

Sección Tercera:

De la teoría a la práctica: las reformas administrativas en Argentina

Capítulo 3.

TECNOCRATAS vs PUNTEROS

Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración¹

Por MABEL THWAITES REY

Uno de los dilemas claves de la política es como poner en práctica el proyecto de gobierno –generalmente elegido en las urnas- a través de las instancias organizativo-burocráticas preexistentes. Cómo hacer para poner en marcha sus planes de gobierno, que implican una valoración específica de prioridades, con un conjunto de oficinas y personas que permanecen en sus lugares desde mucho tiempo antes y que no necesariamente comparten sus objetivos, es una inquietud recurrente. La desconfianza acerca de la lealtad que encontrarán en los funcionarios de carrera para ejecutar las tareas encomendadas por la conducción política, sumada a una visión muy negativa –basada sobre la realidad, pero también arraigada en profundos prejuicios- sobre la capacitación y voluntad de trabajo del personal de planta, llevan a muchos noveles funcionarios políticos a entusiasmarse con las posibilidades de cambios profundos en la administración y, no pocas veces, a proponer ambiciosos proyectos de reforma. Más temprano que tarde, sin embargo, tales ambiciones terminan diluidas en el mar de las buenas intenciones, reactualizando los interrogantes acerca de las causas del fracaso de las políticas públicas.

Pero los gobiernos y los ciudadanos se enfrentan también con otros dilemas: ¿cuál es la sustancia de la acción de gobierno, en función de la cual será calificado como “bueno”, “regular” o “malo” por los distintos sectores de la sociedad? En otras palabras, ¿sobre qué gobierna el gobierno? ¿Tiene poder real para conducir todos los aspectos de la vida social y la maquinaria de órganos permanentes que conforman el Estado? ¿Cuál es el espacio de la política, en el sentido de definición de metas y objetivos sociales validables democráticamente, para delimitar el campo de acción cotidiano de todo el denso entramado de oficinas burocráticas que constituyen el aparato estatal? ¿El gobierno, facultado a hablar en nombre del Estado, puede dirigir al mercado? Dicho de otro modo, ¿puede hacer una política económica? Desde un ángulo diverso: ¿Qué es lo que permanece en el Estado como invariable y qué es lo que puede y debe cambiar? ¿Dónde reside el poder para ejecutar políticas públicas? El intento de dar respuesta a estos interrogantes nos lleva a toparnos con la vieja dicotomía entre política y administración, que a su vez se enmarca en otra que expresa la también clásica tensión entre la sociedad y el Estado, entre el mercado y el Estado o, como se la suele presentar frecuentemente, entre “política” y “economía”.

Dilucidar los rasgos de ambas dicotomías y cómo se articulan entre sí es una cuestión crucial para pensar en concreto los modos que obstaculizan o favorecen el ejercicio pleno de una democracia sustantiva, donde la participación popular sea un factor central efectivo de la acción pública y no un mero adorno retórico de cada vez mas frustrantes resultados. En las siguientes páginas nos proponemos pasar revista a estas dicotomías centrales y aportar algunas hipótesis de resolución.

¹ ¹ Capítulo 3 del libro *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, de Mabel Thwaites Rey y Andrea López (editoras), Buenos Aires, Editorial Prometeo, 2005. Versión corregida y aumentada del artículo publicado en revista ENCRUCIJADAS Nº 6, UBA, 2001, Buenos Aires.

I- POLITICA VS ADMINISTRACION: una antigua sucesión de imágenes

La teoría y la práctica se encargaron hace mucho tiempo de descartar cierta ilusión de los gobiernos flamantes de hacer un “borrón y cuenta nueva” drástico en la administración pública, equivalente a cerrar hasta la última oficina y expulsar a todo su personal, para refundarla con una mística y vocación diametralmente opuestas y cualitativamente superiores. Ni Lenin pudo hacerlo tras la revolución bolchevique. Ni el ex presidente Raúl Alfonsín, cuando quiso trasladar la capital a Viedma y refundar la administración pública, en la primera mitad de los ochenta. Y aunque para ello se pudiera contar con un aplauso inicial de los cansados ciudadanos, quien lo intentara se toparía muy pronto con la realidad de que las oficinas públicas, además de hacernos demasiado a menudo la vida difícil, se encargan de la administración cotidiana y permanente de asuntos de la importancia de educar, cuidar la salud, recaudar impuestos, asegurar el cumplimiento de las normas urbanas, casar, asistir a los más débiles y desprotegidos, por nombrar sólo algunos. Además de hacerlo en forma continuada, tales actividades implican la posesión de capacidades técnicas y entrenamientos específicos que requieren, muchas veces, tiempos largos de adquisición.

Este planteo nos remite a un tema clásico del que hace ya más de un siglo da cuenta la literatura especializada: la dicotomía básica en la gestión gubernamental, que contrapone política a administración. Es decir, la tensión entre la definición de los rumbos de acción, ligados al ámbito de la “política propiamente dicha”, y la puesta en marcha cotidiana y permanente de los planes establecidos por los gobiernos. Esta diferenciación remite, a su vez, a la idea de que el Estado se encarga de una serie de tareas específicas que deben ser cumplidas de manera rutinaria, que requieren la dotación de recursos personales y humanos específicos y constantes. Es el campo de la administración, el ámbito de la burocracia. Pero esa maquinaria funciona según los rumbos que le son fijados, supuestamente definidos de conformidad con las preferencias seleccionadas por el gobierno, portador de la legitimidad democrática. Es el campo de la política, en el que se ponen en juego intereses y perspectivas diversos sobre el rumbo social.

Los enfoques orientados a analizar el polo de la política, por lo general, han apuntado a desentrañar cuáles son los mecanismos de definición de las metas sociales relevantes y de selección de la conducción gubernamental, de los liderazgos. En este encuadre se suelen estudiar, en particular, los sistemas electorales, las modalidades de acceso a los cargos públicos, el funcionamiento de los partidos políticos. Se trata, en suma, de las variables “políticas” en su sentido más restringido. Las perspectivas que estudian el polo de la administración, en cambio, ponen su foco en cómo resolver el problema que plantea la existencia de la burocracia y tienden a reflexionar sobre las opciones disponibles para mejorar la capacitación de los agentes públicos y el desempeño funcional de las estructuras administrativas, con el objetivo de asegurar una acción de gobierno eficaz y eficiente.

La dicotomía política-administración, en este marco, se liga a cómo compatibilizar las exigencias de cambios tangibles y pronto impuestas por “la política”, sujeta a la puja de intereses y a las negociaciones, con los límites que le imponen a la acción las reglas preestablecidas para, se supone, aportar previsibilidad y un “saber hacer” calificado en las distintas áreas en que se divide el trabajo estatal. Aberbach y Rockman (1988) plantean como esta escisión entre política y administración puede ser presentada, en el transcurso de un siglo, como una sucesión de diversas imágenes dominantes que responden a valoraciones igualmente diferenciadas sobre la naturaleza del “problema de gobernar”.

