

# LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO FOCO DE MALESTAR: REVISIÓN CRÍTICA DEL DISCURSO HISTÓRICO DESDE PARÁMETROS TEÓRICO-POLÍTICOS

MARCELO MORICONI

Universidad de Salamanca

marcemoriconi@gmail.com

(Recepción: 12-02-2009; Revisión: 20-04-2009; Aceptación: 11-06-2009; Publicación: 28-05-2010)

1. EL DESARROLLO IDEOLÓGICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.—2. TRADICIONES DISCURSIVAS Y CAMBIOS DE PARADIGMA. 2.1. *Del patrimonialismo a la burocracia weberiana*. 2.2. *La Nueva Gestión Pública*. 2.3. *Los problemas narrativos de la racionalidad-instrumental*.—3. EL DISCURSO DEL NEO-WEBERIANISMO Y LAS CORRIENTES NEO-PÚBLICAS. 3.1. *Nacimiento y fundamentos del neo-weberianismo*. 3.2. *La visión neo-pública como recuperación de la ética y los valores de servicio*.—4. LOS DISCURSOS Y SUS LIMITACIONES.—5. BIBLIOGRAFÍA.

## RESUMEN

La crisis contemporánea ha contradicho las ideas que, a lo largo de las últimas décadas, se erigieron como hegemónicas en torno al rol del Estado, sus funciones y el alcance de lo administrativo. Si antes se abogó desde los gobiernos centrales por el Estado mínimo y su desvinculación del mercado, hoy el Estado es presentado como el necesario garante del sistema financiero. Sin embargo, esto, que pareciera ser una contradicción, puede ser entendido como una continuidad narrativa de la política contemporánea. Un recorrido genealógico por las distintas tradiciones discursivas que signan el meta-discurso de la administración demuestra que, en medio de la pluralidad de ideas sobre los que se asienta cada tradición, los puntos nodales del discurso general se mantuvieron estables: la consolidación del capitalismo, la naturalización de la democracia liberal como única posibilidad de buen gobierno, la legitimación del mercado como agente político de primer orden, al que hay que proteger. Así, el artículo sugiere repensar la Ciencia de la Administración desde parámetros teórico políticos que incorporen el buen pensar retórico y eviten caer en concepciones limitadas propias de la democracia vigilante.

*Palabras clave:* Administración pública; management; Max Weber; teoría política; cultura organizativa.

CIVIL ADMINISTRATION AS A SOURCE OF MALAISE:  
A CRITICAL APPRAISAL OF THE HISTORICAL DISCOURSES  
FROM A POLITICAL THEORY STANDPOINT

ABSTRACT

Due to the existing crisis, some hegemonic ideas about the role of the State, its functions, what should be, and the question of the responsibility of administration, have been refuted. If years before the international institutions and the central Governments insisted on the need to promote the minimum State which is separated from the market, now the State has appeared as the necessary guarantor of the financial system. However, that which is supposed to be a contradiction of the older way of thinking should be understood as a narrative continuity of the contemporary policy. An historic genealogical review through the different discursive traditions that make up the meta-discourse of the administration shows that, among the pluralities of ideas which support each narrative tradition, the nodal points of the general discourse of the administration remain the same: the consolidation of the capitalism, the naturalization of the liberal democracies as the only possibilities to carry out good governance, the need to legitimate the market as a principal political actor, which must be protected. Within this framework, the paper suggests the need to re-think the Science of the Administration through theoretical-political parameters that incorporates the rhetorical good judgement and avoid the possibility of falling into the typical limited conceptions of the *vigilant democracy*.

*Key words:* Civil Administration; Management; Max Weber; Political Theory; Organisational culture.

\* \* \*

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, la tradición discursiva politológica hegemónica se ha distanciado de esta costumbre (1), dando paso, si se quiere, a un discurso más técnico. 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 nociones complementarias, y no antagónicas (2). Se retoma entonces aquella explicación de Weber de 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 (3). Sin embargo, este planteamiento weberiano tiene un gran problema. Los intereses están forjados a partir de ideas que dan armazón lógico a la razón, el interés no existe fuera de la axiomatización ideológica. No hay interés sin idea previa que deter-

---

(1) GARCÉ (1999): 60.

(2) HALL (1986); GOLDSTEIN y KEOHANE (1993).

(3) GOLDSTEIN y KEOHANE (1993): 11-12.

mine lo *interesante*. En este sentido, este trabajo 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* (4). Como explica Richard Rorty, cosas que eran consideradas como esenciales y necesarias para una generación se revelan como accidentales o empíricas para otra (5).

