstante, tal como pasó en Uruguay, donde el imaginario político se sustentaba en las ideas del batllismo clásico, en Chile la Concertación tampoco aceptó la concepción neoliberal del Estado mínimo<sup>146</sup>, aunque la doctrina económica se centraba en las ideas del libre mercado y la apertura económica.

“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 fuertes de los organismos internacionales, aunque sí se ve la existencia constante de sugerencias y recomendaciones. Las libertades en el sentido de decidir el destino de cada orden político se ve, sobretodo, 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 une 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 podía 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

---

<sup>146</sup> 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 implementó 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.

económicas que permitan satisfacer las necesidades básicas de la población.” (Frei 1996c)

Era desde el Estado donde este discurso debía materializarse. A 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 ido viendo 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, no debe ser analizado simplemente desde cuestiones técnicas, sino desde el imaginario social y político sedimentado. Es comprensible, bajo este esquema de prioridades discursivas que las políticas de lucha contra la pobreza hayan logrado resultados óptimos cuando se trataba 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. En este sentido, del mismo modo que se pueden estipular 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 remitían a un discurso oficial anterior que era la plataforma electoral. Mientras tanto, en el caso argentino, los niveles de continuidad discursiva fueron mínimos o nulos.

#### **4.2. 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 posición 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 vivaba 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, fenómeno inusual en la historia del país. También remarcaba que, en este mismo período, las exportaciones aumentaron a un ritmo superior al 9% o que la inflación disminuyó desde más del 20%

anual, en la segunda mitad de los 80, a niveles del orden del 13% en 1992 y 1993<sup>147</sup> (Frei 1994a). En definitiva, la nueva gestión recibía un país en crecimiento y con índices econométricos record. 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 el rumbo político, económico y social era el correcto, según los índices, 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.

### **4.3. Reformas y Modernizaciones del Estado y la Administración Pública.**

#### **4.3.1. Las privatizaciones.**

Si bien las privatizaciones comenzaron bajo el régimen militar, mucho antes de que esto se convirtiera en una medida natural y hegemónica en los programas de

---

<sup>147</sup> Asimismo, los datos oficiales a la hora de la asunción de Frei indicaban que la tasa de desempleo había disminuido del 17% de promedio en la década de los ochenta a un índice del 5%; que la tasa de ahorro era del 22% del producto aproximadamente, cuando en las décadas anteriores no había sobrepasado el 18%, y que la tasa de inversión alcanzó cifras record de 25 y 27%, cuando nunca en la historia se había superado el 20%.

gobiernos latinoamericanos, a mediados de los noventa el Estado chileno contaba aún con un gran número de empresas de su propiedad, sobretodo aquellas relacionadas con la energía, los transportes o la producción de cobre. En este marco, 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; tres 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 *hacible y aceptado* en un orden social particular. Si 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 se deshizo solamente de 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 empresa, o la apertura de las mismas al capital privado, nacional y extranjero, se dio bajo 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 sedimentado 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. ESVAL, 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. En este sentido, 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, simplemente, era 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 ven, 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).

#### **4.3.2. 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 implementación de medidas para lograr la probidad administrativa, y el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, que tenía el objetivo de construir una administración más eficaz centrada en responder de manera más directa a las necesidades de la ciudadanía.

##### **4.3.2.1. La Comisión de Ética Pública: el discurso de la probidad.**

En términos de ética y lucha anticorrupción, Frei se hizo eco de las denuncias y las investigaciones iniciadas durante la gestión de Aylwin. La situación de denuncias y suposiciones, lanzadas fundamentalmente desde ámbitos periodísticos, determinó la necesidad de limpiar el prestigio de la administración pública. Ni bien tomó el poder, Frei creó la Comisión Nacional de Ética Pública, formada por 14 personalidades de la vida política, académica e institucional. Su objetivo fue 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 determinara 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 la Comisión se refirió a defender, o condenar, por ejemplo, las prácticas informales de influencia de los legisladores sobre la función pública. A pesar, de la realidad limitada en la que se trabajó, durante la presentación del informe Frei se mostró orgulloso del trabajo 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, se estipuló la necesidad de 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 a los recursos humanos, a la hora de planificar las acciones concretas del Plan de Modernización, el gobierno consideraría conveniente estipular perfiles ideales de gerentes públicos. Por supuesto, los diagnósticos en torno al desarrollo de la gestión pública, sobretudo de la carrera administrativa, serían siempre parciales y acotados, y estarían centrados en generar canales de motivación amparados en la racionalidad instrumental y 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 dialécticamente por un nuevo orden legal a modo de síntesis superadora. En este sentido, no existieron diagnósticos de la corrupción o la falta de ética pública como cuestiones culturales ni bajo esquemas complejos en los que pudieran existir procesos de *recursividad organizacional* (Morin 1994, 106). Simplemente, se estipuló 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. Por ejemplo, para aumentar la transparencia en las cuentas oficiales, se estableció un Sistema Electrónico de Información de Compras Públicas disponible en Internet. El nuevo sistema no sólo debía contener los datos de todo lo realizado por el gobierno, sino que se debía publicar tanto lo hecho como lo que se estaba haciendo. Asimismo, se previó la implementación de una Ley de Compras que permitiera que, a través del portal, se pudieran realizar licitaciones y contratos de manera electrónica. El Proyecto de Ley de Compras fue enviado al Congreso en el final de la gestión de Frei.

En términos de control y lucha contra la corrupción, se promulgó la Ley de Probidad Administrativa (Ley 19.653) y se creó el Consejo de Auditoría General de



Gobierno, con el objetivo de resguardar la integridad y los valores éticos dentro del gobierno. 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. Además, se introdujeron reformas al Código Penal para incorporar nuevos delitos en materia de corrupción (Ley 19.645).

Es de destacar, una vez más, que, en ningún momento, se debatió sobre el texto oculto ni las dislocaciones a la hora de interpretar la ley. Tampoco se retomó el principio de que algunas prácticas clientelares o corruptas no se relacionan con la falta de legislación sino con su incumplimiento. 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.

#### **4.3.2.2. El Comité Interministerial al Plan de Modernización de la Gestión Pública y el discurso reformista.**

El análisis del caso chileno, cómo último ejemplo analizado, brinda más muestras de cómo los distintos procesos de reformas fueron enmarcados discursivamente en el marco de interpretación de coyuntura particular de cada imaginario político. Pero, no obstante 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 forma 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 los 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 anteriores, la primera medida del gobierno fue la creación de un ente técnico encargado de determinar el plan de acción. En 1994, nació 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 – Minsegespres -D. EJEC- n° 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, 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,

estimular a las plantillas y establecer criterios de méritos 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 un achicamiento radical de las dependencias y funciones del Estado, como sucedió en el caso argentino y como proponía el neoliberalismo. De hecho, el discurso reformista en Chile no puso el énfasis en modificar las estructuras organizativas o en la redimensión de las plantillas laborales, sino que se dio prioridad a las medidas tendientes a imponer la cultura gerencial (sus hábitos y sus valores substanciales) en los empleados públicos para conseguir mejores índices de eficacia, eficiencia, productividad y transparencia. En decir, a diferencia de Argentina y Uruguay, la reforma no focalizó en un reajuste fiscal o una revisión del gasto; más bien, como se analizará a continuación, se apuntó a promover los valores 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 técnica-gerencialista, cada gestión tuvo libertad para privilegiar las ideas generales particulares del paradigma teórico que considerara fundamentales para obtener los resultados esperados. Tanto el imaginario político, como el marco de

interpretación de coyuntura, fueron fundamentales para definir las ideas y acciones prioritarias.

Se pueden diferenciar dos etapas distintas en la reforma: una entre 1994-1996, signada por la concienciación sobre el tema y el inicio de medidas piloto, y otra desde 1997 en adelante, con la existencia 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 positivo, volver a impulsarlas, esta vez a escala mayor. El primer foco de acción fueron los directivos de primer nivel dentro del servicio público, a quienes se buscó sensibilizar sobre las ventajas del trabajo por resultados. Bajo esta línea de acción, se implementó un plan piloto con 11 servicios públicos. El discurso oficial estuvo enmarcado en seis objetivos específicos: planificación estratégica; el escrutinio interno; el desarrollo de proyectos de modernización; el diseño de un sistema de control de gestión y el establecimiento de convenios de desempeño. A partir de las metas enumeradas se puede ver la recuperación de la ambigüedad del discurso técnico y el intento de implementar una racionalidad técnica-instrumental amparada en el discurso de la eficiencia. Se buscaba, de esta manera, generar parámetros de acción medibles y controlables.

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 misma racionalidad instrumental con la que se interpretaba la coyuntura. 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).

Tras estas experiencias, en 1997 se presentó el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública, elaborado por el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. El programa enmarcaba sus objetivos en torno a los principios de *probidad, igualdad y no discriminación, eficiencia, eficacia y gestión participativa*. En consonancia con los discursos oficiales de los ejemplos anteriores, el modo de aprehender la realidad diagnosticada, y las descripciones sobre las situaciones sobre la que se desea actuar, se resumieron estrictamente a lo que existe jurídicamente. Lo real se sintetizaba a lo que estipulaban las leyes, a las instituciones formales, sin análisis que dieran cuentas de las posibles dislocaciones a la hora de poner en marcha los nuevos discursos. Por ello, las nuevas metas se presentaban como una superación dialéctica de la realidad existente y se estipulaban en medio de un contexto de causa-consecuencia unidireccional. Por ello, por ejemplo, los problemas de desempeño eran tendientes de ser solucionados simplemente con nuevos métodos de motivación racionales-instrumentales.

En este sentido, el programa oficial estipulaba seis grandes metas:

- Construir una red estable de servidores públicos que lidere y se comprometa con un Estado al servicio de la gente.
- Mejorar continuamente la accesibilidad y calidad de las atenciones 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 líneas de acción generales:

- 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 remarcaba 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, se apreciaba una narratividad a la que subyacía la urgencia de generar un orden perfectamente cuantificable a través de evaluaciones de resultados en los distintos ámbitos que permitieran establecer parámetros objetivos para medir el desempeño general y establecer nuevos diagnósticos de la realidad (superadora). El método de persuasión focalizaba en lo económico como factor de coerción; de esta manera, el estilo de gerencia requerido era aquel que capaz de mejorar los índices de coste-productividad y los sistemas de motivación generales para todas las dependencias en conjunto partían de proposiciones que convertían a la posibilidad de mejores presupuestos y a la utilización de excedentes como factor de control. Cabe destacar, en este sentido, 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 *justo* o con lo *necesario*. En ningún momento 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 más elevado de lo necesario. Este tipo de ideas no tuvieron cabida en los discursos oficiales, lo que brinda argumentos suficientes para comprender el por qué se incorpora dentro de lo *hacible*, *justo* y *tolerante*, que ese dinero público no utilizado se utilice arbitrariamente en el

interior de la dependencia a la que fue asignado con anterioridad. En este sentido, 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.

Bajo estos parámetros discursivos, en 1998, el Comité Interministerial inició un nuevo Plan Piloto con ocho servicios públicos<sup>148</sup> para probar la aplicación de la gestión a través de convenios de desempeño y en el marco de una mayor flexibilidad presupuestaria. Las instituciones se eligieron teniendo en cuenta los distintos sectores de la administración, de modo que existiera representación de la educación, la salud, la justicia, etc. 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 mejoramiento de gestión de cada institución y apuntaba al cumplimiento de un número prudente de metas, alrededor de 10. El cumplimiento de las metas 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 serían entregados a la siguiente gestión.

En definitiva, como se explicó anteriormente, la aplicación de medidas paulatinas y su evaluación antes de aplicarlas 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 utilizada, ya que los avances realizados por el gobierno anterior eran retomados por el siguiente. Lo mismo ocurriría con la gestión de Frei, que implementaría una serie de medidas que, más tarde, se continuarían mejorando durante la gestión del presidente Lagos<sup>149</sup>.

---

<sup>148</sup> 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.

<sup>149</sup> Lagos, también de la Concertación, gobernaría entre 2000 y 2005. Respecto a la continuación de la implementación de las propuestas del Plan en términos de política de Estado, el gobierno siguiente, dirigido por Lagos, implementó (o culminó) algunas reformas diseñadas durante la gestión de Frei, como el portal ChileCompra y el programa de simplificación de trámites; la instalación del Consejo de Auditoría Interior General del Gobierno, en materia de probidad; la implementación del Programa de Oficinas de Información y Reclamos (OIRS). Además se aprobó la firma digital y se estableció la obligación de entregar una cuenta pública por cada institución en base a un formato estándar: Balances de Gestión Integral (BGIs).

En términos de acciones generales, se priorizó la implementación 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).

“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 implementación 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 vincula salarios públicos a la productividad, al desempeño individual y al cumplimiento de las metas de la institución donde se trabajaba<sup>150</sup>. Esta fue una reforma acordada con la Asociación Nacional de Empleados Fiscales y sumó a la nueva idea un programa de capacitación que abordaba

---

<sup>150</sup> Iacoviello y Zuvanic (2005, 28) destacan como una de las características satisfactorias de la administración pública chilena que los sueldos promedio duplican a los del sector privado.

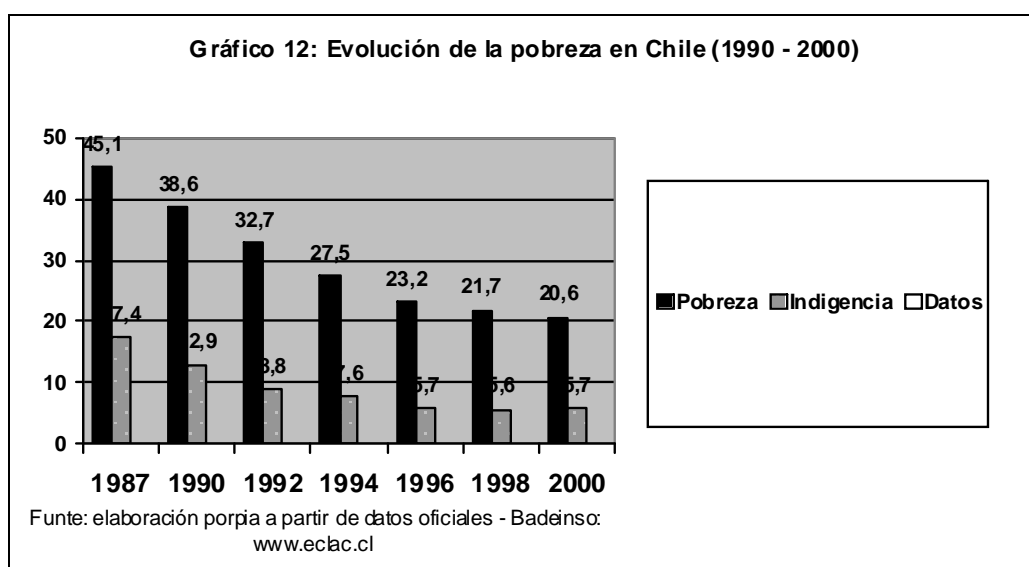


desde la sedimentación de los conceptos propios de la modernización en términos gerenciales hasta el mejoramiento en el clima laboral y las condiciones de trabajo. Asimismo, se incrementó del 0,4% al 1% de recursos institucionales destinados a capacitación, se otorgaron becas de perfeccionamiento a 400 funcionarios y se implementó 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, en las profundidades del texto oculto.