Ya por 1887, Frank Goodnow y Woodrow Wilson sostenían la necesidad de despolitizar la administración para otorgarle una mayor eficiencia. Partían de una imagen en la cual la política se identificaba con el lugar del desorden, la competencia y la ausencia de una estructura de dirección, mientras que la administración era percibida

como el lugar del orden y la regularidad. (Aberbach y Rockman, 1988) Max Weber, a comienzos del siglo XX, también escindía política y administración, pero atribuyendo a ambos polos funciones precisas y complementarias. Sostenía que, mientras la burocracia aporta la imprescindible racionalidad para el desarrollo de las complejas sociedades modernas -que exigen sofisticadas rutinas asignadas según una división social del trabajo muy extendida-, el ámbito de la política aporta la también insoslayable conducción de esa maquinaria. Para Weber, entonces, se trata de procurar la mejor forma de seleccionar liderazgos políticos responsables, capaces de fijarle a la administración líneas claras de acción, de fiscalizar el cumplimiento de las metas propuestas y de conjurar el peligro de una autonomización extrema del aparato burocrático, lo que pondría en peligro la libertad e individualidad humanas. El buen gobierno se funda, para el teórico alemán, en garantizar la mayor calidad en las rutinas burocráticas, ineludibles para otorgar previsibilidad a las sociedades de masas del capitalismo desarrollado, a partir de una conducción política firme, que proponga objetivos coherentes y controle posibles desvíos en la administración. Queda así planteada la separación tajante entre el ámbito de la política (donde se formulan los rumbos) y el de la administración (encargada de la ejecución experta).

Pero como señalan Aberbach y Rockman, esta imagen tan dicotómica no se corresponde con las prácticas concretas, que muestran como la política, como expresión de voluntades e intereses múltiples y contrapuestos, no queda acotada al momento de la formulación de una política concreta, sino que impregna todo el proceso de ejecución. Aparece así otra imagen, que se construye poniendo el foco en la idea de que los burócratas están orientados por los hechos, mientras que los políticos se interesan por las cuestiones vitales. La distinción relevante se da, de este modo, entre **racionalidad política** y **racionalidad administrativa**, que implica que mientras los burócratas siguen firmemente las reglas establecidas sin ver nada más, los políticos orientan su acción en función de la necesidad de satisfacer a las coaliciones políticas y grupos sociales que les dan sustento. Los burócratas serían así guardianes del Estado contra los motivos particularistas de los políticos. Sin embargo, estos autores señalan que la evidencia indica que los altos funcionarios de las democracias occidentales están íntimamente conectados con el mundo de las organizaciones de intereses, y a menudo ofician de mediadores entre tales organizaciones y los intereses del Estado.

Aparece entonces una tercera imagen, en la que se establece la distinción entre las ideas de **“energía”** y **“equilibrio”**. En esta concepción, tanto los burócratas como los políticos aparecen involucrados en el proceso de definición de las políticas, pero de un modo diferenciado. La burocracia refleja un paralelogramo de fuerzas, en el cual los altos funcionarios median entre los intereses establecidos, y usualmente se apartan del *statu quo* sólo en modestos incrementos. Así vistos, los altos funcionarios son, esencialmente, estabilizadores del sistema, en tanto los políticos, por lo contrario, tienen impulsos direccionales fuertes, alimentados por sus perspectivas ideológicas y partidarias. Mientras los políticos imparten energía al proceso de gobierno y dirigen el cambio político, los burócratas, con su minucioso conocimiento de los programas y de las ideas políticas relevantes, a menudo proveen las soluciones para que los políticos escojan entre ellas. Esto se emparenta con la clásica atribución que hacía Weber al liderazgo político con capacidad para movilizar los cambios requeridos por la estructura permanente de gobierno encarnada en la burocracia.

Como señala Oszlak (1984), la persistencia de estas imágenes que separan ambos aspectos sirve como una suerte de cobertura instrumental, porque la separación permite al administrador actuar en política (entendida como la aplicación de criterios racionales técnicos en la política pública) y al político influir sobre decisiones anunciadas por instituciones “no políticas”, es decir, que no están obligadas a dar cuenta de sus actos. Además, resulta un efectivo mecanismo de deslinde de responsabilidades. Porque en la medida en que, según una visión extendida, la formulación de políticas es entendida como expresión del interés general (legitimado por derivar de un proceso democrático o

por aplicación de criterios racionales a la solución de procesos sociales) y la implementación corresponde a la esfera burocrática, que es vista como el reino de la ineficiencia y la corrupción, el fracaso de las políticas puede ser explicado por la actitud "conspirativa" de la burocracia, que se resiste a hacer lo que se decide democráticamente. Así, deslindar la formulación de la implementación, destaca Oszlak, configura un operativo interesante para preservar la legitimidad de la institución auspiciante y trasladar el fracaso a un engranaje burocrático anónimo y, en última instancia, no responsable.

Una cuarta imagen, según Aberbach y Rockman, ha emergido en años recientes en las democracias desarrolladas: es la que plantea la existencia de funcionarios igualmente dotados de talento gerencial o técnico y de entusiasmo político. Sería algo así como un funcionario políticamente correcto y técnicamente capaz. Esta imagen, aunque según los autores no es enteramente nueva ni la dominante y coexiste con las demás, representaría conceptualmente la culminación de un proceso en el cual los burócratas pasan de ser simplemente pequeñas piezas de una maquinaria, a convertirse en actores sensibles a cuestiones políticas, en tanto los políticos clásicos pierden terreno.

Una forma particular de esta imagen se ha desarrollado durante la última década en la realidad latinoamericana, y particularmente en la argentina. Se advierte el nuevo papel protagónico de una categoría de funcionarios designados políticamente, pero con perfil netamente "técnico" en cuanto a sus calificaciones e inserciones previas, que se articula con otro –también novedoso– tipo de políticos "*aggiornados*", que exhiben una especial sensibilidad hacia los perfiles técnicos. Estas nuevas categorías tecnocráticas plantean una vuelta de tuerca importante en términos no sólo de la clásica dicotomía política-administración, sino en relación con la también clásica tensión entre Estado y mercado, o en su expresión más corriente, entre política y economía. En los apartados siguientes desarrollaremos *in extenso* esta problemática.

II- POLITICOS Y BURÓCRATAS ARGENTINOS

Al analizar el proceso de transformación del Estado argentino operado en la década de los noventa se advierte, por una parte, que ciertas premisas generalmente aceptadas sobre el funcionamiento de las burocracias públicas y la relación entre política y administración no se verificaron. En efecto, una visión estereotipada y muy difundida sostiene que las burocracias son el principal obstáculo para producir transformaciones en el sector público, ya que, atrincheradas en sus lugares de poder, logran obstruir cualquier tipo de cambio impulsado desde los niveles políticos que atente contra su supervivencia como tales. Sin embargo, en la etapa denominada como "primera reforma del Estado" y básicamente centrada en las privatizaciones, es posible advertir una fuerte subordinación a los criterios políticos impuestos por el Ejecutivo, y dentro de éste, a algunos segmentos políticos –en detrimento de otros– por sobre los niveles burocráticos tradicionales. La "lógica política superior" gobernó el funcionamiento de las distintas agencias y oficinas intervinientes en los procesos de privatización, reteniendo así la cuota mayor de capacidad de definición política, a expensas de los resortes reformuladores que suelen reconocerse a las áreas administrativas de implementación.

En la medida en que estas reformas, también conocidas como de "primera generación", implicaron una transferencia de funciones al sector privado, y su objetivo no fue mejorar su desempeño sino eliminarlas de la órbita pública, la capacidad de resistencia a los cambios atribuida a la burocracia se vio severamente acotada. Los planteles de las empresas públicas, desde los funcionarios jerárquicos hasta los agentes más bajos en el escalafón, no pudieron articular con éxito ninguna estrategia defensiva relevante para retener "poder" desde el cual influir sobre el curso de la política privatizadora. Quedó de manifiesto, de este modo, que las estructuras estatales no tienen un poder "propio" por fuera de las contradicciones que las atraviesan, y que su mayor o menor grado de autonomía está en función del poder social que expresan y no

de su configuración en sí. Esto quiere decir que si logran resistir es en función del poder “externo” a ellas –de individuos, grupos u organizaciones sociales, económicos o políticos- que las determinan y no de sus cualidades de autorreproducción.

Simultáneamente, cabe destacar que, siguiendo un patrón frecuente en América latina (Haggard, 1998),² durante los años que duró el proceso de ajuste y desmantelamiento del viejo aparato estatal en la Argentina, la fe en las bondades curativas del mercado conspiró contra una racionalización planificada de las estructuras burocráticas necesarias para el desempeño de tareas irrenunciables. Los ajustes del personal, funciones y estructuras estuvieron signados, fundamentalmente, por las restricciones presupuestarias. Ejemplo de ello son las sucesivas reducciones porcentuales aplicadas a todos los organismos públicos, sin distinción de su relevancia, cada vez que fue preciso hacer un recorte de gastos por déficit de presupuesto.³

En los ajustes en los organismos de la administración central se advierte, sin embargo, que sí estuvo en juego cierta capacidad de “resistencia” a la poda de cada uno de ellos. Pero tal resistencia no se conformó en función de una supuesta habilidad para conservar o acrecentar cuotas de poder atribuible a la propia burocracia, sino que quedó ligada al peso relativo de los funcionarios “políticos” a cargo de las respectivas agencias públicas *vis à vis* la estructura global de poder político o de los apoyos sociales externos cosechados. Por eso las dosis de “impermeabilidad al cambio” advertidas en muchos casos, no pueden ser fácilmente atribuibles a la variable burocrática “pura”, como haría cierta literatura, sino que se relacionan con el peso político diferencial de los funcionarios políticos designados en la conducción de los organismos “resistentes”. Es decir que los lazos políticos de quien está al frente de una agencia pública determinada y su mayor o menor proximidad con la cúspide del poder en términos partidarios o personales, es una variable central a la hora de evaluar la capacidad de dicha agencia para incrementar o preservar sus recursos, más allá de la importancia relativa de la función formalmente encomendada.

Para enmarcar este proceso hay que subrayar un hecho clave. A raíz del fuerte endeudamiento externo latinoamericano, el FMI, el Banco Mundial, los acreedores y la Reserva Federal de EEUU tuvieron la posibilidad de condicionar financieramente el “convencimiento” de los encargados de tomar las decisiones políticas a favor del ajuste estructural. Más aún, una de las condiciones más evidentes para el otorgamiento de créditos ha sido la aplicación de políticas previamente diseñadas por el BM.⁴ La mayoría de las privatizaciones argentinas y las reformas a los sistemas educativo, de salud y seguridad social, y los programas de asistencia social, por ejemplo, partieron de la base de proyectos elaborados por este organismo, que fueron asumidos como propios por el Ejecutivo y luego sometidos a algunas reformas en las propias oficinas ministeriales o en el Parlamento, aunque sin cambiar lo esencial.⁵

Sin embargo, no puede dejar de apuntarse el papel altamente significativo que ha tenido, como factor motorizador de las reformas, la emergencia de un diagnóstico autónomo, conformado al interior de los gobiernos, que fuera especialmente promovido por grupos de especialistas y técnicos incorporados a la función pública. Este conjunto de intelectuales-expertos, nucleados en centros de investigación y

² Al respecto, este autor señala que *“la fuerza motriz subyacente a la reforma del servicio civil en la década pasada fueron las restricciones fiscales. El crecimiento del gasto gubernamental en salarios, sueldos y beneficios fue indudablemente anterior a la crisis fiscal de los años 80. Las presiones sobre los ingresos del gobierno que siguieron a esta situación forzaron una aguda restricción del gasto gubernamental. La mayoría de los países en desarrollo, incluyendo a los de América Latina, no respondieron reduciendo el empleo público; por el contrario, el empleo en el sector público se expandió. Sin embargo, los sueldos cayeron en forma dramática, y las escalas salariales se comprimieron. En primera instancia, la solución concebida para el problema fue simplemente la de recortar el tamaño del servicio civil, a veces arbitrariamente en forma general”*. (Haggard, 1998)

³ Para ver en detalle este proceso, ver los capítulos de este volumen

⁴ La política del Banco Mundial es analizada en detalle en el capítulo de este libro.

⁵ Al respecto, puede consultarse el libro de Corvalán (2002).

producción de saberes especializados, está estrechamente vinculado con diversas fuentes de poder locales e internacionales, a través de un complejo entramado de relaciones personales, profesionales y políticas. (Camou, 1997) Los círculos de expertos, a la par que contribuyen a configurar sus propios intereses, inciden sobre las políticas estatales con el fin de disciplinar a los agentes económicos y al propio Estado de acuerdo con patrones de análisis y evaluación derivados de los modelos y teorías económicas hegemónicas. (Corbalán, 2002) Los llamados “*tecnopolíticos*” cumplen una importante función de amalgama, de producción de visiones y creencias congruentes con las dominantes en el nivel mundial, y a partir de sus saberes calificados logran definir las medidas básicas de políticas públicas y el discurso legitimador del paradigma hegemónico. Como subraya Camou, “*la enredada trama institucional conformada por consultoras económicas especializadas, centros de investigación, tanques de pensamiento y fundaciones políticas ha comenzado a constituir desde hace un tiempo a esta parte una dimensión fundamental e ineludible del proceso de elaboración de políticas públicas*”. (Camou, 1997: 66)⁶

En este contexto, es interesante destacar como, aunque en la retórica neoliberal la acción estatal era permanentemente desprestigiada, la propia dinámica del ajuste estructural argentino llevó a que se reforzaran las áreas consideradas clave, como el Ministerio de Economía, sobre todo a partir de 1991, cuando Domingo Cavallo ocupa una cartera que, además, subsume la de Obras Públicas. Porque no obstante la filosofía “*antiestatista*” dominante, la magnitud de las reformas encaradas tornaba imprescindible una conducción estatal fuerte y técnicamente dotada, que fuera capaz de conducir el proceso. Para hacerlo, las autoridades económicas se toparon con dos obstáculos: uno, los déficit reales de la burocracia existente, con limitaciones funcionales y, en muchos casos, de capacitación técnica. El otro obstáculo residía en una concepción fuertemente prejuiciosa y de subestimación –por definición- de las capacidades de la burocracia estatal. Por eso se optó por configurar nuevos planteles, principalmente a través de la contratación de expertos bajo la modalidad de consultoría, financiados con fondos específicos de los organismos de crédito internacional (Banco Mundial, BID) por fuera del presupuesto asignado a cada sector en particular.