Por otro lado, desde una visión racional positivista, 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. En este sentido se creó un Sistema Integral de Gerencia Pública que establecía un aparato que se encargara de la administración general del sistema de gerencia pública, así como de las políticas globales del mismo. 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.).

Por otra parte, el Plan implicó un impulso a la regionalización de la inversión pública. En 1994, sólo el 21% de la inversión pública era decidida por las propias regiones. Al término del mandato de Frei superaba el 45% (Comité Interministerial 2000, 85). También se creó, en 1997, el Premio Nacional a la Calidad de los Servicio Públicos para galardonar a los servicios que destaquen por una “gestión de calidad integral”. El objetivo era dar publicidad a las experiencias más satisfactorias desde un sentido eminentemente pedagógico.



## 5. Conclusiones preliminares.

Chile presenta la particularidad de que la reinstauración de la democracia no se dio en el marco de una crisis económica o social, por lo que las estrategias de legitimación discursivas de ninguna manera podían centrarse en la retórica del miedo o la exaltación de situaciones críticas. Por el contrario, la clase política debió instalar 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 las gestiones de la Concertación (ver cuadro 8).

El análisis del caso chileno muestra claramente la importancia de las ideas en la construcción de imaginarios políticos y sociales y la influencia de los resultados sobre el destino del país. Desde un principio, el discurso de la Concertación partió de un marco de interpretación de coyuntura que conceptualizaba la pobreza como un obstáculo para la consolidación de la democracia y el desarrollo económico. Desde esta idea, el combate contra la pobreza fue presentado como la posibilidad de consolidar la economía y mantener los índices de crecimiento. Si bien es de destacar el apoyo de los sectores más privilegiados que el gobierno consiguió para impulsar programas sociales de reducción de la pobreza – incluyendo aumento del gasto social y una reforma impositiva que perjudicó a los más pudientes-, es necesario interpretar esta situación no sólo desde los índices satisfactorios de reducción de la pobreza, sino también desde la brecha amplia entre los ingresos de los más pobres y los más ricos. A pesar de disminuir la pobreza, Chile se ha mantenido en el período analizado como uno de los países con peor distribución de la riqueza de Latinoamérica y su coeficiente de Gini se ha mantenido estable<sup>151</sup>. Es decir, en medio de una coyuntura de crecimiento económico constante, la disminución de la pobreza fue acompañada por un aumento proporcional de los ingresos de los más ricos. Este dato no es menor para comprender el apoyo de todos los sectores a los planes sociales del gobierno.

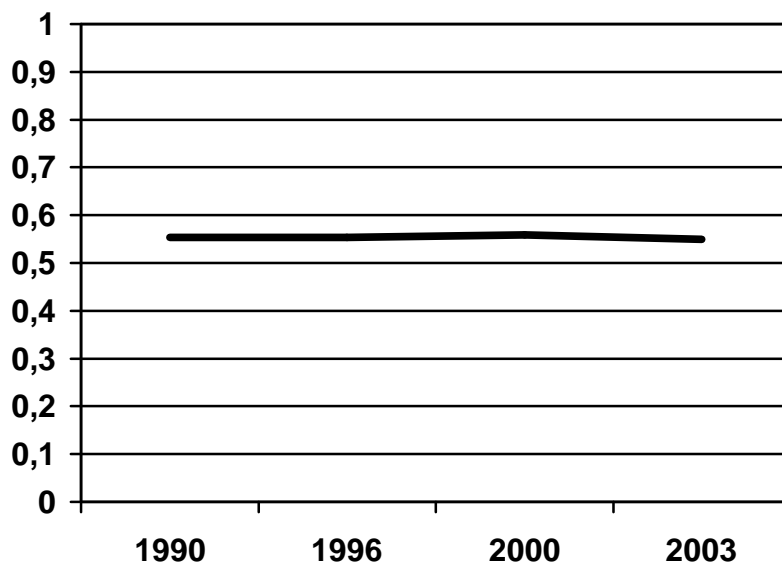
Por otro lado, era lógico que los más beneficiados discursivamente, tras una transición en la que posmilitares continuaron dirigiendo importantes nichos de poder, fueran quienes habían resultado más perjudicados por el pinochetismo.

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 fue implantado en el país. Sin este discurso integrador, y sin acciones efectivas en este sentido, difícilmente la nueva clase política chilena hubiese conseguido consolidar su posición y su legitimidad.

---

<sup>151</sup> El coeficiente de Chile apenas se ha movido desde la llegada de la democracia (ver Gráfico 3). En 2007, Chile tenía un índice de 53,8, lo que lo convertía en el 17mo 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 aumentaron de manera proporcional. La progresión del índice en el período analizado fue de 0,554 (en 1990), 0,553 (1996), 0,559 (2000). Como se ve, entre 1990 y 2000 incluso subió.

Gráfico 13: Evolución distribución en Chile – Coeficiente de Gini (1990- 2003)



Esta situación estratégica y necesaria de implantación de un discurso social, sin embargo, mostró resultados ejemplares para toda la región:

- Entre 1994 y 1998, el producto por habitante creció un 27%, el consumo por persona aumentó un 32% y los salarios se incrementaron en un 17%.
- Entre 1990 y 1998, 2 millones de personas salieron de la pobreza y la indigencia se redujo a la mitad. En 1987 el 45% de los chilenos era pobre, en 1996 el 23%; mientras que la indigencia bajó del 17,4% al 5,8%.
- El crecimiento real promedio entre 1990 y 1999 fue de 7,2%, frente al 3,3% al año en todo el siglo XX.
- En la décadas del 60 y el 70 la tasa de desempleo superaba el 15%, con la crisis de 1982-1983 ascendió hasta un 30%, durante el gobierno de Frei se mantuvo entre el 5 y el 9%.

**Cuadro 8: Comparación de las variables discursivas de los distintos gobiernos chilenos**

<b>VARIABLES</b>	<b>ALWYN</b>	<b>FREI</b>
<b>Principios de lectura de la realidad (variables y situación real)</b>	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
<b>Lugar de enunciación que configura</b>	Representante de la democracia y la unidad nacional	Garante de la modernización y la integración social
<b>Matriz de persuasión y exaltación de la crisis</b>	Necesidad de democratizar e incorporar los sectores desfavorecidos a la vida pública	Necesidad de impulsar cambios a favor de la eficiencia e incorporar a los sectores pobres a la vida democrática
<b>Valor de gobierno</b>	Unidad – Tolerancia - Participación	Modernización – eficiencia
<b>Noción de Estado</b>	Estado como garante social y regulador del mercado	Estado moderno y eficiente, colaborador del desarrollo del ámbito privado
<b>Objetivo central del mandato</b>	Consolidar la democracia, lograr gobernabilidad y pugnar por la equidad	Modernizar la administración para aprovechar la oportunidad histórica
<b>Paradigma de buen gobierno</b>	Gobernanza Estado-céntrica, impulsando la apretura económica	Gobernanza estadocéntrica, con continuidad en las políticas Estatales entre las gestiones
<b>Elementos que organizan el discurso (puntos nodales)</b>	La democracia – la equidad – la participación y colaboración	La modernización, la continuidad, la democracia social, la participación y colaboración
<b>Elementos opuestos o exterior constitutivos</b>	Los que no aceptan la transición como fue estipulada, quienes obstaculizan la democracia	Quienes creen que el país se puede desarrollar sin reorganizar su funcionamiento y con grados de exclusión altos. Los que abogan por el Estado mínimo

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 sucedió en Argentina. Pero si bien el discurso oficial de la Concertación incorporaba *imperativos morales* que colocaban al Estado como el garante de la calidad de vida de los ciudadanos y defensor de los más débiles, esto se estipulaba desde un marco general en el que lo económico – o el desarrollo económico- figuraba como principio motivacional y valor finalista último.

Por otra parte, si bien 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 óptima gestión pública de la misma.

Otra cuestión a destacar es que si bien Chile ha desarrollado importantes políticas de Estado, y ha sido destacada la continuidad en la implementación de programas generales a lo largo de las sucesivas gestiones, no hay que olvidar que desde la llegada de la democracia, incluso hasta hoy, siempre ha Gobernado la Concertación. Si bien existen casos de continuidad en la implementación de políticas de Estado a través de gestiones de signo político contrario, este no es el caso chileno (ver cuadro 9).

No obstante, el buen rumbo de la administración chilena se debe en gran medida a la participación del Legislativo como medio de control y supervisión de los funcionarios públicos, y de las redes de contactos que interactúan entre los distintos poderes del Estado (Ferro 2008). Esta actuación conjunta no se corresponde con la literatura que considera al presidencialismo chileno como uno de los más fuertes de la región y al Congreso chileno como débil y poco influyente en la creación e implementación de políticas públicas (Metcalf 2000; Siavelis 1997; 2000).

**Cuadro 9: Comparación del imaginario político sobre la administración pública de los distintos gobiernos**

<b>Nociones administrativas</b>	<b>AYLWIN</b>	<b>FREI</b>
<b>Herencia administrativa</b>	Deteriorada en estímulo y motivación por los malos sueldos. Antigua, necesidad de democratizarla y modernizarla	Estructura anticuada y pesada que se debe modernizar
<b>Implementación de las medidas</b>	Debate político-legislativo	Debate político y ciudadano
<b>Nociones fundamentales de la administración pública (funciones y alcances)</b>	Democrática, participativa, agilidad, capacidad, eficiencia, responsabilidad	Eficiencia, eficacia, Agilidad, Brindar buenos servicios a los ciudadanos, relación precio-calidad
<b>Principios de la administración pública</b>	Mixto	Gerencial
<b>Reconocimiento de necesidad de carrera administrativa</b>	Alto	Alto, aunque con flexibilidad laboral
<b>Reconocimiento de focos de corrupción</b>	Bajo	Bajo (clientelismo)
<b>Influencia de la corrupción en la crisis</b>	Nula	Nula
<b>Focos discursivos de reforma</b>	Eficiencia, agilidad, descentralización	Tamaño, flexibilidad laboral, principios gerenciales
<b>Huellas discursivas</b>	Se centra en la Plataforma de Gobierno	New Public Management
<b>Reconocimiento de responsabilidad moral</b>	Alta	Media

Desde aquí, surgen las últimas consideraciones de crucial importancia para el análisis de la buena marcha de la gestión pública chilena. Por un lado, la supuesta mejor administración pública latinoamericana funciona bajo un manto de clientelismo y corporativismo político al que es muy difícil acceder sin contacto y recomendación. Por supuesto, sí existen evaluaciones meritocráticas para conseguir un puesto de funcionario, pero éstas se realizan tras la primera selección de candidatos determinada por las recomendaciones políticas. En este sentido, surge la segunda paradoja: la existencia de un acuerdo tácito entre los distintos partidos políticos no para cambiar las obsoletas leyes, sino para legitimar el continuo accionar ilegal en el marco de las instituciones informales.

**Gráfico 14: Hogares bajo la línea de pobreza (comparación en porcentajes)**

Argentina	1990	16%
	1997	13%
Chile	1990	33%
	1996	19%
Uruguay	1990	12%
	1997	6%

Fuente: CEPAL 1998

En definitiva, existe un gran problema en los discursos oficiales en torno a la reforma de la administración pública y es que, siendo de masivo conocimiento la existencia de instituciones informales en las labores de gestión y en el desarrollo de las carreras administrativas (ver Ferraro 2008), los diagnósticos abordan una realidad parcial: la de las instituciones formales y las pautas legales estipuladas constitucionalmente. En este sentido, el discurso oficial sobre la reforma es un discurso técnico construido desde y para el texto público que no es compatible 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. Probablemente, estas incompatibilidades sean la causa que explique por qué la reforma administrativa se ha convertido en un continuo que pareciera no tener fin y que se continúa, hasta hoy, a través de las distintas gestiones.



## Consideraciones finales y propuestas

Resumir una tesis en pocas conclusiones puede ser riesgoso. Las conclusiones, por sí mismas, dan la impresión de sentencia final sobre un tema y, en este caso, por convicción científica, las precauciones apuntan a la imposibilidad de sentencias concluyentes. Por otro lado, las conclusiones a modo de resumen, si buenas, dan la posibilidad de evitar la lectura completa de la obra, lo que en este caso sería el inicio de la incompreensión de la continuidad narrativa total del trabajo.

Justamente, este trabajo partió bajo el patrón ontológico de entender la disciplina científica como la puesta en juego de nuevos discursos que abran nuevas líneas de debate sobre un tema, dando continuidad a la discusión y permitiendo que el conocimiento fluya a través de esos discursos. Desde aquí, el trabajo se ha abocado a la tarea necesaria de incorporar el buen pensar retórico a las discusiones sobre las reformas administrativas y, al mismo tiempo, cuestionar los valores normativos y la significación del discurso técnico-gerencial, convertido en la enunciación hegemónica de la materia en las últimas décadas. Todo esto justificado en la paradoja de que, tras años de reformas, la situación de las administraciones no ha mejorado sustancialmente; sin embargo, las reformas, en sí, se han convertido en un continuo dentro de las agendas políticas regionales.

Dada la complejidad de la construcción del pensamiento y los paradigmas de aprehensión de la realidad, este apartado será utilizado para resaltar algunas cuestiones que para el autor resultan clave. Por supuesto, estas conclusiones, tras el mismo trabajo, pudieran ser diametralmente distintas, y enfocadas a puntos nodales dispares. En este sentido, el trabajo está formado por distintos sub-trabajos analíticos-descriptivos de situaciones particulares que permiten que el lector pueda sacar conclusiones propias extra a las conceptualizaciones y sistematizaciones planteadas por el autor. El proceso analítico-descriptivo apunta a construir una porción de realidad simbólica desde donde apreciar conflictos narrativos significativos que pudieran afectar negativamente al debate teórico-político.