Ingresó así a la conducción de la Administración Pública Nacional un conjunto de funcionarios con calificación acreditada y con una elevada cohesión interna, lo que les permitió conformar un equipo relativamente homogéneo, bajo el liderazgo fuerte de un ministro que tenía objetivos estratégicos claros. En función de poseer habilidades técnicas de gestión y, en muchos casos, buenos contactos con el empresariado local y el mundo de las altas finanzas internacionales, estos “*tecnócratas*” fueron los encargados de encarar una cierta recuperación de la capacidad estatal en la toma de decisiones en algunas áreas, especialmente las ligadas a los nudos económicos clave.

Esto dio lugar al surgimiento de una suerte de *burocracia paralela*, que se extendió especialmente en Economía, pero también en otros ministerios –Educación, Trabajo, Acción Social, Salud- y organismos, superpuesta a los agentes de carrera. La modalidad de personal contratado directamente, sin ser sometido a concurso y sin estabilidad en el puesto, pero con salarios mucho más altos que los de planta, fue justificada como un mecanismo apropiado y flexible para atraer al desprestigiado

⁶ “*En esos nuevos espacios institucionales se traman vinculaciones entre políticos, empresarios, académicos, consultores, funcionarios de organismos multilaterales e inversores externos, y se producen y hacen circular ideas e informaciones, indicadores de coyuntura y encuestas de opinión, análisis políticos y proyectos de ley, estudios de factibilidad y “tarjetas” ejecutivas en los que se trata de persuadir al Príncipe de turno de la necesidad de tomar un determinado rumbo de acción, se resume el sentido de una política, se argumenta a favor de una resolución ministerial o se alega por un cambio en un régimen impositivo. Los destinatarios de esas ideas son los tomadores de decisiones que conforman las élites gobernantes del país...*” (Camou, 1997: 66).

sector público a expertos calificados, evitando –supuestamente- los costos de engrosar el plantel estatal de manera permanente.⁷

La permanencia de la lógica de reducción constante del aparato estatal terminó así configurando una suerte de “profesionalidad del ajuste”, orientada a la realización de estudios y evaluaciones sobre la manera óptima de reducir gastos y personal, mejorar los sistemas de gestión y privatizar los aparatos empresarios en manos estatales. Su premisa básica es que el Estado se adapte a los criterios propios de la empresa capitalista, a la que se supone eficiente, bien orientada, con personal directivo y cuadros de mejor calidad, incorporando administradores provenientes del ámbito privado. Ligado a lo que Martínez Nogueira (2002) llama “clima de época”, la introducción de nuevas tecnologías administrativas en ámbitos puntuales del sector público –incluida la contratación de expertos-, fueron impulsadas por los organismos de crédito como condicionalidad para el otorgamiento de préstamos. Uno de los rasgos destacables de este tipo de tecnocracia es que logra conformarse como un sector multiforme, con calificaciones profesionales importantes -en general ligadas a la administración y al management-, que tiene una visión muy internacionalizada de su propia carrera, que alterna cómodamente el trabajar dentro y fuera del Estado –e incluso simultáneamente en ambos- y le es sumamente útil a la estrategia dominante (Campione, 1997; Corbalán, 2002).⁸

En la práctica, sin embargo, las consecuencias de la irrupción de la lógica tecnocrática son más complejas. Por una parte, porque más allá de la circulación de un núcleo reducido de verdaderos expertos, la modalidad tecnocrática no consigue transmitir al conjunto de la organización los beneficios de la incorporación de saberes supuestamente más calificados,⁹ ni logra, tampoco, garantizar una genuina selección meritocrática. De hecho, los mecanismos de contratación flexibles también pueden servir para que ingresen con sueldos más altos personas allegadas a los funcionarios que las designan, sin acreditar una capacitación adecuada, y para cargos que no requieren apartarse de la estructura funcional vigente (tales como secretarías, ordenanzas y “asesores” inespecíficos). La justificación, en esta cuestión, siempre aparece por el lado de la necesidad política de contar con personal “de confianza”, frente a una burocracia heredada, hostil y aletargada por años de incompetencia. Pero la existencia de personal con salarios notoriamente dispares sin que se corresponda con estructuras funcionales claramente delimitadas y públicamente conocidas, no contribuye a mejorar el desempeño global. Porque en el intercambio entre ambos tipos de personal aparecen obvias tensiones que redundan en pérdidas significativas de eficiencia en la labor concreta. Por ejemplo, un experto contratado con un sueldo alto debe operar en una estructura de funcionarios que, aun con buena calificación, se encuentran desmotivados por el atraso salarial y la falta de confianza en sus capacidades.

⁷ Las características cuantitativas y normativas de este proceso pueden verse en los capítulos de este volumen.

⁸ Una variante específica de los “nuevos tecnócratas” son las consultoras, “que trabajan con el sector público y el privado, dan empleo a ex-funcionarios, captan a figuras destacadas dentro de la función pública, albergan también a “managers” retirados de empresas. De ellas van y vienen funcionarios públicos, tanto “políticos” como de carrera, que incluso en ocasiones trabajan “en paralelo” entre la consultora privada y el puesto estatal. La inserción más directa posible en el aparato estatal, es a su vez para las consultoras un “crédito” muy importante a la hora de conseguir clientes entre las grandes empresas a la búsqueda de negocios que se originan en el ámbito del sector público”. (Campione, 1997)

⁹ Así lo señala Martínez Nogueira (2002). Más aún, sostiene que el propio Banco Mundial, en un informe ya de 1985 advertía sobre la inconveniencia que tenía para el objetivo del mejoramiento de las administraciones públicas la incorporación de técnicos que actuaran al margen de las grillas formales de la burocracia estatal. Sin embargo, llama la atención que, no obstante esta temprana constatación, todas las reformas del sector público encaradas desde los años noventa hayan seguido la lógica de apelar a las burocracias paralelas.

III- POLÍTICOS-GERENTES, TECNÓCRATAS Y PUNTEROS

La contrapartida de estos tecnócratas es la emergencia, dentro del campo específicamente político, de los llamados “políticos-gerentes” que se diferencian de las formas más tradicionales de hacer política por su adhesión a los valores que les asignan un papel mediador entre las exigencias de los votantes y las condiciones impuestas por la estructura de poder social dominante. El político-gerente es refractario a las discusiones de tipo ideológico y al trabajo de tipo “militante”, al que considera superado por la historia y ofrece como sus “méritos” principales para la acción política “moderna”, los vínculos –reales o supuestos- con factores de poder y su habilidad para construir cierta imagen positiva en los medios masivos de comunicación. Esta especie de políticos-gerentes se destaca por una conducta imitativa de lo que consideran un gerente moderno, caracterizada por el uso de una jerga tecnológica y financiera y la adhesión “razonable y responsable” a los valores de la economía de mercado. Cualquiera sea su procedencia partidaria, comparten una concepción sumamente elitista de la conducción del Estado, basada sobre negociaciones y contactos “reservados”. Reemplazan a la militancia tradicional, ligada a principios, valores y programas, por la idea de funcionariado, lo que supone privilegiar el acceso a los cargos políticos de mayor nivel, desde los cuales se administra el *statu quo*. (Campione,1997) Desde esta perspectiva, la actividad política se convierte en una profesión más, en una fuente de renta como cualquier otra, con sus reglas específicas de acceso a los mejores puestos y sus propios planes de carrera, equiparable a las demás actividades lucrativas. Poniendo entre paréntesis la cuestión compleja de la profesionalidad en la política (tema clásico desde Weber hasta la actualidad), este tipo específico de modalidad de inserción tiene como característica ser producto, y al mismo tiempo productora, del distanciamiento de la ciudadanía de la acción política. Porque, por una parte, la emergencia de la modalidad gerencial tiene que ver con una etapa histórica –la post-dictadura-, signada por una pronunciada retracción de la movilización de los sectores populares para producir cambios sustantivos en el orden social. Pero a la vez, la reproducción de estas prácticas elitistas y rentísticas es lo que contribuyó a reforzar, mediante acciones concretas, el distanciamiento generalizado de la sociedad de la participación política y su potencialidad transformadora. Así, desde la lógica de “política gerencial” se desestimula conscientemente la apertura de canales idóneos para que la sociedad se exprese y actúe en política. La labor de los partidos y agrupaciones políticas queda reducida, de este modo, a las prácticas de pequeños grupos de activistas, más interesados en obtener recursos y ocupar cargos en la estructura estatal que les aseguren sustento personal, que en promover proyectos políticos colectivos sustantivos. Simultáneamente, se afirma la tendencia a favorecer una relación mediática entre los dirigentes y la sociedad, resuelta a través de la exposición en los medios de comunicación y basada sobre las encuestas de opinión, convertidas casi en el único termómetro para detectar las preferencias y el humor de los ciudadanos.

Puede decirse que, desde fines de los años ochenta, se verifica un avance claro de los políticos-gerentes, que la gestión directa de los asuntos económicos, en particular, es asumida por técnicos con escasas o nulas credenciales partidarias pero con reconocidos antecedentes profesionales, y que han proliferado los técnicos “apartidarios” en los más altos rangos de la toma de decisiones gubernamentales. Pero también es preciso señalar, como correlato, que lograron sobrevivir entrelazadas las tendencias históricas signadas por el personalismo y el clientelismo partidista en el proceso de reclutamiento de los funcionarios públicos, que es uno de los problemas más serios para la conformación de aparatos estatales con una mínima eficiencia funcional y verdadera legitimidad democrática. Ello se ve traducido en el nombramiento, en puestos relevantes de la administración pública, de personas sin capacitación técnica específica y cuyo mérito excluyente es la lealtad política o la mera amistad con quien le facilita el ingreso al sector público, a la par que la inflación

sistémica de los puestos más bajos con personal con escasa o nula acreditación de méritos relativos a la tarea encomendada. Este no es un fenómeno novedoso: una de las características clásicas de los partidos latinoamericanos ha sido repartir entre sus afiliados y contribuyentes financieros favores y privilegios estatales. La ocupación del aparato estatal como medio de vida se convierte así en la razón de ser de la acción política partidaria, con independencia de las metas sociales que se ponen en juego en la lucha por el poder. En épocas de crisis y alta desocupación, no es extraño que esta tendencia histórica tienda a exacerbarse.

De modo tal que, coexistiendo con los políticos-gerentes, aparece la figura del dirigente político que maneja una pequeña o mediana estructura de poder partidario territorial, conocido como “puntero”, que ocupa personalmente, o a través de sus seguidores o allegados, determinados cargos en la estructura estatal, que no tienen que ver con sus saberes profesionales específicos, ni tampoco, siquiera, con sus competencias “políticas”. Así, el reparto del manejo de la estructura estatal en función de criterios partidocráticos, patrimonialistas o clientelares aleja toda posibilidad de armar una conducción política del Estado acorde con las exigencias que plantea la gestión de gobierno y, menos aún, para responder a las demandas de la sociedad.

Desde la perspectiva tecnocrática “pura”, se da entonces la disputa por acotar al máximo este tipo de funcionariado político, descalificado por su incompetencia profesional. Se supone que, en tanto el ámbito técnico procura maximizar la eficiencia, el político persigue disminuir el “costo político” (para su partido y para ellos mismos) de las medidas por adoptarse. En tal sentido, Corrales apunta que *“los técnicos de mercado no sólo buscan la eficiencia, sino también limpiar el mercado político de clientelismo, favoritismos y prebendas. Prefieren que el mercado (no los políticos) decida la asignación y repartición de los recursos. A los políticos de un partido populista, además de reducir los costos políticos, les interesa también proteger el papel que juega el partido como “repartidor” de rentas y prebendas. En la medida en que técnicos de mercado busquen suprimir esta oferta, se puede decir que sus intereses difieren entonces con los intereses de los políticos populistas.* (Corrales, 1997: 96)

Para la visión neoliberal, el radio de acción de lo político debería limitarse a lo mínimo indispensable, dejando libres a las fuerzas de mercado para que organicen a la sociedad conforme a un óptimo social que resultará, precisamente, de ese libre juego. Entonces, toda “política”, toda regla que altere relaciones de fuerzas dadas, toda interferencia deliberada en las leyes del mercado será vista como algo costoso, nocivo y, en última instancia, ilegítimo. La sospecha se extiende así hacia cualquier tipo de acción política y hacia cualquier vocación manifiesta de “hacer política”. Por contraposición, se exalta el componente tecnocrático, atribuyéndole el lugar del saber calificado, pero como una reformulación justificatoria de la separación entre política y administración.

En la medida en que los “técnicos” económicos confluyen en una cosmovisión con las corrientes hegemónicas, al punto de convertirse en portavoces de las recetas impulsadas por la “comunidad de negocios” internacional, es para ellos un rasgo de profesionalismo valorable, por ejemplo, profundizar en las tendencias globalizadoras más allá de las consecuencias sociales y políticas internas en el corto o, incluso, en el mediano plazo. De hecho, exhibir esa adhesión incondicional al recetario prevaleciente les permite asegurar su desarrollo profesional una vez fuera del gobierno. Inversamente, el convocar a expertos reconocidos por el mundo de los negocios internacional, otorga a los gobiernos valoradas credenciales a la hora de negociar préstamos o promover inversiones. Los “mercados” siempre opinan –y son escuchados- sobre las cualidades “técnicas” de los funcionarios encargados de resolver en las áreas que a ellos les interesa. Lo interesante es que estas cualidades suelen ser medidas en función de la adhesión al credo tecnocrático en boga y no a calificaciones académicas medibles con parámetros de verificación comparativa imparcial e indubitable. A los políticos tradicionales, en cambio, suele moverlos el

imperativo de obtener ventajas de corto plazo para sus sostenes partidarios o sociales, que les permitan revalidarse en los tiempos acotados que median entre un proceso eleccionario y otro. Es por eso un clásico que los políticos opten por las medidas de gestión que pueden traer visibilidad y rédito inmediato, por sobre las que demandan una prolongada maduración y, por ende, su “cosecha”, en términos electorales, pueden no llegar a aprovecharla.