A partir de este marco, se enumerarán una serie de consideraciones críticas en dos sentidos: uno teórico y uno de aplicación práctica. 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 través de los estudios de casos particulares y comparados, demuestra 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 en cada caso son determinantes en la sedimentación de resultados particulares. Este marco ideológico es la base axiomática donde se naturalizan las concepciones de lo *hacible*, lo *justo* y lo *tolerable* dentro de la acción política. De esta manera, un mismo discurso técnico podrá ser interpretado de maneras diversas y bajo metas diferentes si los imaginarios políticos no son correspondientes 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 marco donde en estudio del rol de las ideas se torna fundamental, necesario y complementario a los arreglos técnicos que han caracteriza en debate científico en torno a la optimización de la administración públicas y el proceder de las reformas.

De esta manera, 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 al primer orden, es necesario destacar:

- 1- La rígida estructuración ideológica del debate académico debido a un pensamiento vigilado que restringe los conceptos de democracia y política a valores economicistas.
- 2 – La racionalidad técnica enfocada a resultados de la que se parte, y cuyo punto nodal se apoya en la construcción de la realidad desde la racionalidad legal institucional.

3 - El consenso hegemónico de dar prioridad a la construcción de un sujeto impersonal, individual que actúa bajo una lógica racional-instrumental, de la cual dependerán las lógicas de motivación y de 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 y los marcos de interpretación de coyuntura 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 ciencia para ampliar las direcciones del debate, contrarrestar los marcos de interpretación de coyuntura clausurados a la racionalización e implementar 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 referido a la necesidad de justificar la *democracia vigilada*<sup>152</sup>. No hay filósofos críticos en el sentido platónico, sino que la puesta en marcha discursiva se realiza por fervientes técnicos demócratas. Y es aquí donde se materializa una nueva verdad limitadora que resumen las pugnas identitarias a parámetros racionales-instrumentales.

En este sentido, el trabajo ha recuperado las consideraciones de Roiz acerca de la necesidad de volver a integrar la *inventio* en el pensar teórico, en el *bios teórico*. Asimismo, y no sin dejar de ser crítico, el trabajo defiende valores elementales de las corrientes neo-públicas por sobre las corrientes neo-empresariales, fundamentalmente aquellas referidas a la necesidad de recuperar valores de ética pública.

Desde este contexto crítico, a partir de lo demostrado en los capítulos 2 y 3, se aprecia como la puja discursiva en trono a la Gobernanza o a la imposición de nuevos

---

<sup>152</sup> La ciencia política, esa disciplina nacida en la década del cincuenta (Sartori 2005), ha sido considerada por distintos autores como una ciencia destinada a justificar la democracia (Lasswell 1951).

paradigmas sobre la administración pública proponen 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), que cierran despóticamente líneas de pensamiento necesarias. Se clausura la *inventio* y los debates, lejos de abrirse a la racionalidad, en el sentido expresado por Morin (1994) o al buen pensar (Roiz 2003), quedan sumidos en la necesidad de proceder a la legitimación de un concepto estricto de democracia enfocada a rendimientos fiscales. 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, justamente como proponen los debates teóricos analizados en los capítulos 2 y 3, el debate sobre fines mismos de la política contemporánea. Por supuesto, no se trata de negar la democracia, o siquiera arremeter contra sus posibilidades y legitimidad, sino comprender el rol de las ideas en la construcción de marcos de interpretación de coyunturas y la fragilidad de la construcción simbólica del mundo construido. 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. “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, 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 estos análisis han cobrado prestigio y difusión en el marco de la Teoría Política, no han sido incorporados como posibilidades discursivas al metarrelato de las reformas de la administración pública. Peor aún, han sido negadas, lo que determinó una construcción narrativa en la que el mercado ha emergido como actor de importancia radical, pues será allí donde la puja porque el desarrollo se materialice (o no). Tal como

expresa Taylor (1994: 136), “no podemos abolir el mercado, pero tampoco podemos organizarnos exclusivamente mediante mercados.”

Desde aquí, 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 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. Será allí donde la recuperación del rol de las ideas como determinante total del orden político-social se convierta en el foco del filósofo crítico. Será allí donde se defina si los malestares sociales enumerados se refieren a malestares reales o problemas intrínsecos al imaginario político y social. Un ejemplo claro de esta disyuntiva la presenta la incorporación del hambre a los flagelos sociales. Tal como explicaba Gandhi, en el mundo hay suficiente para calmar las necesidades de todos, pero no tanto como para contentar la avaricia de algunos. Hay suficiente alimento en el mundo para acabar con el hambre<sup>153</sup>. En este marco, el *hambre* debe entenderse de manera compleja desde las variables que lo materializan. Por un lado, se encuentra el alimento, que, si sobra en el mundo, entonces transforma al hambre ya no en una cuestión de falta de alimentos. Por el otro, está el hambriento, cuyo hambre se materializa por la falta de alimento. Bajo otro marco de interpretación, la existencia del hambre sería incoherente. Pero en la situación de generación de hambre interviene una tercera variable que proviene exclusivamente del mundo de las axiomatizaciones y es la que posibilita la comprensión del desarrollo del flagelo: esta tercera variable es la barrera de las ideas en la que se sustentan los intercambios mercantiles. El problema real no es el *hambre*, sino la falta de mercancías para intercambiar por el alimento (que sobra en el mundo). Las ideas que forjan al capitalismo y al mercado, en este sentido, están por encima de las necesidades básicas. Los derechos humanos, o simplemente la dignidad, sólo se materializan y pueden ser considerados flagelos dentro de una acotación ideológica hegemónica. La protección y legitimación de los axiomas que materializan el hambre está por encima de la erradicación del hambre como flagelo. El hambre es *justo* y *tolerable*, dentro de este

---

<sup>153</sup> Esta idea de que el hambre sobre en el mundo puede relacionarse claramente con las cantidades de alimento desperdiciado en los países centrales. El estudio del Grupo Alfa Hogar *¿Tiras mucha comida en casa?*, publicado en noviembre de 2008, asegura que sólo el 15% de los hogares españoles, en conjunto, tira alrededor de 600 millones de euros en comidas mal conservadas al año (<http://www.20minutos.es/noticia/423468/0/alimentos/comida/basura>).

orden axiomático que es legitimado, naturalizado y entendido solamente desde la lógica de intercambio.

Sólo un análisis desde la complejidad puede determinar 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 la propuesta de Roiz emerja, que el pensamiento pilotado se transforme en pensamiento genuino y que el debate político recupere su alcance retórico, y con el la inventio, la clausura de tropos limitadores y la posibilidad de revertir la democracia vigilante.

Es de destacar, en este marco, dos características de los discursos analizados: su ambigüedad semántica y su anclaje en una realidad exclusivamente institucional. En primer lugar, como se ha demostrado, 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.

De esta forma, 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 las plantillas partiendo de diagnósticos referidos no a una realidad simbólica pura sino a una realidad simbólica institucional-legal en la que no intervinieron los procesos de *dislocaciones*. Asimismo, sus sistemas de implementación parten de concepciones del *poder* y la *política*

incompletas, 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 prácticos se puede destacar:

- 1 – El accionar resignificante de los imaginarios políticos y los marcos de interpretación de coyuntura (y dentro de ellos de 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 bajo lógicas mono-causales o bajo estructuras unidimensionales tendientes a ser solucionado simplemente desde la técnica y la implementación de acuerdos organizacionales.
- 3 – La construcción de una realidad sobre la que 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 Latinoamérica, los buenos resultados conseguidos en la lucha contra la pobreza no se relacionan tanto con una manera de administrar y una estructura organizacional distinta a la de los casos uruguayo y argentino, sino con un cúmulo axiomático distinto que implica un imaginario político que no concibe la posibilidad de consolidar la democracia con desigualdades extremas.

Asimismo, es importante destacar cómo en la sedimentación de las nociones sobre democracia y Estado hegemónicas 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 y la eficiencia) 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 costos sociales elevados.

Sin embargo, a pesar de que se pueden considerar casos (como el chileno) más positivos que el resto, la situación de la administración pública en los países de la región dista mucho de ser la óptima. Los vicios políticos se mantienen y la paradoja de impulsar nuevas reformas en la administración pública se mantiene en la agenda política como una constante. En este sentido, es fundamental rever 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.

Un primer problema del discurso gerencial es su comprensión de la naturaleza humana acotada a la racionalidad pura y el apego elocuente a la motivación racional-instrumental del individuo. Por supuesto, para entender la complejidad del ser humano y buscar el mejor desempeño y rendimiento de cada funcionario, se debería partir de la certeza de que cada ser humano es un ser complejo en sí mismo con una realidad intelectual, cultural y social. En definitiva, un método de incentivación debería iniciarse desde la personalización del caso. Por supuesto, esto sería infinitamente más complejo, y costoso, que proceder a inventar un sistema de motivación general. No obstante, una buena administración nunca dependerá del sistema de incentivos existente sino de la calidad humana –que no sólo incluye la capacidad, sino también la *virtud*- de sus componentes y del ámbito social –que no sólo incluye el ámbito laboral- en el que estos componentes se desempeñen. No obstante, se debe entender la realidad de que si bien las soluciones técnicas son limitadas –en análisis de casos y en resultados a posteriori- no significa que en la coyuntura actual y en el marco del discurso hegemónico no puedan ser presentadas como objetivas, racionales y eficientes. En todo caso, la culpa no es de la técnica, ni de los técnicos, sino de una compleja red de factores en la que intervienen, al mismo tiempo, todos aquellos actores que legitiman que esa objetividad y racionalidad se hayan convertido en algo acotado e inefectivo, aunque rentable –muy rentable- para el nuevo conjunto de actores político-sociales de la sociedad actual: los tecnócratas.



De esta manera, subyace a los discursos reformistas un modo de pensar e interpretar la coyuntura en torno al punto nodal central de incorporar lo económico como nexo de unión entre las distintas ideas. Las metas económicas significan por sí mismas y son, entonces, utilizadas como argumentos válidos para dar sentido general a planes de gobiernos particulares. Y, en este sentido, el discurso eminentemente técnico, presentado como una narrativa *aideológica* (Estévez 2006: 94 y ss.), fue el elegido para enunciar programas de acción. Desde aquí, los métodos de motivación laboral se estructuraron incorporando la lógica económica a las propuestas.

Un claro 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 política-administrativa) de impulsar métodos de motivación absolutamente amparados en la lógica del capital. En la lógica gerencial, por ejemplo, se han expandido como algo *justo* la idea de premios en capital como motivación para que los funcionarios desarrollen sus tareas con mayor eficacia. Este proceso de racionalización capitalista es incompatible con el desarrollo de otras nociones como la responsabilidad social, 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 el trabajo que, de todas maneras, debería hacer bien porque para ello está cobrando un sueldo. En definitiva, se produce una mercantilización laboral del individuo, que no es otra cosa que la expansión de los axiomas sobre lo que se sustenta en nuevo discurso técnico-economicista desde el que se enuncian las nociones hegemónicas del buen gobierno.

Esta realidad implica dos modificaciones fundamentales. La primera se da sobre los conceptos de trabajo y de sueldo. El puesto laboral deja de ser el lugar de trabajo donde el individuo se debe desempeñar satisfactoriamente, a juzgar por la existencia de un nuevo agregado que connota la función, esto es, el incentivo. Para que el incentivo tenga coherencia discursiva y permita una narratividad en el marco laboral, el puesto laboral debe poseer la connotación que implique definirlo como el lugar de desempeño en el que no siempre se hace lo que se debe. Esto, por ende, implica una lectura de la realidad carente de valores morales consolidados. Si fuera así, y se tratara de una sociedad con falta de ética, el conflicto sería tan complejo y cultural que no alcanzaría con incorporar a la noción de sueldo los métodos de control del sistema capitalista ni

con simples incentivos económicos. Por otra parte, se difumina el significado de *sueldo* como la paga acorde por desempeñar un trabajo. No queda claro si el valor real de la fuerza de trabajo en este caso sería el sueldo más el incentivo o el sueldo solo, caso en el cual el incentivo se convertiría en un extra. Si se tratara 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, se estaría dilapidando cualquier relación que pudiera existir entre el sueldo como paga por la fuerza de trabajo y la noción de *justicia*, o 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 plena, racionalidad absoluta del ser humano: los resultados son índices cuantificables y punto. 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 ideológico que determinaría que los resultados estén apoyados en ideas del tipo *índice de costo-eficiencia*, otro podría optar por medir el índice de compañerismo y felicidad de la plantilla, otro la incidencia del trabajo de una dependencia en la reducción de la pobreza y la disminución del crimen en la sociedad. 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, sin perjuicio de convertir igualar la noción del individuo al de una máquina. Objetivar una base rígida de resultados aceptables es universalizar la capacidad de los individuos y simplificar la complejidad de la especie.

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 tecnócratas 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 se presentan discursivamente como individuos movidos por el interés y la acción de acuerdo a fines, mientras que políticos y tecnócratas 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 otra manera (mejor); otra manera que es siempre presentada como dialécticamente superadora de la anterior. Este aislamiento discursivo genera la paradoja de que muchos de los técnicos-teóricos más reconocidos en el ámbito de la ciencia de la administración continúen siendo figuras relevantes del ámbito intelectual tras haber ocupados altos cargos políticos, haber impulsado reformas y no haber obtenido resultados satisfactorios. Esta mera reducción del ámbito social a roles fijos permite que la lógica racional-instrumental se presente como posibilidad discursiva. No obstante, en este juego de lenguajes, una prédica ética encontraría obstáculos difíciles de salvar, como se explicó en el capítulo 3.

No obstante, 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 le competen al individuo. El funcionario, por ejemplo, es, a su vez, ciudadano, empleado y cliente de otras dependencias administrativas, lo que transportaría la discusión al ámbito kantiano de recurrir a la evaluación de acciones desde las posibilidades de permitir las acciones propias a los demás.

Por otra parte, pensar en la posibilidad de plantear un programa técnico como solución final, es también aceptar la idea de que el técnico, una vez implementado su programa, debería quedar *out of business*. Esto muestra otra alteración de las narratividad racional puro o positivista lógica con la que han actuado estos nuevos actores de la política: la lógica de la solución final, una vez que el programa haya mostrado su ineficacia, fue continuada con la necesidad de proceder a nuevos cambios y reformas que generaron la manía de las reformas continuas. Por supuesto, más que un

problema técnico, el dilema en este sentido ha sido la ceguera ideológica debido al marco cerrado de racionalización y el pensamiento pilotado.

Todo esto, a su vez determina la segunda modificación, relacionada con la imposición de una racionalidad resultadista 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 Pelayo 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, 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, más dentro del ámbito de la función pública. En definitiva, tener un trabajo implica deber cumplir con él, y si no se cumple con él, el derecho se encarga de dejarte sin trabajo.