Los políticos “profesionales”, entonces, según el “tecnocratismo de mercado”, deberían ser educados para que comprendan que su papel “responsable” se reduce a actuar como mediadores, como intérpretes de la voluntad de mercado, frente al conjunto de individuos aislados que constituyen la ciudadanía. La tarea debe ser, a despecho de toda pretensión “demagógica”, hacerles entender a los votantes cuales son las reglas de juego que no tienen que ser perturbadas. Los políticos “responsables”, entonces, son los que renuncian a toda pretensión de cambio del *statu quo* y los que se alinean incondicionalmente con los sectores dominantes. La famosa dicotomía weberiana entre las éticas de la responsabilidad y la convicción se transforma en el imperativo de hacer “governable” –léase: tolerable- la política pública que beneficie a los intereses dominantes a costa de los de las mayorías.

Aquí vale la pena resaltar lo que subyace a esta falaz dicotomía entre tecnócratas y punteros, más allá de lo que se presenta a primera vista. No obstante la aparente contradicción entre una visión “moderna” de la acción gubernamental y otra “atrasada”, puede afirmarse que ambas han resultado complementarias para el proceso de reestructuración estatal noventista. Pese a las quejas por los costos de la política, esa clase de reparto “funcional” ha significado que, mientras los intereses dominantes se reservan los lugares decisivos en el aparato estatal, colocando allí a tecnócratas globalizados, dejan para sus “aliados políticos” el manejo de las áreas no centrales a tales intereses dominantes, más allá de los “ruidos” que algunas decisiones “políticas” pueden causar.

Lo que vale la pena destacar, sin embargo, es que también esta suerte de complementariedad entre roles “antiguos” y “modernos” acarreó costos crecientes, no sólo materiales, sino en términos de legitimidad política. Porque el impacto negativo principal recayó sobre la imagen misma de la política como espacio de acción colectiva para determinar el rumbo social. Este es el punto donde logró reinstalarse la clásica escisión entre economía y política del liberalismo, reforzada por el sentido demonizador de la instancia político-democrática que le imprimió el giro neoconservador desde los años ochenta.

Es indudable que el aún no saldado desprestigio de la política está en directa relación con la insatisfacción de gran parte de la sociedad con las respuestas que el sistema democrático ofrece a su nivel y calidad de vida. La demanda de los ciudadanos respecto del Estado, de los gobernantes, suele ser que aseguren que se pueda vivir dignamente, que haya trabajo, que el dinero alcance para cubrir las necesidades básicas, que se proteja la salud, que se jerarquice la escuela, que se les pague mejor a los jubilados, que se proteja la seguridad personal, que se alcance un bienestar generalizado. Se les pide a los representantes políticos que se esfuercen por lograr esas metas y que no se encierren en sus “cotos” a trabajar en su propio beneficio. Se reclama a la política, en suma, que “gobierne” a la economía.

Si se parte de la expectativa de que la política “puede y debe” conducir el ciclo económico, cuando desde la cabeza visible del poder institucional se hace explícito, como en los largos noventa, que no se puede “governar” lo económico, ya completamente “naturalizado” y regido por sus propias leyes inexpugnables, que no se puede alterar el curso de la economía en el nivel mundial y en el nacional, que es preciso aceptar como dado el orden existente y, junto a él, las estrategias vigentes, la desconfianza y la desazón frente a la acción colectiva resulta su corolario más evidente. Entonces, los políticos como individualidades y los partidos como agregados colectivos aparecen como una clase de mercaderes que medran para sí mismos cumpliendo un rol formal, y además costoso, porque lo paga la sociedad con sus

impuestos. Toda labor partidaria –de derecha a izquierda- se tiñe así de la sospecha de ser solventada para defender intereses particulares, mediante la malversación de los dineros públicos. Pero más allá de la honestidad de muchos de los militantes partidarios de base, gran parte de las prácticas políticas concretas terminan reproduciendo la modalidad “predatoria” de la política. Esto también ayuda a explicar la desilusión de buena parte de la sociedad frente a la política y la identificación casi sin matices de toda práctica política con afán de lucro y de toda acción de las estructuras del Estado con corrupción.

Esta imagen generalizada no es un simple efecto del operativo “ideológico” neoliberal, sino que arraiga en la realidad de las prácticas concretas de los partidos políticos de las que venimos hablando. Incluso muchos de los que presumen de “progresistas” -o “populares” o “de izquierda”-, contribuyen a crearla por decisión consciente y premeditada de sus dirigentes o porque no atinan a encontrar la forma de salir de la encerrona y ensayar prácticas políticas auténticamente diferenciadas y alternativas. La utilización de los recursos públicos para el financiamiento de los partidos y, más específicamente, de los grupos políticos que disputan cuotas de poder en el seno de los partidos es uno de los aspectos más oscuros y resbaladizos relacionados con la acción política. La sustracción turbia de fondos estatales pretende ser justificada por el imperativo de solventar la actividad política democrática que, por definición, es de naturaleza “pública”. A la necesidad de financiar campañas y carreras políticas en un contexto mediático crecientemente costoso, se le suma la clásica cuestión del pago de favores políticos, expresados en las tradicionales formas clientelares de utilización del empleo y los dineros públicos. Todo ello contribuye a degradar aún más la práctica política de cara a la sociedad.

La otra gran cuestión que contribuye a la desvalorización de la política es la relativa al notable divorcio entre las propuestas electorales, supuestamente elaboradas en consonancia con los intereses y valoraciones de los votantes, y las acciones de gobierno, rápidamente adaptadas a las exigencias de una relación de fuerzas que, una vez en el poder, se renuncia a modificar. En cada acto electoral, para validarse y obtener el voto mayoritario las fuerzas políticas plantean propuestas que incluyen las demandas populares más acuciantes del momento y las metas generales que conforman los principios históricos de sus respectivos agrupamientos políticos. Pero una vez en el poder, el sometimiento a las demandas del “pensamiento único” de los intereses dominantes, excluye sin apelación cualquier atisbo de internalización en el Estado de los intereses de las clases subalternas. Las promesas incumplidas quedan entonces reducidas a meros trucos publicitarios para obtener el voto por parte de un conjunto de profesionales de la política que, cuanto menos, busca ocupación en el Estado. El juego político queda entrampado en una secuencia perversa de mentira-seductora y verdad-desilusionante que va minando no solo la legitimidad del partido o dirigente concreto, sino la de la praxis política misma.