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* y se denuncia que se torna casi *imposible* –o no realizable según el imaginario político- proceder a rescisiones de los contratos incluso en situaciones 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 los distintos imaginarios políticos es una carencia grave del discurso hegemónico sobre las reformas administrativas.

Por otra parte, tanto el discurso técnico como la acción de los tecnócratas en el desarrollo político están signados por un desapego del derecho como límite 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 posible 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 agencias de las que poseía, las sucesivas reformas se iniciaron con el argumento de reducir el número de dependencias que había vuelto a crecer de manera desproporcionada. Es de destacar que no sólo esta reducción de los errores propios se repitió tras cambios de gestiones, sino que la propia gestión menemista lanzó una nueva reforma en su segundo mandato –bajo los mismos preceptos de la primera reforma- para solucionar los problemas que había creado por no mantener una coherencia lógica en su accionar.

En este sentido, vale recuperar lo dicho por Jorge Etkin (1997), quien propone tres conceptos para evaluar la conducta de los agentes públicos y calificar el funcionamiento del aparato estatal. Por un lado, el autor se refiere al *vacío ético*, que toma relevancia cuando quienes deciden no responden 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)”. Por otro lado, se encuentra la *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”. Por último, Etkin nombra a 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) Es necesario comprender que estas categorías son útiles al entenderlas en conjunto, y a los largo de los análisis de los tres casos estudiados se pueden ver como, *hologramáticamente*, se puede pensar el accionar de los actores de las reformas y los funcionarios públicos desde estas categorías. Si la lógica menemista de achicar dependencias para luego volver a crearlas 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 (sirve como ejemplo claro de esta situación el análisis acerca de las relaciones clientelares en Chile, capítulo 6).

Y si hablamos de falta de ética pública, es preciso volver a la significación global del discurso de la motivación vía poder-dinero para seguir ahondando en las incoherencias narrativas 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 *lógica y tolerable* la posibilidad de pagarle un incentivo a alguien por hacer lo que legalmente –por ser su trabajo pago- ya debe hacer bien. Esto puede entenderse también como un reconocimiento concreto de la falta de valores éticos y virtuosos dentro de la sociedad. Posiblemente ese sea el diagnóstico correcto, lo impropio en este sentido sería pensar que cualquier realidad social puede cambiarse técnicamente sin una necesaria revisión de los valores finalistas de la sociedad y de las normas de interacción de sus individuos. Un ejemplo muy sencillo de este colapso moral ante la incorporación de sistemas de control motivacional propios del sistema capitalista lo brindan deportes como el fútbol. A pesar del desproporcionado sueldo que ganan los futbolistas de élite, ya se ha transformado en algo natural la negociación del pago de primas por lograr resultados satisfactorios. Incluso acceder a la posibilidad de convertirse en un héroe nacional no es percibido como una motivación si no hay paga extra. En definitiva, se ha sedimentado como natural el factor monetario como exigencia para cumplir con los deberes adquiridos. Esto prueba que, incluso en situaciones de reconocimiento y poder, es la lógica monetaria la que prospera como motivación principal. Trasladando este planteo al debate que compete a este trabajo, se puede advertir que la prédica neo-pública de concretar una carrera administrativa formal es insuficiente –y en algunos aspectos inútil- si se da en el marco de esta lógica de motivación, puesto que, una vez que la estabilidad laboral esté garantizada, la lógica de motivación principal volverán a ser los incentivos salariales extras.

Si el dinero es la motivación central, surgen dos nuevos conflictos a lo hora de entender las falencias narrativas del discurso hegemónico en torno a la reforma del servicio civil.

Por un lado está el problema de buscar niveles con los cuales comparar el valor de los sueldos de los empleados públicos. El caso más habitual, como se vio, fue comparar las escalas salariales con las del sector privado (el discurso menemista fue el más claro en este sentido). Esto se realizó a partir de la idea rectora de que el sector privado es más eficiente y sus remuneraciones las adecuadas. Sin embargo, es necesaria

otra lectura. El trasfondo de la necesidad de mejorar los sueldos se dio bajo el argumento de mejorar la motivación de la plantilla y conseguir que las personas más cualificadas quieran ingresar al sistema (a pesar de que al mismo tiempo se consideraba que las plantillas estaban colapsadas y se cerraban los accesos a la carrera administrativa), pero también bajo la idea de que mejorando los sueldos se ponía un obstáculo a la corrupción. En definitiva, si se parte de la idea de considerar los sueldos del sector privado como lo óptimo que evita la corrupción de los empleados, se está suponiendo que los niveles de corrupción en el sector privado son menores, o inexistentes. Este argumento también influyó para legitimar la idea de que el sector privado funcionaba mejor. El caso de Enron en los Estados Unidos fue un ejemplo de cuán errada era esta suposición. En medio de la crisis global actual, también se ha roto otro mito financiero: esa idea de que las grandes entidades nunca pueden quebrar. No sólo las grandes entidades quiebran; sino que los presupuestos públicos, ahora, deben ser utilizados para solventar la mala gestión de sus directivos.

Por otro lado, se limita el debate sobre la óptima remuneración a una competencia entre lo gerencial privado y lo gerencial público, y desde aquí 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. En este sentido, nunca un funcionario con un importante –o fundamental- rol en términos sociales accederá a una paga comparable a la de un deportista de elite, un actor de élite, un artista reconocido, un empresario del Top 100 de *Fortune*. Es por ello que el discurso económico-motivacional tiene dos limitaciones graves.

En primer término, presenta una incoherencia entre la supuesta efectividad del *incentivo* y la concepción de motivación racional-instrumental sostenida por el gerencialismo. Si el ser humano busca el poder y el rédito económico continuo, una vez que una situación sea considerada natural (o normal) perderá eficacia de no surgir una instancia superadora. No es compatible con el sistema de motivación planteado la *lógica de la conformidad*. Así, la lógica eficaz del incentivo debería incluir el aumento constante del mismo, de modo que las ansias de los funcionarios quedaran satisfechas de manera constante.

La segunda limitación del discurso es la incompreensión de la complejidad de la corrupción, no como acto no legal, sino como herramienta eficaz para lograr objetivos económicos y de poder. La corrupción no sólo existe como posibilidad, sino que, ante la ausencia de base moral de la vida buena, es un camino efectivo para conseguir los supuestos objetivos finalistas impuestos por la racionalidad capitalista. Nunca un sueldo será capaz de competir con las ganancias que se pueden obtener evitando la ley<sup>154</sup>. En todo caso, la lectura de las pautas motivacionales del discurso gerencialista apuntan no a la superación de la corrupción, sino a aumentar el valor necesario de las ofertas corrompibles efectivas.

Esta lectura ineficiente del discurso gerencialista se debe a su anclaje cerrado en las instituciones formales que comprenden la corrupción como lo no inscripto en la ley y niegan – o al menos no incluyen como variable discursiva - la posibilidad de impunidad como institución informal dentro del sistema. Para incorporar la complejidad del buen pensar al diagnóstico de la administración y proceder a realizar reformas efectivas, el análisis debería partir de una comprensión global del alcance del discurso de la *justicia*, lo *criminal* y lo *corrupto*. No es corrupto o criminal quien cometa un acto corrupto o un crimen, sino quien sea juzgado por un sujeto legitimado para determinar tales decisiones –entiéndase un juez<sup>155</sup>- y sea declarado culpable de cometer un acto de corrupción o un crimen. Si bien un inocente declarado culpable de un crimen es un criminal frente a la ley, alguien que, por las razones que fueran, pudiera evitar la sentencia pese a ser culpable de cometer un acto ilegal, no será un criminal frente a la ley –ni frente a la sociedad ni el sentido común-. Lo que viene a significar esto es la precariedad y ambigüedad de los sistemas de control jurídicos de las sociedades, cuestión de relevancia en las sociedades latinoamericanas debido al desprestigio del

---

<sup>154</sup> Un ejemplo de la funcionalidad del soborno y la necesidad de aumentar cuantías según la jerarquía de a quien se desee corromper se puede ver en *Ética y Corrupción. Estudio de Casos*, Informe final del proyecto "Ética y Corrupción", financiado por el Banco Mundial y realizado por Napoleón Saltos Galarza, ex congresista ecuatoriano. Según el informe, "de cada cien mil dólares, la comisión comprometerá a un alto funcionario pero no de rango máximo. De cada millón de dólares, interesará a los directores generales. De cada diez millones de dólares, interesará a un ministro y sus principales colaboradores. De cada cien millones de dólares, puede despertar la seria atención de un jefe de Estado". Documento accesible on line: ([http://www.respondanet.com/spanish/anti\\_corrupcion/informes/etica\\_y\\_corrupcion\\_salτος\\_galarza.htm](http://www.respondanet.com/spanish/anti_corrupcion/informes/etica_y_corrupcion_salτος_galarza.htm))

<sup>155</sup> O bien si se quiere entender la situación en términos institucionalistas, una institución legitimada para impartir Justicia.



sistema judicial tanto en la actualidad como al momento de llevarse a cabo las reformas analizadas (ver gráfico 15). En este sentido, en análisis del caso chileno, como supuesto ejemplo a seguir, mostró cómo, en determinadas circunstancias, actuar de modo contrario a estipulado por la ley es considerado dentro de lo *justo y aceptable* por la clase política. En el mismo ámbito, el mérito, punto nodal del discurso reformista, es significado de una manera particular en el que consideraciones de lealtad política tienen peso fundamental a la hora del reconocimiento de las capacidades.

**Gráfico 15: Confianza en las instituciones – Porcentajes globales Latinoamérica**

	1996	1997	1998	99-00	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Presidente</i>	-	39	38	39	30	-	31	36	43	47
<i>Gobierno</i>	-	.	28	-	-	25	24	30	36	43
<i>Sist. Judicial</i>	33	36	32	34	27	25	20	32	31	36
<i>Congreso</i>	27	36	27	28	24	23	17	24	28	27
<i>Partidos</i>	20	28	21	20	19	14	11	18	18	22
<i>Policía</i>	30	36	32	29	30	33	29	37	37	37
<i>Iglesia</i>	76	74	78	77	72	71	62	71	71	71

Fuente: Latinobarómetro

Todo este análisis deriva en la necesidad de reconocer al poder en toda su dimensión, y a la vida política desde la complejidad de sus decisiones y necesidades. Si se comparan los programas de reformas (fundamentalmente el menemista, que peores resultados dio) con la literatura académica (por ejemplo el programa propuesto por el CLAD para Latinoamérica), se ve perfectamente que los políticos saben qué se debería hacer. Pero no se hace lo necesario, o lo necesario no funciona. No obstante, no hay que diabolizar a los políticos por esta situación, sino comprender que la competencia política implica mucho más que hacer lo que sería 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, la voluntad se dio ante la necesidad de buscar canales de legitimación de la propia clase política –y de cada gobierno en particular- como clase dirigente natural, y contrarrestar los focos potenciales de desprestigio. Si en Argentina

Menem debió equilibrar a cualquier coste la economía nacional para que la sociedad comprendiera que no era una quimera vivir en democracia con posibilidad de ahorro y sin hiperinflación, y 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; en Chile la clase política democrática debió justificar la transición pactada y brindar mejoras palpables a aquellos sectores que, habiendo sido víctimas de la dictadura, veían como el pinochetismo mantenía lugares de poder ‘democráticos’ y conseguía legitimar el modelo impuesto por la fuerza.

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 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 2002, 1) Y si la racionalidad instrumental, según el discurso gerencial, sume a los funcionarios públicos en el dilema del *interés propio*, bajo 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 la práctica erradicada. Sobre esto, los discursos técnicos pueden aportar pocas soluciones y, simplemente, se han abocado a estipular reformas bajo los parámetros de índices de costo-eficacia para las cuentas estatales. En definitiva, el punto nodal de los argumentos en torno a por qué reformar la administración pública estuvo signado por la misma lógica racional-instrumental economicista que aquí se cuestiona: la simplificación de medir el rumbo político desde índices de productividad económica, rendimiento fiscal y costes procedimentales. No existió, en ningún momento, un debate abierto y retórico sobre el *telos* y los alcances, semánticos y normativos, de la *vida buena*.

Es de destacar entonces que un argumento académico en torno al por qué 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 justificara 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 asienta el texto oculto y, por ello, el discurso negó *realidades* y estipuló argumentos que las encubrieran.

Al mismo tiempo, bajo la misma lógica de interés (y necesidad) se debe entender la negativa de una administración forjada bajo marcos clientelares a aceptar cambios que pudieran atentarse contra su naturaleza, sobretodo 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 consiga beneficios, sino que empleados, sindicatos y grupos ciudadanos que se podrían ver favorecidos por estas prácticas tienen argumentos para oponerse a su erradicación.

Por otro lado, se puede ver que la lógica economicista del costo-beneficio fue sedimentada desde pautas doctrinales, en las que sí se puede apreciar una influencia de la narrativa hegemónica de los organismos internacionales<sup>156</sup>. Así, los marcos de interpretación de coyuntura se vieron estructurados bajo parámetros que, si bien advirtieron sobre el lastre que la deuda pública implicaba para el desarrollo de cada país, implicaron la imposibilidad de incorporar dentro de lo *justo* o lo *tolerable* el proponer, por ejemplo, una revisión de la deuda o el pago único de aquella deuda considerada legítima. Esta idea, no obstante, sí fue pregonada durante la campaña menemista, en medio del proceso hiperinflacionario. No obstante, una vez que Carlos

---

<sup>156</sup> Como se pudo apreciar a lo largo del trabajo, las denuncias sobre presiones e imposiciones de recetas estrictas por parte de Banco Mundial o el FMI distan de ser reales. Se puede apreciar una estrategia de sedimentación de variables económicas para estipular los marcos de interpretación de coyuntura e incorporar la técnica-gerencial a la administración, pero los gobiernos tuvieron libertad para mantener sus imaginarios políticos y llevar a cabo las reformas de la manera que consideraron más oportuna.

Menem accedió al poder, como se vio en el capítulo 4, la idea de revisar la deuda legítima fue excluida de lo *hacible* y *decible* del imaginario político.