Es más, incluso corrientes políticas populares, surgidas de un ideario “progresista” –si cabe el impreciso término- en su camino por incorporarse a las estructuras de poder existentes terminan siendo cooptadas por las prácticas a las que pretendían combatir. Se da así una aceptación muy poco crítica de los límites impuestos a la práctica política, que lleva a que no se atine a oponer ninguna forma de acción diferente. Entonces, lo máximo que se postula es una especie de “honestidad” individual para gestionar lo dado, como supremo valor alcanzable, antes que proponer algún tipo de camino verdaderamente transformador. Claro que esta no es una cuestión novedosa, sino un rasgo muy fuerte de las prácticas de todos los gobiernos en las sociedades capitalistas. Al analizar la forma que adoptaba la dominación estatal en los países desarrollados durante la vigencia plena del modelo interventor-benefactor, Miliband -en una obra ya clásica de fines de los sesenta- subrayaba los límites que el propio sistema impone a toda acción política que suponga acotar los márgenes de decisión de los –así denominados por él- “círculos de negocios”. *“Dado el poder económico que descansa en los círculos de los hombres de negocios y la*

importancia decisiva de sus acciones (o de sus inacciones) en aspectos fundamentales de la vida económica, -observa Miliband- todo gobierno que pretenda, verdaderamente, realizar reformas radicales tendrá que procurar o bien apropiarse ese poder o aceptar la limitación rígida de su margen de acción radical por obra de las exigencias de la 'confianza' de los hombres de negocios. Hasta ahora, ningún gobierno de ningún sistema político de tipo occidental, cualquiera que haya sido su retórica antes de tomar el poder, ha optado por la primera de estas dos posibilidades. En vez de ello, los gobiernos de intenciones reformistas, unas veces de mal grado, y otras veces de buen grado, han puesto un freno a sus propensiones reformistas (...) o han adaptado sus reformas a los objetivos de los hombres de empresa. (...) En este contexto, la política es, por cierto, el arte de lo posible. Pero lo posible está determinado sobre todo por aquello que parece aceptable a la 'comunidad de los negocios'" (Miliband, 1988: 147) La tremenda actualidad de sus palabras nos exime de comentarios.

IV- RESITUANDO EL PROBLEMA DE LA BUROCRACIA

Por eso es importante resituar el problema de la burocracia. En primer lugar, la burocracia –es decir, la gente concreta que desempeña tareas en el Estado- no vive al margen de la sociedad, sino que es una parte de ella, de donde sus bondades y deméritos, sus aciertos y errores, están atravesados por los conflictos que la sociedad se plantea y le plantea para que resuelva en cada momento histórico. En segundo lugar, tanto su conformación –sus mecanismos de selección y permanencia- como su desempeño, no son autocentrados ni se definen autónomamente, sino que tienen una estrecha relación con el sistema político, porque las tareas que ejecuta y las modalidades que adopta son definidas en función de proyectos políticos cuya elaboración generalmente la trasciende. En este plano, la utilización de la estructura del Estado para paliar los déficit de creación de empleo en el sector privado –seguro de desempleo encubierto-, o para pagar favores personales o políticos y sostener la maquinaria partidaria general o de la agrupación interna –financiamiento político indirecto y oculto-, son consubstanciales a la forma que adopta la administración pública argentina. En tercer término, reaparece aquí la dicotomía política-administración, porque en la formulación de cursos de acción para cada una de las áreas del Estado resulta imprescindible la capacitación técnica que, no obstante todas sus limitaciones, posee una porción no desdeñable de los agentes públicos que se desempeñan en ellas. Además, está claro que no sólo la definición del plan de acción es una cuestión política, sino que en su ejecución –la “administración”- interviene también la “cuestión política”, torciendo, adaptando, cambiando y reformulando rumbos y estrategias. Y ello no ocurre en razón de la perversidad intrínseca de los burócratas, sino porque las pujas políticas atraviesan inexorablemente la administración, superponiendo caóticamente decisiones contradictorias según las relaciones de fuerzas sociales en pugna.

Frente a esta realidad es que aparece el elogio desmedido de la tecnocracia, que induce a creer que existen razones “técnicas” autónomas e incuestionables, que no admiten valoraciones ni opciones diversas. De este modo, sólo se trataría de elegir al técnico mejor calificado, sin importar sus demás valores, creencias y compromisos, ni su procedencia y trayectoria. Esto equivale a pensar que existe un único modelo de acción posible, por lo que es una mera cuestión de seleccionar a la persona más apropiada para implementarlo. Este enfoque pretende eliminar por completo de la escena las “molestias” de la política, no ya en su acepción de puja partidocrática, sino entendida en el sentido de discusión y lucha legítima entre distintos intereses, visiones y alternativas en juego. Pero está claro que en la opción tecnocrática la política permanece, sólo que encarnada en la perspectiva –los intereses- que logra hacerse hegemónica y aparecer como razón “técnica”, neutral, no política. Se vela así el sentido profundo de las relaciones de poder, que son, a un tiempo, políticas y

económicas. Se oculta que también en la definición técnica interviene la variable del poder.

La visión opuesta, la “lógica punteril”, hace caso omiso de las capacidades específicas que se requieren para conducir los segmentos especializados del Estado y somete al sector público a los vaivenes de la política en su versión más estrecha y desprestigiada de lucha facciosa o de apetencias personales, también distante de las necesidades de la gente común. De modo tal que no sólo el puñado de funcionarios de carácter específicamente político, sino incluso los que ocupan cargos que implican conocimientos técnicos acotados, terminan siendo elegidos en función casi exclusiva de las pujas, negociaciones y tácticas de poder que atraviesan a los gobiernos y no de conformidad con las capacidades que requeriría el puesto por cubrir.

Creemos que el problema debe ser planteado en otros términos, que a su vez llevan a dilucidar algunas cuestiones clave relativas a una peculiar articulación de los términos economía-política y política-administración. En primer lugar, el punto de partida es el imperativo de recuperar la legitimidad de la política como el lugar central de la definición de las metas sociales mayoritarias, que incluye las formas materiales de vida falazmente entendidas como “economía”. Se trata de superar la falsa escisión entre economía y política, para reincorporarlas en su única dimensión de disputa por el poder social. La economía, por ende, no debe ser concebida como espacio naturalizado que se maneja autónomamente de las relaciones de poder explícitamente implicadas en la variable “política”. Esto significa volver a resituar el peso de la relación de fuerzas sociales capaz de expresarse en el contexto democrático para conducir un rumbo social, económico y político que satisfaga las necesidades de los grupos sociales más desfavorecidos, que son mayoritarios. Solo así podrá recuperarse el sentido auténtico de la práctica política como vehículo de la transformación social de un modo superador del sistema vigente. Sólo así los dirigentes políticos obtendrán legitimidad para conducir a la sociedad y producir reformas sustantivas y consensuadas en el aparato estatal. Y sólo una conducción política coherente puede ser capaz de dinamizar al conjunto de agentes públicos dispuestos a trabajar en los cambios, que son muchos más de lo que los prejuicios permiten pensar.