Por último, es necesario destacar que los conflictos organizacionales son presentados en un contexto de causa-consecuencia unidireccional tendientes a ser superados dialécticamente con un esquema organizacional superador. En este sentido, se diagnosticaron conflictos organizacionales, desde una visión racional-legal, y se estipularon cambios en las estructuras que fueron presentados como síntesis que solucionaban el conflicto. Estas pautas de acción se ven tanto en los discursos oficiales como el discurso académico acerca del buen gobierno, donde, por ejemplo, ha emergido el concepto de *red* como un concepto solucionador en sí mismo. Kooiman, por ejemplo, apunta a la necesidad de establecer gobiernos en redes para conseguir resultados positivos. La *red*, para los defensores de la visión multicentrada de gobernanza es presentada discursivamente como una solución en sí misma. No obstante, es necesario volver a las ideas y los imaginarios políticos para entender que sólo una red será virtuosa si los valores que se pregonan en su interior son virtuosos. Pero la red no es necesariamente una organización buena en sí misma. Existen infinidad de casos de redes que, incluso teniendo valores fraternales y solidarios en su interior, al exterior son intolerantes y violentas. La mafia, en este sentido, es un ejemplo claro de red de cooperación hacia su interior y de exclusión e intolerancia hacia fuera. En definitiva, a la hora de hablar de redes, y pregonar su creación, es elemental hablar de imaginarios y valores dignos de ser pregonados. Y una evaluación compleja de estos valores puede generar nuevos conflictos discursivos con la realidad si los valores subyacentes a la sociedad donde se desea actuar no son globalmente positivos e incluyentes. Centrarse en las redes, necesariamente, debe implicar, al mismo tiempo, ahondar en los fines que se desean conseguir. La red, en todo caso, es medio, no fin. Y el fin dependerá del cúmulo de ideas axiomatizadas que, en medio de discursos, generan las condiciones de verdad.

En el caso de las administraciones latinoamericanas, los discursos académicos han apuntado a reconocer la informalidad y el poco apego a las leyes en el interior de la función pública (Schick 1998, Prats 1999, Oszlak 1999: 19). Algunas de estas prácticas de mantienen dentro de lo *hacible* y *tolerable* por el imaginario político de los países analizados. 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 dejaron antiguos procesos similares. Como explica Prats, “la reforma administrativa de los 60 y los 70, 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 los años 80 resultó que las jóvenes administraciones públicas latinoamericanas tan trabajosamente construidas a lo largo de las dos décadas anteriores, en lugar de ser un recurso del desarrollo, habían pasado a formar parte de la agenda de problemas.” (Prats 1999b: 119) Lamentablemente, la historia pareciera repetirse, por lo que esta tesis se enmarcó dentro de una proposición central: se torna urgente rever la narratividad histórica y la coherencia discursiva de este campo político y académico, reconociendo de antemano que, ante una sucesión de fracasos de este tipo, una revisión de los discursos que sedimentan los efectos de *verdad* puede ser lo más adecuado.

Es necesario no perder de vista la necesidad de centrar los análisis en las ideas que determinan la sedimentación de instituciones informales en el seno de cada dependencia. Asimismo, reconocer la existencia de instituciones informales es entender que no se pueden estipular programas universales que puedan dar cuenta de todos los conflictos culturales particulares de cada caso. En este sentido, el discurso analítico de las reformas obvió incluir dentro de su esquema de análisis el rol de las ideas, lo que determinó, como ya se explicó, que se actuara sobre concepciones del *poder* y lo *político* (y su desarrollo) limitadas y bajo el precepto de imponer un *one best way* general extrapolable a todos los casos.

Ante este marco, el marco de interpretación de coyuntura general de la ciencia de la administración, con el *tropoi* mercantil como núcleo narrativo, puede contener en sí mismo el malestar permanente, por lo que la imposibilidad de moral de la vida buena, de la que se ha hablado, bajo distintos términos, desde Schopenhauer hasta Soros<sup>157</sup>,

---

<sup>157</sup> Ya en el siglo XIX, Schopenhauer advertía que los principales males del mundo estaban relacionados con la carencia de ética en la política moderna. Jung, desde la psicología, también consideró que el déficit ético es el mayor déficit del mundo contemporáneo. El propio

podría estar signada por una recursividad organizacional perpetuada por el proceso de racionalización promovido por la tradición de discurso académica hegemónica.

No obstante, la carga axiomática del orden social ha dejado de ponerse en tela de juicio. 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<sup>158</sup> 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 y el descrédito en la clase política. Por ello, es válida la propuesta de Edgar Morin sobre la necesidad de pensar en una *política de la civilización* que no se centre en el bienestar –que, reducido a sus condiciones materiales, produce malestar- sino en el bien-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 ello es necesaria la recuperación del buen juicio (Roiz 2003), del sentido crítico que ataque la carga axiomática del orden social desde la racionalidad. Es necesario entonces ya no central en el análisis en el Producto Bruto Interno, sino en el *Producto Cívico Interno* que estará determinado por los imaginarios políticos y sociales de cada sociedad particular.

---

especulador financiero George Soros reconoció que la carencia de moral del mercado es un obstáculo terrible para el orden social justo: "La verdad es que nos ha decepcionado tanto la moralidad que ahora intentamos actuar sin ella. La principal característica del fundamentalismo de mercado y el realismo geopolítico es que ambos son amorales (la moralidad no entra en sus definiciones). Ésa es la razón por la que hemos tenido tanto éxito. Nos ha seducido el hecho de pensar cuántas cosas podríamos conseguir sin consideraciones morales. Hemos idolatrado el éxito. Admiramos a los hombres de negocios adinerados y a los políticos elegidos sin importarnos cómo han llegado allí." (Soros 2002, 194) Asimismo reconoce que las bondades del mercado se deben a la falta de escrúpulos: "Los mercados son amorales: permiten que la gente actúe según sus intereses. Imponen algunas normas sobre cómo expresar esos intereses, pero no añaden ningún juicio moral a los intereses mismos. Ésta es una de las razones por las que son tan eficientes." (Soros 2002, 25) No obstante, reconoce que "no podemos construir una sociedad sin tener en cuenta consideraciones morales." (Soros 2002, 196) También se puede ver Poole (1993, 211 y ss.).

<sup>158</sup> Para ampliar sobre estos conceptos se puede recurrir a los libros de Oliver James (2007, 2008). El psicólogo analiza las consecuencias psicológicas de la obsesión por el consumo en los países de habla inglesa y analiza la pérdida de calidad de vida y salubridad a causa de los valores capitalistas.

Si la narratividad acerca de las reformas de la administración pública hubiera estado promoviendo este circuito conflictivo, y pareciera ser que lo han hecho debido a su eje de motivación centrado en la racionalidad instrumental de los agentes que interactúan para materializar las instituciones fundamentales, la ineficiencia de las reformas estaría signada por el juego metafórico del vaso a medio llenar. De esta manera, si la Ciencia Política obnubilada por la pasión técnico-positivista estadounidense no iba a ningún lado, tal como advirtió Sartori (2005: 11), la Ciencia de la Administración cayó presa de las especulaciones técnicas y deshojó margaritas en una mesa de bar, con un vaso a medio llenar en frente, y con la garganta reseca por los malos resultados obtenidos. En medio de la escena, y ante la necesidad inmediata de reformas, la Ciencia de la Administración se lanzó al debate eterno de si el vaso a medio llenar estaba medio lleno o medio vacío. Durante años, los más optimistas se encuadraron en la fila del medio lleno, relegando a dubitativos y pesimistas a las huestes del medio vacío. Alguno, atrevido, se animó a señalar que el problema podría radicar en el tamaño del recipiente. Alzó la voz para explicar que, lo a medio llenar de una estructura podría ser medio vacío en otra, y todo dependía entonces del recipiente y no del contenido. En medio de las discusiones, la Ciencia de la Administración bebía pequeños sorbos para lubricar su garganta, cuidando que la cantidad no fuera abusiva para decantar el debate hacia el vaso vacío. La discusión, en tanto, obvió el que factiblemente fuera el dato más importante: el líquido, además de agua, contenía cianuro.

Tras décadas de reformas ineficientes incluso se puede sentenciar que la propia historia se ha encargado de comprobar que cualquier orden organizacional puede ser efectivo y eficaz si los actores de los que depender cumplen estrictamente sus funciones asignadas. De esta manera, la discusión en torno al buen gobierno y las mejores administraciones debería transformarse en un debate sobre cómo incorporar la *virtud* a las dependencias de gobierno (y a la vida social toda). Y en este marco, difícilmente el punto nodal del discurso debiera ser la ecuación de coste-beneficio o la persuasión del equilibrio fiscal; y el discurso técnico, por sí mismo, tendría poco que acotar.

Mientras este trabajo llega a su fin, la coyuntura internacional brinda otra muestra de la importancia del rol de las ideas en la construcción de imaginarios políticos y en la determinación arbitraria de los *hacible* y *justo* dentro del ámbito

político. Al mismo tiempo, el contexto explicita las limitaciones que genera un marco de interpretación de coyuntura acotado, la existencia de una proposición ideológica cerrada que determina que es el sistema financiero y el orden económico lo que se debe defender en primera instancia, y el menester de prestar atención y analizar constantemente los posibles focos de malestar intrínsecos a ese orden de pensamiento limitado. En este sentido, pueden destacarse nuevas ideas que han sido legitimadas ante la posibilidad de colapso financiero y la necesidad de defender el sistema económico internacional: hoy, a pesar de lo dicho en los últimos años, ingresa dentro de lo *hacible* que el Estado sea el garante del sistema financiero privado, que el dinero público se utilice para garantizar las deudas de las instituciones no públicas, que se produzca una socialización de las pérdidas mientras no se cuestiona la individualización de las ganancias. Hoy no es improductivo que el Estado gaste sin productividad porque preservar el sistema financiero es productivo. Por supuesto, en el pasado, no fue productivo condonar deudas externas a países cuyas economías colapsaban, como en el caso argentino, ni ingresaba dentro de lo tolerable el gasto masivo en cuestiones sociales que, posiblemente, podrían ser productivas si se lo analizaba desde la prevención del malestar, el crimen y la convulsión social. La *democracia vigilada* (Roiz 1998b, 2004: 1) muestra en la actualidad sus claras intenciones. Allí se funda la base para promover una racionalidad instrumental estrictamente signada por ecuaciones de coste-beneficio. La urgencia de revisar la narratividad del pensamiento que compone este paradigma requiere de reincorporar la *inventio* al *bios teórico* (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 pueden no ser los 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 social 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 surgió con ansias de ser una primera instancia en ese necesario debate retórico de reinventar el alcance de lo *político* y la *administración*.



## Bibliografía

- Acuña, Carlos. 1995. "Introducción." En Acuña, Carlos (comp.). *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Acuña, Carlos 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*. New Brunswick: Transaction, pp. 17-65.
- Acuña, Carlos y Tommasi, Mariano. 1999. *Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America*. Documento de Trabajo. Buenos Aires: CEDI.
- Acuña, Carlos y Repetto, Fabián. 2000. *Marco de análisis de las políticas sociales*. Buenos Aires: Mimeo.
- Agamben, Giorgio. 2003. *Stato di eccezione*, Torino: Bollati Boringhieri editore
- Agor, Weston. 1971. *The Chilean Senate: Internal distribution of influence*. Austin: University of Texas Press.
- 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, n° 7. Groninga: University of Groningen.
- Aibar, Julio. 2005. "El retorno del General. El bussismo, la otra cara de la democracia argentina." En *Perfiles Latinoamericanos*, julio-diciembre, n° 026. México: FLACSO México, pp. 199-226.
- Alfonsín, Raúl. 1983. *Discurso frente a la Asamblea Legislativa*. 10 de diciembre. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1984. *Discurso al cumplirse un año al frente de la gestión*, 10 de diciembre. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1985a. *Discurso frente al Gabinete nacional*. 29 de abril. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1985b. *Discurso de inauguración del Cuerpo de Administradores Gubernamentales*. 20 de agosto. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1986a. *Discurso de lanzamiento del Proyecto de Traslado de la Capital*. Abril 1986. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1986b. *Discurso de inauguración de las sesiones del Congreso*. 1 de mayo. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.

- \_\_\_\_\_. 1988. *Discurso de inauguración de las sesiones del Congreso*. 1 de mayo. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Allende, Salvador. 1971. *Nuestro camino al socialismo, La vía chilena*. Buenos Aires: Ediciones Papiro.
- Alonso, Luis y Callejo, Javier. 1999. "El análisis del discurso: del postmodernismo a las razones prácticas." En *Reis, Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Madrid, pp. 37-73.
- Andrieu, Pedro. 1996. *La reforma del Estado en Argentina desde el retorno a la democracia. Primera parte 1983-89*. Primer Congreso del CLAD, Rio de Janeiro. Accesible en línea <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)." En *Reforma y Democracia*, n° 17. Caracas: CLAD, 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*. Caracas: CLAD, AECI-MAP-FIIAPP.
- Assies, Willem; Calderón, Marco y Salman, Ton. 2002. "Ciudadanía, Cultura Política y Reforma del Estado en América Latina." En *América Latina Hoy*, Número 32. Salamanca: Universidad de Salamanca, pp. 55-90.
- Aucoin, Peter. 1995. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: IRPP.
- Aylwin, Patricio. 1990a. *Discurso de Patricio Aylwin al abrir las sesiones del congreso nacional*. 11 de marzo. Santiago de Chile: Presidencia.
- \_\_\_\_\_. 1990b. *Discurso de Patricio Aylwin al pueblo de Chile desde los balcones del Palacio de la Moneda*. 11 de marzo. Santiago de Chile: Presidencia.
- \_\_\_\_\_. 1990c. *Discurso de Patricio Aylwin en el Estadio Nacional*. 12 de marzo. Santiago de Chile: Presidencia.
- \_\_\_\_\_. 1990d. *Mensaje presidencial frente al pleno del Congreso*. 21 de mayo de 1990. Santiago de Chile: Presidencia.
- \_\_\_\_\_. 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. Santiago de Chile: Presidencia.
- \_\_\_\_\_. 1991b. *Mensaje presidencial al pleno del congreso*. 21 de mayo. Santiago de Chile: Presidencia.