En segundo lugar, y ligado a lo anterior, aparece la necesidad y absoluta legitimidad de que los cargos de naturaleza eminentemente política, porque definen cursos de acción, sean ocupados por personas compenetradas con el proyecto político gubernamental y comprometidas a fondo en su implementación. Porque de eso se trata, precisamente, la lucha democrática. En tercer término, directamente relacionado con la preocupación central de estas páginas, está la correlativa exigencia de capacitación específica para encarar las tareas públicas encaminadas a satisfacer las demandas de la sociedad. Poco se discute que en las sociedades modernas, en las que el trabajo social está completamente dividido y altamente profesionalizado, resulta insoslayable contar con saberes particulares. De ello se sigue que la falta de idoneidad para conducir con solvencia segmentos especializados del Estado por parte de los funcionarios políticos, puede derivar en problemas serios de articulación con la llamada “línea” de funcionarios técnicos –permanentes o contratados-, que son los encargados de llevar a la práctica los lineamientos trazados, y puede hacer naufragar las propuestas mejor intencionadas.

La legitimidad que supone ser portador de un proyecto político consagrado en las urnas no exime a los funcionarios políticos del deber de conocer el ámbito en el que van a desempeñarse, ni de tener con el cargo que ocupan un compromiso más profundo que el de mero trampolín hacia otras metas más apetecibles, o de coto partidario para manejar una cuota de poder y utilizarlo con criterios clientelares. El problema es que, histórica y genéricamente, los partidos no se han propuesto sistemáticamente mejorar la calidad de sus cuadros, con nefastas consecuencias para el sector público, en particular, y para la sociedad, en general. A esto se le agrega una característica central del sistema político argentino: el presidencialismo, que rigidiza

aún más la estructura de decisiones, al tornarla vertical y poco afecta al trabajo colectivo y relativamente autónomo que suponen los equipos especializados.

El peligro simétrico es el abandono de las decisiones políticas importantes en manos de tecnócratas, cuyo principal compromiso es con la valoración profesional de sus pares, que los juzgan según los paradigmas hegemónicos sobre lo que “es debido”. Porque la primacía del concepto pretendidamente “aséptico” de carrera técnico-académica ha conducido a la proliferación, como señalamos más arriba, de supuestas fundaciones apartidarias, que no son más que una pantalla para acomodar intereses de grupos económicos concretos en sectores clave. Esta dinámica perversa favorece la entrada al sector público de quienes presumen de su saber técnico, pero que en sus prácticas en el Estado aprovechan para cambiar su estatus social y colaboran para reproducir las lógicas más corruptas de la burocracia y la política que en sus discursos denostan, esta vez revestidas de la jerga eficientista.

La opción, entonces, no puede estar entre “diletantismo politiquero” o “tecnocracia globalizada”. La opción debe apuntar a que se aúnen las capacidades técnicas con la compenetración política en un proyecto que suponga la participación plena de las mayorías populares. Porque no caben dudas de que para movilizar la enorme cantidad de energía requerida para producir transformaciones significativas en el sector público hace falta, más que recetarios pretendidamente novedosos y manuales de buena técnica de gestión, tener objetivos claros, metas concretas y firmeza en la decisión política de llevarlas a cabo. Ello debe complementarse con la esencial capacidad de conducción y liderazgo intermedio para despertar la imprescindible motivación hacia el cambio y el compromiso con la labor cotidiana de los agentes públicos que conforman la administración. De eso se trata cuando proponemos un nuevo tipo de articulación entre el saber técnico-profesional y la vocación política.

Más aún, una práctica política verdaderamente representativa de la voluntad popular (POLITICA) exige una conexión profunda con la sociedad “representada”, a partir de la habilitación de mecanismos que aseguren no solo la transparencia de los actos de gobierno, sino la posibilidad de participación amplia de los ciudadanos en la determinación permanente de metas y prioridades. Una administración pública abierta a la sociedad requiere que internalice los valores “políticos” que se expresan en formas de demanda de la sociedad, apuntando a superar la escisión dicotómica entre política y administración. No se trata, entonces, de que se politicen los burócratas ni que se tecnocraticen los políticos. Se trata de construir nuevas formas de hacer política que partan genuinamente de la participación activa y permanente de los distintos sectores sociales en las definiciones que hacen a la cosa pública y lograr su verdadero involucramiento en la gestión común. Para ello es preciso abrir las organizaciones estatales a la sociedad, transparentando y simplificando sus actividades, de modo tal de lograr una alianza estratégica entre los servidores públicos meritorios –electos o designados- y los ciudadanos, en pos no sólo de mejores servicios sino de una mejor calidad de vida democrática. Porque la corrupción, destructora de la confianza política, anida siempre a la sombra de los despachos clausurados para la luz pública, de los procedimientos oscuros e ininteligibles a espaldas de la gente, de la ausencia de rendiciones de cuenta, de la invisibilidad de las decisiones de cenáculo. Y, sobre todo, del tremendo miedo que produce el “desorden” de la presencia popular en la toma de decisiones y en la gestión de lo que es de todos.

Claro que para hacer realidad esta aspiración hace falta que, nada más ni nada menos, que se conforme una voluntad política firme, convencida y convincente, capaz de movilizar a las mayorías populares en un proyecto que las tenga por protagonistas principales. La tarea, necesariamente colectiva, azarosa, compleja y plagada de contradicciones, sólo podrá gestarse si implica formas de participación distintas a las actuales. Formas, en suma, que superen la escisión entre política y administración y, sobre todo, entre gobernantes y gobernados, entre dirigentes y dirigidos.

BIBLIOGRAFIA

ABERBACH, Joel y ROCKMAN, Bert (1988) "Imagen IV revisited: executives and political roles", GOVERNANCE Volume N° 1, Number N°1, January, Oxford, UK.

CAMOU, Antonio (1997) "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina", en NUEVA SOCIEDAD N° 152 – Noviembre-Diciembre, Caracas.

CAMPIONE, Daniel (1997) "El Estado en Argentina. A propósito de cambios y paradigmas", en Revista del CLAD, REFORMA Y DEMOCRACIA N° 9, octubre de 1997, Caracas.

CORBALÁN, María Alejandra (2002) EL BANCO MUNDIAL: INTERVENCION Y DISCIPLINAMIENTO, Editorial Biblos, Buenos Aires.

CORRALES, Javier (1997) "El Presidente y su gente. Cooperación y conflicto entre los ámbitos técnicos y políticos en Venezuela, 1989-1993", en NUEVA SOCIEDAD N° 152 – Noviembre-Diciembre, Caracas.

HAGGARD, Stephan (1998) "La reforma del Estado en América Latina" en Revista del Clad REFORMA Y DEMOCRACIA N° 11, junio, Caracas.

MARTINEZ NOGUERIA, Roberto (2002) "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras", en Revista del CLAD, REFORMA Y DEMOCRACIA N° 24, octubre, Caracas.

OSZLAK, Oscar (1984) Políticas Públicas y Regímenes Políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas, Documento CEDES, Buenos Aires.