- \_\_\_\_\_. 1991c. *Discurso pronunciado en la Primera Cumbre Iberoamericana*. Guadalajara, México, 18 de julio de 1991. Santiago de Chile: Presidencia.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Mensaje presidencial al pleno del congreso*. 21 de mayo. Santiago de Chile: Presidencia.
- \_\_\_\_\_. 1992b. *La transición chilena, Discursos escogidos* (marzo 1990-1992). Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- \_\_\_\_\_. 1993. *Mensaje presidencial al pleno del Congreso*. 21 de mayo. Santiago de Chile: Presidencia.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Crecimiento con Equidad, Discursos escogidos* (marzo 1992-1994). Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Baldwin, Robert. 1995. *Rules and Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Banco Mundial. 1998. *Assessing Aids: what works, what doesn't and why*. Washington DC.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 1997. *World Development Report*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1993. *Argentina's Privatisation Program: Experience, Issues, and Lessons, (Development in Practice series)*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*. Nueva York: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 1989. *Sub-Saharan Africa, From crisis to sustainable growth. A long term perspective study*. Washington: Banco Mundial.
- Barros-Lémez, Álvaro. 1990. *Lacalle, entrevista de Barros-Lémez*. Montevideo: Editorial Monte Sexto.
- Barthes, Roland. 1970. *Estructuralismo y literatura*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Barzelay, Michael. 2001. "La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)." En *Reforma y Democracia*, n° 19. Caracas: CLAD, pp. 7-66.
- \_\_\_\_\_. 2000. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.
- Battle, Luis. 1965. *Pensamiento y acción*. Montevideo: Editorial Alfa.
- Bell, Daniel. 1998. *The end of ideology: on the exhaustion of political ideas in the fifties*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Billig, Michael. 1988. "Methodology and Scholarship in-Understanding Ideological Explanation." En Antaki (Ed.). *Analysing Everyday Explanation: A casebook of methods*. Londres: Sage.
- \_\_\_\_\_. 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*. Nueva York: Springer.
- Boisier, Sergio. 2000. "Chile: la vocación regionalista del gobierno militar." En *EURE*, mayo 2000, vol. 26, no.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." En *Reforma y Democracia*, n° 4. Caracas: CLAD, pp. 155-176.
- Bourdieu, Pierre. 1999. *Meditaciones pascalianas*. Madrid: Anagrama.
- 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*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas (UBA).
- Bozzo, Cristina; López, Beatriz, Rubins, R. y Zapata, Andrea. 1997. *La Segunda Reforma del Estado, Balance*. Cuaderno N° 3, julio. Buenos Aires: CEPAS.
- Bresser Pereira. Luiz. 1996. "De la administración pública burocrática a la gerencial." En *Revista do Serviço Público*, 47 (1) enero. Brasil. Accesible on line en la página personal del autor: [www.bresserpereira.ecn.br](http://www.bresserpereira.ecn.br)
- Brunetti, Kisunko y Weder. 1997. *Credibility of Rules and Economic Growth*. Documento de trabajo sobre políticas e investigación, n° 1760. Washington: Banco Mundial.
- Buquet, Daniel, Chasquetti, Daniel y Moraes, Juan. 1998. *Fragmentación Política y Gobierno en el Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?* Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- Burky y Perry. 1998. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington: Banco Mundial.
- Butler, Judith; Laclau, Ernesto y Žižek, Slavoj. 2000. *Contingency, hegemony, universality: contemporary dialogues on the left*. Londres: Verso.
- Camou, Antonio. 1997. "Los consejeros del Príncipe." En *Revista Nueva Sociedad*, n° 152, Caracas, pp. 54-67.
- Campbell, Colin y Halligan, John. 1992. *Political Leadership in an Age of Constraint: The Australian Experience*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Campbell, Colin y Peters, Guy. 1988. "The Politics - Administration Dichotomy: Death or Merely Change?" En *Governance*, Vol. 1 No. 1 (Jan. 1988), 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, n° 42. Washington: Banco Mundial.
- Cavallo, Ascanio; Salazar, Manuel y Sepúlveda, Oscar. (1998). *La Historia Oculta del Régimen Militar*. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana.
- Cavarozzi, Marcelo. 1992. "Beyond Transitions to Democracy in Latin America." En *Journal of Latin American Studies* 24, 3, pp 665 - 684.
- CCE. 2001. *La gobernanza europea. Un Libro blanco*. Bruselas: Comisión Europea.
- CLAD. 1998. *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Caracas: Consejo Científico del CLAD. Disponible en línea: [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)
- CLAD – SIARE. 1996. *Experiencias de Modernización en la Organización y Gestión del Estado: Argentina*. Caracas: CLAD. Accesible en línea: <http://www.clad.org.ve/wwwnew/proceso.cgi?&t5001=innova&t5010=innova.gif&t5015=innova.par&lote=5&bool=ARGE5.I.2.3.2> (última consulta: marzo de 2008).
- Colomer, Josep. 1991. *Benefits and Costs of Voting*. En *Electoral Studies*, 10: 4, pp. 313-325.
- Cohen, Gerald. 2001. *Si eres igualitarista, ¿Cómo es que eres tan rico?* Barcelona: Paidós.
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. 2000. *El Estado al Servicio de la gente, Balance 1994-2000*. Santiago de Chile: Presidencia de la Nación.
- Concertación de Partidos por la Democracia. 1989. *Programa del Gobierno de don Patricio Aylwin Azócar*. Santiago de Chile: Concertación de Partidos por la Democracia.
- \_\_\_\_\_. 1993. *Un gobierno para Nuevos Tiempos: Bases Programáticas del segundo gobierno de la Concertación*. Santiago de Chile: Concertación de Partidos por la Democracia.
- Correa Freitas, Rubén. 1997. *Reforma del Estado*. Conferencia pronunciada el 7 de octubre de 1997 frente a la Asociación de Escribanos Uruguayos. Montevideo: Oficina Nacional del Servicio Civil.
- \_\_\_\_\_. 1998a. "Los principios constitucionales de la Función Pública." En *Revista de Administración Pública Uruguaya*, n° 22, enero de 1998. Montevideo: Oficina Nacional del Servicio Civil, 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 I Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (Lisboa, 27 y 28 de julio de 1998). Montevideo: Oficina Nacional del Servicio Civil.

- Correa Freitas, Rubén y Vázquez, Cristina. 1997. *La Reforma Constitucional de 1997: Análisis Constitucional y Administrativo*. Montevideo: Hardcover, Fundación de Cultura Universitaria.
- Coulthard, Malcolm. 1977. *Introduction to Discourse Analysis*. Londres: Longman.
- Crespo, Ismael y Mieres, Pablo. 1996. “Las elecciones uruguayas de 1994: continuidad en la transformación del sistema partidista.” En *Nueva Época*, Revista de Estudios Políticos, Número 91, Enero-Marzo 1996, pp. 313-335.
- Cunill Grau, Nuria. 1997. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD-Editorial Nueva Sociedad.
- \_\_\_\_\_. 1995. “La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Búsqueda de Nuevos Sentidos.” En *Reforma y Democracia*, n°. 4, julio de 1995. Caracas: CLAD, pp. 25-58.
- Cypher, James. 2004. “Pinochet meets Polanyi? The curious case of the Chilean embrace of “free” market economics.” En *Journal of Economic Issues*. Lewisburg: Association for Evolutionary Economics.
- Dalbosco, Hugo. 2003. “Crisis de representatividad y burocracia en la Argentina.” En *Colección*, Año IX, N° 14, pp. 99-123.
- De La Rúa, Fernando. 1999. “Un estado austero, transparente y eficaz.” En *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, No. 14 (Spring 1999). Buenos Aires: Cuerpo de Administradores Gubernamentales. <http://www.ag.org.ar/aportes.htm#>
- \_\_\_\_\_. 1999b. *Discurso de asunción frente a la Asamblea Legislativa*. 10 de diciembre. Capital Federal: Presidencia.
- \_\_\_\_\_. 1999c. *Considerandos Decreto 20/99*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Discurso durante la inauguración del VI Congreso del CLAD. 5 de noviembre*. Accesible en línea en la página del CLAD: [www.clad.org.ve/congreso/delarua.pdf](http://www.clad.org.ve/congreso/delarua.pdf)
- De Lucas, Fernando. 2003. “Ideología, Tecnocracia y Liberalismo.” En *Saberes*, Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales, Volumen 1, Separata, Universidad Alfonso X El Sabio, pp. 1-30.
- Derrida, Jacques. 1993. *La deconstrucción en las fronteras de la filosofía*. Barcelona: Paidós.
- Domeniconi, Héctor; Gaudio, Ricardo y Guibert, Armando. 1992. *Hacia un Estado Moderno: el Programa de Reforma Administrativa*, Boletín Informativo Techint, N° 269, Buenos Aires, pp. 3-28.
- Domeniconi, Héctor. 1996a. *La Reforma del Estado en la Argentina*. Buenos Aires: Mimeo.

- \_\_\_\_\_. 1996b. *La reforma del Estado en Argentina: Primera etapa 1989-1991; segunda etapa 1996*. I Congreso del CLAD, Rio de Janeiro, Noviembre 1996. Accesible em línea: <http://www.clad.org.ve/anales/domeni1.html>
- Domínguez, Jorge y Lowenthal, Abraham (Eds). 1996. *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Domínguez, Francisco. 2000. "Gatopardismo en Chile: los intelectuales y la transición democrática." En *Cifra Nueva*, Número 11. Venezuela: Universidad de Los Andes, pp. 92- 108.
- Doornbos, Martin. 2004. "Good Governance: The Pliability of a Policy concept." En *Trames*, 8 (58/53), 4. Estonia, pp. 372-387.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Good Governance: The Metamorphosis of a Policy Metaphor." En *Journal of International Affairs*, vol. 57 n° 1. Nueva York: Columbia University, PP. 3-17.
- Einstein, Albert. 1995. *Sobre el humanismo: escritos sobre política, sociedad y ciencia*. Barcelona: Paidós.
- Erlich, Victor. 1974. *El formalismo ruso: Historia y Doctrina*. Barcelona: Seix Barral.
- 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*. Maracaibo: Centro de Estudios de la Empresa, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad del Zulia, pp. 65-96.
- Etkin, Jorge. 1997. "La cuestión ética en el sector público. Discurso y praxis". En *Reforma y Democracia*, n° 7. Caracas: CLAD, 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*. Lisboa: Colibrí.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Media discourse*. Londres: Edward Arnold.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Discourse and social change*. Cambridge: Polity Press.
- \_\_\_\_\_. 1989. *Language and power*. Londres y Nueva York: Longman.
- Fasano-Mertens, Federico. 1990. "Uruguay: Colores de un cambio electoral." En *Nueva Sociedad*, N° 105, Enero-Febrero 1990, pp. 10-15.

- Ferraro, Agustín. 2008. "Friends in High Places: Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile." En *Latin American Politics and Society*. Miami: University of Miami, pp. 101- 129.
- \_\_\_\_\_. 2007. *En busca del buen gobierno. Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina*. Barcelona: Bellaterra.
- \_\_\_\_\_. 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). Salamanca: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Una idea muy precaria: El nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina." En *Latin American Research Review*, Vol. 41, N° 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." En *Foro Interno: Anuario de Teoría Política* n° 1. Madrid: Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, PP. 39-63.
- Fischer, Frank. 1989. *Technocracy and the politics of expertise*. Thousand Oaks: Sage.
- Fleury, Sonia. 1999. "Reforma del estado en América Latina." En *Revista Nueva Sociedad*, n° 160. Caracas, pp. 58-80.
- FMI. 1997. *Good Governance: The IMF Role*. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Fontaine, Juan. 1993. "Transición económica y política en Chile: 1970-1990." En *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*. Montevideo: Foro Batllista.
- Foucault, Michel. 1993. *Las palabras y las cosas*. México: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_. 1992. *L'archéologie du savoir*. París: Gallimard.
- \_\_\_\_\_. 1984. *La verdad y las formas jurídicas*. México: Gedisa.
- \_\_\_\_\_. 1973. *El orden del discurso*. Barcelona: Tusquets.



- Frei Ruiz-Tagle, Eduardo. 1994a. *Mensaje presidencial al pleno del congreso*. 21 de mayo. Santiago de Chile: Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación. <http://www.fundacionfrei.cl/efrt/index.html>
- \_\_\_\_\_. 1994b. *Discurso en la Ceremonia de Creación del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza*. 27 de mayo de 1994. Santiago de Chile: Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación.
- \_\_\_\_\_. 1994c. *Discurso de entrega oficial del Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública*. 27 de Julio de 1994. Santiago de Chile: Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Mensaje presidencial al pleno del congreso*. 21 de mayo. Santiago de Chile: Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación.
- \_\_\_\_\_. 1996a. *Presentación del Plan de Trabajo para el año 1996*. 12 de enero de 1996. Santiago de Chile: Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación.
- \_\_\_\_\_. 1996b. *Palabras de Frei en la Tercera Conferencia Interamericana sobre Fraude y Corrupción en el Gobierno*. 4 de junio de 1996. Santiago de Chile: Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación.
- \_\_\_\_\_. 1996c. *Discurso de inauguración del Diálogo sobre Gobernabilidad Democrática*. 2 de septiembre. Santiago de Chile: Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación.
- \_\_\_\_\_. 1996d. *Discurso en la clausura de la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*. 11 de noviembre de 1996. Santiago de Chile: Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación.
- \_\_\_\_\_. 1997a. *Discurso frente al Foro de Desarrollo Productivo*. 21 de agosto de 1997. Santiago de Chile: Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación.
- \_\_\_\_\_. 1997b. *Discurso en el acto de promulgación de la Reforma Constitucional que crea el Ministerio Público*. 8 de Septiembre de 1997. Santiago de Chile: Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación.
- \_\_\_\_\_. 1998a. *Discurso al anunciar la agenda de trabajo para los próximos dos años de gobierno*. 20 de marzo de 1998. Santiago de Chile: Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación.
- \_\_\_\_\_. 1998b. *Discurso en la Inauguración de la Segunda Cumbre de las Américas*. 18 de abril de 1998. Santiago de Chile: Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación.
- \_\_\_\_\_. 1998c. *Mensaje presidencial al pleno del congreso*. 21 de mayo. Santiago de Chile: Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación.
- \_\_\_\_\_. 1999a. *Discurso presidencial al celebrarse el quinto aniversario del gobierno*. 11 de marzo de 1999. Santiago de Chile: Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación.

- \_\_\_\_\_. 1999b. *Mensaje presidencial al pleno del congreso*. 21 de mayo. Santiago de Chile: Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación.
- Fukuyama, Francis. 1992. *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta.
- 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." En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, nº 11, 1999. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, pp- 59-81.
- García-Pelayo, Manuel. 1987. *Burocracia y Tecnocracia*. Madrid: Alianza.
- García Pintos, Pablo. 2006. *Faltan 60 meses: Peripecias del gobierno Blanco (1990 – 1995)*. Montevideo: Ediciones Cruz del Sur.
- Geddes, Barbara. 1994. *Politicians' Dilemma: Reforming the State in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Ghio, José María y Etchemendi, Sebastián. 1998. "Fugindo do perigo: a política de reforma administrativa na Argentina de Menem." En *Revista do Serviço Público*, Año 49, Nº 2, Río de Janeiro, abril-junio, PP- 33-55.
- Giddens, Anthony. 1979. *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*. Madrid: Alianza.
- Gil, Federico. 1966. *The political system of Chile*. Boston: Houghton-Mifflin.
- Gilbert, G. Nigel y Mulkay, Michael. 1984. *Opening Pandoras Box: A sociological analysis of scientists discourse*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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". En *Estudios Públicos*, 74, otoño 1999, pp. 80-106.
- Goldstein, Judith y Keohane, Robert. 1993. *Ideas and foreign policy*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Graham, John; Amos, Bruce y Plumtre, Tim. 2003. *Principles of the Good Governance in the 21<sup>st</sup> Century*. Policy Brief, nº 15. Ottawa: Institute on Governance.
- Gramsci, Antonio. 1971. *Prision Notebook*. Londres: Lawrence and Wishart. Traducción al español (1980). *Cuadernos de la cárcel*. México: Editorial Juan Pablos.

- Graña, François. 2005. "Todos contra el Estado: Usos y abusos de la 'gobernanza'." En *Espacio Abierto*, vol.14, no.4, Venezuela, p.501-529.
- Groisman, Enrique. 1992. *Reforma administrativa: enfoques y experiencias durante la gestión presidencial del Dr. Alfonsín*. Montevideo: Seminario de Montevideo, Fundación Ebert.
- Habermas, Jürgen. 1989. *Teoría de la acción comunicativa*. Vol. 2. Madrid: Taurus.
- \_\_\_\_\_. 1976. "La legitimidad hoy." En *Revista de Occidente*, Número 9, pp. 3-12.
- \_\_\_\_\_. 1973. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrurtu.
- Haggard, Stephan y Kaufman, Robert. 1992. "Institution and Economic Adjustment." En Haggard y Kaufman (eds.). *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press, pp. 4 - 37.
- Hall, John. 1954. *La administración pública en el Uruguay: Sugerencias para una reforma de la organización administrativa*. Montevideo: Instituto del Libro.
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning and the State." En *Comparative Politics*, 25, April, nº 23, pp. 275-296.
- \_\_\_\_\_. 1989. *The political power of economics ideas: Keynesianism across nations*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 1986. *Governing the Economy. The politics of state intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall y Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalism." En *Political Studies*, 44, pp. 936-957.
- Halliday, Michael. 1978. *Language as a Social Semiotic: The Social Interpretation of Language and Meaning*. Baltimore: University Park Press.
- Held, David. 1987. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Heritage, John. 1984. *Garfinkel and Ethnomethodology*. Cambridge: Polity Press.
- 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, Accesible en línea en: [www.rebelión.org](http://www.rebelión.org)
- Hoffman, Kelly y Miguel Angel Centeno. 2003. "The Lopsided Continent: Inequality In Latin America." *Annual Review of Sociology* 29, pp. 363-390.
- Hood, Christopher y Jackson, Michael. 1997. *La argumentación administrativa*. México: FCE- Colegio Nacional de Ciencias Políticas – Universidad de Coahuila.
- Hood, Christopher. 1996. "United Kingdom: From Second Chance to Near-Miss Learning." En Olsen & Peters (eds.). *Lessons from Experience: Experimental*

*Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo: Scandinavian University Press.

\_\_\_\_\_. 1994. *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University Press.

\_\_\_\_\_. 1991. "A Public Management for all Seasons?" En *Public Administration*, n° 69 (1), Inglaterra, pp. 3-19.

Hooge, Marc y Stolle, Dietlind. 2003. *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Coparative Context*. Nueva York: Palgrave-Macmillan.

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*, n° 1, PP. 43-57.

Howarth, David. 1997. "Teoría del discurso." En D. Marsh y G. Stoker (eds.). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza.

Huber y McCarty. 2001. *Legislative organization, bureaucratic capacity and delegation in Latin America democracias*. 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.

Iñiguez, Lupicinio y Vázquez, Félix. 1995. "Legitimidad del sistema democrático: Análisis de un discruso autorreferencial." En D'Adamo, Beaudoux y Montero (Orgs.). *Psicología de la acción política*. Buenos Aires: Paidós, pp. 35-64.

Jakobson, Roman. 1977. *Ensayos de lingüística general*. Barcelona: Seix Barral.

James, Oliver. 2008. *The Selfish Capitalist: Origins of Affluenza*. Londres: Vermilion.

\_\_\_\_\_. 2007. *Affluenza*. Londres: Vermilion.

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: Princeton University Press, 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. Washington: World Bank Institute.
- Kettl, Donald y Dilulio, John. 1994. *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington: The Brookings Institution, Center for Public Management.
- Kettl, Donald. 2005. *The Global Public Management Revolution*. Washington: Brookings.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*. Washington: The Brookings Institution, Centre for Public Management.
- Kliksberg, Bernardo. 2004. *Hacia una gerencia social eficiente: algunas cuestiones claves*. Buenos Aires: Programa de Gerencia Social para el Desarrollo Humano, Facultad de Ciencias Económicas, UBA-PNUD. Accesible en línea: [www.econ.uba.ar/www/ProgramaNUD/principal.htm](http://www.econ.uba.ar/www/ProgramaNUD/principal.htm)
- \_\_\_\_\_. 2001. *Diez falacias sobre los problemas sociales en América Latina*. Caracas: Imprenta Nacional.
- \_\_\_\_\_. 2000. *América Latina: una región en riesgo. Pobreza, inequidad e institucionalidad social*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: [http://www.iadb.org/etica/documentos/kli\\_ameri.pdf](http://www.iadb.org/etica/documentos/kli_ameri.pdf) [última consulta 22 de junio de 2008]-
- 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.” En *Economics and Politics*, 7 (3), Oxford, pp. 207-227.
- Kooiman, Jan. 2004. “Gobernar en gobernanza.” En *Revista Instituciones y Desarrollo*, nº 16. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 171-194.
- \_\_\_\_\_. (ed). 1993. *Modern Governance: Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- Kraemer, Paul. 1967. *The Societal State*. Meppel: Boom en Zoon.
- Kuhn, Thomas. 1990. *La estructura de las Revoluciones Científicas*. México: F.C.E., Breviario nº 213.
- Lacalle, Luis. 1990. *Discurso presidencial al asumir el poder*, 1º de marzo. Montevideo: Presidencia.

- \_\_\_\_\_. 1990b, entrevista de Barros-Lémez. En Barros-Lémez. *Lacalle*. Editorial Monte Sexto, Montevideo.
- Laclau, Ernesto. 2002. “El análisis político del discurso: entre la teoría de la hegemonía y la retórica.” En *DeSignis2*. Barcelona: Federación Latinoamericana de Semiótica Barcelona. Accesible en línea: [http://www.designisfels.net/designis2\\_6.htm](http://www.designisfels.net/designis2_6.htm) (última consulta, septiembre de 2008).
- Laclau Ernesto y Mouffle, Chantal. 1985. *Hegemony and Socialist Strategy*. Londres: Verso.
- Laswell, Harold y Lerner, Daniel (eds.). 1951. *Policy Sciences: Recent development in scope and methods*. Standford: Standford University Press.
- Latinobarómetro. 2007. *Informe anual*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Accesible en línea: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).
- \_\_\_\_\_. 2005. *Diez años de opinión pública (1995-2005)*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Accesible en línea [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- Lausberg, Heinrich. 1966. *Manual de retórica literaria, fundamentos de una ciencia de la literatura*. Vol. 3. Madrid: Gredos.
- Linares, S. (2007). *La (i) legitimidad democrática del control judicial de las leyes*. Tesis Doctoral, Facultad de Derecho. Salamanca: Universidad de Salamanca. Publicada: (2008). *La (i) legitimidad democrática del control judicial de las leyes*. Madrid: Marcial Pons.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street Level Bureaucracy*. Nueva York: Russell Sage.
- 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.” En *Revista Argentina de Sociología*, mayo-junio, año/vol. 4, número 006. Buenos Aires: Consejo de Profesionales en Sociología, pp. 129-158.
- MacIntyre, Alasdair. 1999. *Dependent Rational Animals: Why Human Beings Need the Virtues*. Chicago: Open Court. Traducción al español: (2001). *Animales racionales y dependientes, Por qué los seres humanos necesitamos las virtudes*. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_\_\_. 1987. *Tras la virtud*. Barcelona: Critica.
- Makón, Marcos y Popik, Leandro. 2000. *Plan Nacional de Modernización del Estado*. Buenos Aires: Secretaría para la Modernización del Estado, Subsecretaría de la Gestión Pública, Gobierno Nacional.
- Marcel, Mario. 2000. *Las opciones para la Reforma del Estado en Chile*. Chile: Mimeo -Centro de Estudios Públicos.
- \_\_\_\_\_. 1994. “La modernización del Estado y la gestión pública: un desafío también para la autoridad económica.” En *Vida y Derecho*, nº 15, Junio 1994.

- March, James y Olsen, Johan. 2005. *Elaborating the 'New Institutionalism'*. Working Paper nº 11. Oslo: University of Oslo, Centre for European Studies.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Democratic Governance*. Nueva York: The Free Press.
- \_\_\_\_\_. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- \_\_\_\_\_. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." En *American Political Science Review* 78 (3), pp. 734-49.
- Marías, Julián. 1979. *La Justicia Social y otras Justicias*. España: Colección Austral, Espasa Calpe.
- Marin, Bernd y Mayntz, Renate (eds.). 1991. *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt/Main: Campus.
- Martínez Puón, Rafael. 2002. "Problemas, dilemas y perspectivas para el establecimiento de un servicio civil de carrera en México." En *Revista de Humanidades: Tecnológico de Monterrey*, nº 013. Monterrey: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), pp. 87- 120.
- Maurich, Mario y Liendo, Gabriela. 1995. *La Argentina de Alfonsín y Menem: ¿estilo decisionista de gobierno o estrategia decretista de gobierno?* Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política (SAAP), Mendoza, noviembre 1995.
- Mauro, Paolo. 1995. "Corruption and Growth." En *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, Massachusetts, pp. 681-712.
- Mayntz, Renate. 2001. "El Estado y la Sociedad Civil en la gobernanza moderna." En *Reforma y Democracia*, nº 21. Caracas: CLAD, 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 nº 81. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Chile.
- Menem, Carlos y Duhalde, Eduardo. 1989. *La revolución productiva: de la Argentina especuladora a la Argentina del trabajo*. Buenos Aires: Peña Lillo Editor.
- Menem, Carlos. 1989. *Discurso de Asunción frente a la Asamblea Legislativa*, 8 de julio. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1990a. *Mensaje por cadena abierta de radio y televisión exponiendo el Programa de Reforma del Estado y la Transformación Nacional*, 1 de agosto. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1990b. *Acto de privatización de Aerolíneas Argentinas*. 21 de noviembre. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.

- \_\_\_\_\_. 1990c. *Discurso durante la entrega de diplomas de egresados a los nuevos Administradores Gubernamentales*. 26 de diciembre. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1991a. *Discurso durante el lanzamiento del SINAPA*. 27 de mayo. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1991b. *Discurso durante el acto de lanzamiento del programa de capacitación en informática al personal de la Administración Pública Nacional*. 16 de septiembre. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1991c. *Discurso durante el acto de reencasillamiento del personal del Ministerio de Salud y acción social al SINAPA*. 7 de noviembre. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Discurso durante el acto de inauguración de los cursos de Alta Gerencia Pública*. 19 de mayo. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Considerandos decreto 290/95*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1995b. *Considerandos decreto 92/95*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Discurso frente al Congreso Nacional*. Mayo. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Apertura de las sesiones ordinarias del Congreso*. 1 de mayo. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Metcalf, Lee. 2000. "Measuring Presidential Power." En *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*. Londres: Sage.
- Mieres, Pablo. 1994. "Uruguay 1994: Un escenario competitivo." En *Nueva Sociedad*, n° 133, Septiembre-Octubre 1994, pp. 4-12.
- Minsky, César Rafael. 2001. *Obstáculos para la profesionalización de la gestión pública*. VI Congreso del CLAD, Buenos Aires, November 2001. Accesible en línea: <http://www.clad.org.ve/anales6/minsky.html>
- Mintzberg, Henry. 1996. "Managing Government, Governing Management." En *Harvard Business Review*, 74 (3), May-June, Harvard, pp. 75-83.
- Moriconi, Marcelo. 2008. "En busca del bien común desde el discurso de las virtudes." En *Revista Question*, n° 18, Otoño. La Plata: Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata.
- Morin, Edgar. 1998. "Una política de civilización." En *Perspectivas Sistémicas*, Número Especial II, Complejidad y Drogodependencia, Abril.



- \_\_\_\_\_. 1994. *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Moulian, Tomás. 1997. *Chile actual: anatomía de un mito*. Santiago de Chile: ARCIS.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Limitaciones de la transición a la democracia en Chile." En *Proposiciones*, n° 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)." En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 11, 1999. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, 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.
- Nietzsche, Friedrich. 1844-1900. 1909. *Human all too Human*. Edinburgo: T.N. Foulis.
- Niskanen, William. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- North, Douglass 2003. *Instituciones, ideología y desempeño económico*. Washington: Cato Institute.
- \_\_\_\_\_. 1990. *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Novaro, Marcos y Palermo, Vicente. 1996. *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Núñez, Sergio. 1991. *Palabra de Menem*. Buenos Aires: Ediciones de la Urraca.
- NyS. 1999. *Relaciones laborales y costo salarial en el Sector Público Argentino*. Publicación NyS N° 015, Buenos Aires, 1999. <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*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Delegative Democracy." En *Journal of Democracy*, n° 5, enero, Volúmen 1, pp. 55-69.
- \_\_\_\_\_. 1973. *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- Oficina Nacional del Servicio Civil. 1998a. *Revista de Administración Pública Uruguaya*, n° 22 (Enero), Montevideo.
- \_\_\_\_\_. 1998b. *Revista de Administración Pública Uruguaya*, n° 23 (Mayo), Montevideo.

- \_\_\_\_\_. 1998c. *Revista de Administración Pública Uruguaya*, n° 24 (Septiembre), Montevideo.
- Olsen, Johan. 2005. “Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia.” En *Reforma y Democracia*, n° 31. Caracas: CLAD, pp. 23-62.
- Olsen, Johan y Peters, Guy. (Eds.). 1996. *Lessons from Experience: Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo: Scandinavian University Press.
- OPP-CEPRE. 1999. *Resultados de la gestión pública: Rendición de Cuentas 1998*. Montevideo: Presidencia de la Nación.
- Orlansky, Dora. 2000. *Reforma del estado y empleo público. Diez años después*. En Mapa del Estado Argentino 2000/ Poder Ejecutivo/ Editoriales/ Personal. Available online <http://www.mapadeleestado.org.ar/>
- Ormond, Derry y Löffler, Elke. 1999. “Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?” En *Reforma y Democracia*, n° 13. Caracas: CLAD, pp. 141-172.
- Osborne, David y Gabler, Ted. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison Wesley.
- 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).” En *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6, N°14, primavera 1999.
- \_\_\_\_\_. 1997. *The Argentine Civil Service: An unfinished search for identity*. International Conference on Civil Service Systems in Comparative Perspective, realizado por la Indiana University en Bloomington, Indiana. Accesible en línea en <http://www.indiana.edu/~csrc/oszlak1.html>
- \_\_\_\_\_. 1994. “Estado y sociedad: las nuevas fronteras.” En Kliksberg, Bernardo. *El rediseño del perfil del Estado. Una perspectiva internacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. 1972. *Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Oullette, Roger. 1997. “Reforme de l’Etat et Fonction Publique en Argentine: CHangements réels ou reformes formelles.” En *Revue française d’Administration Publique*, n°84.
- Palermo, Vicente. 1995. “Reformas estructurales y régimen político.” En *Agora*, año 2, n° 3, invierno 1995.

- Panizza, Francisco. 2004. "A Reform without losers: The symbolic economy of civil service reform in Uruguay." En *Latin American Politics and Society*, 46: 3, pp. 1-29.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya." En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, nº13. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, pp. 59-93.
- Panizza, Francisco y Philip, George. 2005. "Second Generation Reform in Latin America: Reforming the public sector in Uruguay and Mexico." En *Journal of Latin American Studies*, 37. Reino Unido: Cambridge University Press, pp. 667-691.
- Parsons, Talcott. 1968. *The structure of social action*. Nueva York: The Free Press.
- Peters, Guy. 2005. "Gobernanza y Burocracia Pública ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?" En *Foro Internacional*, 182, XLV, pp. 585-598.
- \_\_\_\_\_. 2003. *El Nuevo Institucionalismo: La teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa.
- \_\_\_\_\_. 2002. "De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa." En *Reforma y Democracia*, nº 24. Caracas: CLAD, pp. 45-70.
- Philip, George. 2003. *Democracy in Latin America: surviving conflict and crisis?* Cambridge: Polity press.
- Philips, Louise y Jorgensen, Marianne. 2002. *Discourse Analysis as Theory and Method*. Londres: Sage.
- 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*. Santiago de Chile: PNUD-Gobierno 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: Oxford University Press.
- Poole, Ross. 1993. *Moralidad y modernidad*. Barcelona: Herder.
- 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*. Londres: Sage.
- \_\_\_\_\_. 1987. *Discourse and Social Psychology, Beyond Attitudes and Behaviour*. Londres: Sage.

- Potter, Jonathan y Reicher, Stephen. 1987. "Discourses of Community and Conflict: the organization of Social Categories in accounts of a Riot." En *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*. Nueva York: Academic Press.
- Prats i Catalá, Joan. 2004. "La governança no elimina la governación.", entrevista de Lluís Reales. En *Revista Medi Ambient, tecnologia i cultura*. Número 35. Barcelona. Documento accesible en línea en la web de la revista: [http://mediambient.gencat.net/cat/el\\_departament/revista/35/entrevista\\_joan\\_prats.jsp?Accio=2](http://mediambient.gencat.net/cat/el_departament/revista/35/entrevista_joan_prats.jsp?Accio=2)
- \_\_\_\_\_. 2000. "Reforma del Estado y Desarrollo Humano: una correlación problemática." En *Quórum*, nº 1.
- \_\_\_\_\_. 1999a. *Del clientelismo al mérito en el empleo público, Análisis de un cambio institucional*. Documento nº 38. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- \_\_\_\_\_. 1999b. "Reforma del estado y cooperación para la Reforma del Estado en América Latina." En *Revista Nueva Sociedad*, nº 160, Caracas, pp. 118-132.
- \_\_\_\_\_. 1999c. *Reinventar la burocracia y construir una nueva gerencia pública*. Documento de trabajo, Colección Textos, nº 63. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Disponible en línea: [www.iigov.org/pnud/bibliote/pbiblio.htm](http://www.iigov.org/pnud/bibliote/pbiblio.htm)
- \_\_\_\_\_. 1998. "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista." En *Reforma y Democracia*, Nº 11. Caracas: CLAD, 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. Montevideo: Gobierno del Uruguay
- \_\_\_\_\_. 1990. *Cinco años de democracia*. Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General, 15 de febrero de 1990. Montevideo: Gobierno del Uruguay.
- \_\_\_\_\_. 1998. *La reforma administrativa del Estado*. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Presidencia. 1997. *Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública: El Estado al Servicio de la Gente*: Santiago de Chile: Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*: Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Leonardi y Nanetti. 1993. *Making Democracy Work: Civic tradition in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

- Quintín, Antonio. 2002. *Paradigmas emergentes de la Reforma Administrativa: La Nueva Gestión Pública*: Caracas: Mimeo.
- Ramió, Carles y Salvador, Miquel. 2005. *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB, Ediciones Bellaterra.
- Ramió, Carles. 2001. “Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional.” En *Reforma y Democracia*, nº 21. Caracas: CLAD, pp. 75-116.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad, documento accesible en línea: [www.iipov.org](http://www.iipov.org)
- \_\_\_\_\_. 1999b. *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Barcelona: Tecnos-UPF.
- Ramírez, José Luis. 2001. “El retorno de la retórica”. En *Foro Interno*, Anuario de Teoría Política, Número 1, Diciembre de 2001. Madrid: Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. pp. 65-73.
- Ramírez Alujas, Álvaro. 2002. “Reforma del Estado y modernización de la gestión pública, Lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena.” En *Revista Instituciones y Desarrollo*, nº 12-13. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, pp. 147-190.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Modernización de la Gestión Pública. El caso chileno (1994-2000)*. Estudio de Caso N°58. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Ciencia Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial.
- 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 de 2002.
- Rauch, James y Evans, Peter. 2000. “Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in less Development Countries.” En *Journal of Public Economics*, Volume 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.” En *American Sociological Review*, 64, Columbus, pp. 748-765.
- Rehren, Alfredo. 2000. *Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile*. Documento de Trabajo nº 305, junio 2000. Chile: Centro de Estudios Públicos.
- 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 de 2002.

- \_\_\_\_\_. 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 de 2001. Accesible en línea: <http://www.clad.org.ve/anales6/repettmc.html>
- Reymondes, Estela. 2003. *La comisión permanente de carrera del SINAPA: un ámbito de participación del sistema de relaciones laborales de la Administración Pública Nacional*. Buenos Aires: Dirección de Estudios e Información, INAP.
- Rhodes, Rod. 1997. *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Riveros, Edgardo. 1995. "Reforma de la función pública en Chile." En *Reforma y Democracia*, nº 4, Julio 1995. Caracas: CLAD, pp. 143-154.
- Roiz, Javier. 2008. *Sociedad vigilante y mundo judío en la concepción del Estado*. Madrid: Editorial Complutense.
- \_\_\_\_\_. 2007. "Vigilancia y paso a la acción." En *Foro Interno*, Anuario de Teoría Política, nº 7. Madrid: Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. pp. 7-10.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Maimónides y la teoría política dialéctica." En *Foro Interno*, Anuario de Teoría Política, nº 6. Madrid: 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." En *Foro Interno*, Anuario de Teoría Política, nº 5. Madrid: Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de 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*. Madrid: Foro Interno.
- \_\_\_\_\_. 2002. *La Teoría Política de Hannah Arendt*. WP nº 208. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Los poderes de la letargia." En *RELEA*, nº 8, Inquietudes de la democracia. Caracas: Ediciones CIPOST, pp. 165-197.
- \_\_\_\_\_. 1998a. *La democracia vigilante*. Caracas: Centro de Investigaciones Postdoctorales, Colección Cátedra de Estudios Avanzados.
- \_\_\_\_\_. 1998b. "La Teoría Política en Sheldon Wolin." En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 101, pp. 45-74.
- \_\_\_\_\_. 1992a. *El experimento moderno*. Madrid: Trotta.

- \_\_\_\_\_. 1992b. "Actividad mental y pensamiento en la Teoría Política moderna." En *Psicología Política*, n° 4, pp. 27-46.
- Rojo, Pablo y Canosa, Armando. 1992. *El programa de Desregulación del Gobierno Argentino*. Boletín Informativo Techint, N° 269, Buenos Aires, pp- 29-49.
- Rorty, Richard. 1989. *Contingency, Irony and Solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ross Schneider, Ben. 2001. "La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables." En *Reforma y Democracia*, N° 20. Caracas: CLAD, pp. 7-34.
- Ruiz Alanís, Leobardo. 2006. "La Nueva Gerencia Pública: Flamante mito de un Viejo paradigma." En *Espacios Públicos*, febrero, año/vol. 9, n° 017. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México, 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". Caracas: CLAD. Documento accesible en línea en la página del CLAD: <http://www.clad.org.ve/concurso/ensayoconclu.html>
- Sanguinetti, Julio María. 1985. *Discurso presidencial al asumir el poder*, 1° de marzo. Montevideo: Presidencia.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Discurso presidencial al asumir el poder*, 1° de marzo. Montevideo: Presidencia.
- \_\_\_\_\_. 1993. Consideraciones respecto al resultado del referéndum. 15 de enero. Diario La Nación, 16 de enero de 1993.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Discurso de evaluación de la situación del Estado*. Montevideo: Presidencia.
- Santiago, Fernando. 2004. *La descentralización de las políticas sociales en Argentina, Chile y Perú*. Austin: Universidad de Texas.
- Sartori, Giovanni. 2005. "¿Hacia dónde va la ciencia política?". En *Revista Española de Ciencia Política*, n° 12, abril 2005, pp. 9-13.
- Saussure, Ferdinand de. 1916. *Cours de linguistique générale*. París: Payot. Traducción al español: 2002. *Curso de Lingüística General*. Murcia: Servicio de Publicaciones Universidad de Murcia.
- Schacter, Mark. 2000. *Capacity Building: A New way of doing business for Development Assistance Organization*. Policy Brief n°6. Ottawa: Institute on Governance.
- Schick, Allen. 1998. "Why most developing countries should not try New Zealand reforms." En *World Bank Research Observer*, 13, 1. Oxford, pp. 123-131.

- Scott, James. 1990. *Domination and the arts of resistance: Hidden Transcripts*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- 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?* Washington D.C.: BID.
- Siavelis, Peter. 2000. *The President and Congress in Post-Authoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: A preliminary Assessment." En Mainwaring y Shugart (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 321-362.
- Sigal, Silvia y Verón, Eliseo. 1988. *Perón o Muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Soros, George. 2002. *Globalización*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Stiglitz, Joseph. 2002. *Globalization and its discontents*. Londres: Allen Lane.
- Stuhlman, Luis. 1988. *Administración y Función Pública en Argentina*. Buenos Aires: Documento del INAP.
- Tapia – Videla, Jorge. 1977. "The Chilean Presidency in a developmental perspective." En *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 19, 4 (winter), pp. 451-481.
- Tarski, Alfred. 1943. "The Semantic Conception of Truth." En *Philosophy and Phenomenological Research*, vol. 4, Reino Unido.
- Taylor, Charles. 1997. *Argumentos filosóficos: ensayos sobre el conocimiento, el lenguaje y la modernidad*. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Fuentes del yo*. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_\_\_. 1994. *La ética de la autenticidad*. Barcelona: Paidós.
- Thompson, Victor. 1961. *Modern Organizations*. Nueva York: Knopf.
- 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, UBA. Buenos Aires: Mimeo.
- Tihonen, Seppo. 2004. *From Governing to Governance*. Tampere: University of Tampere Press.
- Todorov, Tzvetan. 1971. *Literatura y significación*. Barcelona: Planeta.
- Torfin, Jacob. 1999. *New Theories of Discourse: Laclau, Mouffe and Zizek*. Oxford: Blackwell.



- Transparency International. 2007a. *Global Corruption Barometer*. Berlín: Transparency International.
- \_\_\_\_\_. 2007b. *Índice de percepción de la corrupción*. Berlín: Transparency International.
- \_\_\_\_\_. 2006a. *Global Corruption Barometer*. Berlín: Transparency International.
- \_\_\_\_\_. 2006b. *Índice de percepción de la corrupción*. Berlín: Transparency International.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Global Corruption Barometer*. Berlín: Transparency International.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Global Corruption Barometer*. Berlín: Transparency International.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Índice de percepción de la corrupción*. Berlín: Transparency International.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Índice de percepción de la corrupción*. Berlín: Transparency International.
- Valenzuela, Arturo. 1984. "Parties, Politics, and the State in Chile: The Higher Civil Service." En Suleiman (ed.). *Bureaucrats and policy making: A comparative overview*. Nueva York: Holmes and Meier, pp. 242-279.
- \_\_\_\_\_. 1977. *Political brokers in Chile*. Durham: Duke University Press.
- 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*. Durham: Duke University Press, pp. 189-215.
- Van Dijk, Teun. A. (Ed.). 1997. *Discourse Studies. A Multidisciplinary Introduction*. Londres: Sage.
- Verbitsky, Horacio. 1991. *Robo para la corona: los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*. Buenos Aires: Plantea.
- Vial, Gonzalo. 2003. *Chile en el Siglo XX*. Fascículos en el diario Las Últimas Noticias.
- Waissbluth, Mario. 2006. *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005, De la Confrontación al Consenso*. Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Publicado en el Boletín Electrónico de la ESADE, Barcelona. Accesible en línea: [www.esade.edu/public](http://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. Santiago: Dolmen Ediciones.
- Waksman, Guillermo. 1993. "Uruguay: La gran derrota de Lacalle." En *Nueva Sociedad*, N° 124, Marzo-Abril 1993, pp. 17-21.
- Weber, Max. 1904-05. *Die protestantische Ethik und der "Geist" des Kapitalismus* (1° edición 1904-05). Weinheim: Beltz Athenäum. Trad. española: 1996. *La ética*

*protestante y el espíritu del capitalismo*, Barcelona: Península. 1988. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

\_\_\_\_\_. 1921. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie* (1ª edición 1921), 5ª edición revisada, Tübingen: J.C.B. Mohr, 1972. Trad. española: *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Weber, Max. 1918. "Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland" (1ª ed. 1918). En: Max Weber, *Gesammelte politische Schriften*, 4ª ed. 1980. Tübingen: Mohr, 306-443.

Whitehead, Alfred N. y Russell, Bertrand. 1910. *Principia Mathematica*. Cambridge: Cambridge University Press.

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 *Te Papa*, October 18. Wellington: State Services Commission. Disponible en línea: <http://pssm.ssc.govt.nz/2001/papers/mwintrin.asp>

\_\_\_\_\_. 2001b. *State Services Commissioner's Annual Report on the State Services*. Wellington: State Services Commission. Disponible en línea: [http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable\\_files/annual\\_report2001.pdf](http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/annual_report2001.pdf)

Wittgenstein, Ludwig. 1988. *Investigaciones filosóficas*. México: UNAM.

Zizek, Slavoj. 1992. *El sublime objeto de la ideología*. México: Siglo XXI.