Las ideas son «creencias, principios y actitudes que adquieren su sentido en las redes simbólicas —en los juegos de lenguaje— en las cuales están articuladas» (6). Los juegos de lenguaje no son totalidades autosuficientes, sino que están constantemente contaminadas por su interacción con otros juegos (7). Es decir, las ideas sólo adquieren significado de forma relacional y en instancias discursivas mayores. Lo discursivo (8) posibilita el vínculo entre la sociedad y su realidad, en tanto produce *efectos de verdad* que generan disposiciones de acciones concretas y efectivas. En el plano social, la verdad no existe fuera de lo discursivo. 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.

En este plano de puja discursiva por el poder surge el concepto de *punto nodal*, que es un *signo* privilegiado alrededor del cual están ordenados los demás signos. 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 (9). Por supuesto, se trata de una lucha compleja que, al incorporar unos elementos discursivos, excluye otros y no les da cabida en el debate.

Si bien se pueden distinguir diferencias y bifurcaciones en el interior de la metateoría del análisis de discurso, las distintas tradiciones comparten un enfoque *constructivista* de lo social y la meta de investigar y analizar las relaciones de poder y formular perspectivas normativas para que la crítica a las relaciones sociales pueda realizarse buscando posibilidades de cambio social (10). Por ello, es posible recuperar de modo efectivo distintos elementos de las diferentes tradiciones para establecer un marco metodológico adecuado. Este trabajo pro-

---

(4) PANIZZA (2002): 60 y ss.; MORICONI (2009).

(5) RORTY (1989): 177.

(6) PANIZZA (2002): 61.

(7) LACLAU (2002).

(8) Cabe aclarar que el discurso no se resume al lenguaje, sea hablado o escrito. En rasgos generales, siguiendo a LACLAU (2002) los discursos serán entendidos como toda acción portadora de sentido.

(9) ZIZEK (1992): 126.

(10) PHILIPS y JORGENSEN (2002): 2. Las distintas tradiciones del análisis de discurso son la Teoría del Discurso (Discourse Theory), el Análisis Crítico de Discurso (Critical Discourse Analysis), y la Psicología Discursiva (Discursive Psychology).

pone volver al rol de las ideas y, en el marco de crisis internacional del sistema económico, y la necesidad planteada por los gobiernos de los países centrales de ‘refundar el capitalismo’, analizar cuáles son los *puntos nodales* y los objetivos fundamentales de las tradiciones discursivas sobre la buena administración del Estado. En este sentido, el análisis del discurso busca comprender quién reivindica tener la *verdad*, y cómo están expresadas esas reivindicaciones en una implícita narrativa de autoridad. A partir de las ideas rectoras del discurso hegemónico de la administración pública, es decir, sus puntos nodales, se construye un imaginario político que determina lo *hacible* y lo *justo* dentro del ámbito político (11). 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.

Un recorrido histórico, a modo genealógico, por los distintos paradigmas que signan el discurso de la administración pública, demuestra que, en medio de la pluralidad de ideas sobre la que se asienta cada tradición, los puntos nodales del discurso general se mantuvieron estables: la consolidación del capitalismo, la naturalización de la democracia liberal enfocada al desarrollo económico como única posibilidad de buen gobierno, la legitimación —y el resguardo— del mercado como agente político de primer orden. La ciencia política ha caído en un nicho de *pensamiento pilotado* en el que la *democracia vigilada* (12) 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, como se explicará en las conclusiones, recuperar el buen pensar retórico para determinar el *deber ser* de lo político.

## 1. EL DESARROLLO IDEOLÓGICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El motor desde el cual se inició el debate en torno a los posibles modos organizacionales y operacionales de la administración pública fue determinar cómo debe funcionar una burocracia para contribuir al desarrollo económico y a la consolidación de la democracia. Max Weber fue precursor en remarcar la idea de que la burocracia y la democracia debían apuntar al desarrollo económico. Bajo una idea similar, aunque retomando la idea rectora 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. A partir de un informe de la Sección de África del Banco Mundial (1989), esta idea, hegemónica hasta entonces, sería cuestionada. Surgiría enton-

---

(11) MORICONI (2009): 34-36.

(12) ROIZ (1998); (2004): 1.

ces el concepto de gobernanza como idea de buen gobierno y las discusiones en torno a cómo lograr una buena administración serían incorporadas a la discusión sobre este concepto (13). 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, hacer efectiva la separación de poderes y optimizar el rendimiento. En este sentido, los discursos sobre la administración pública, desde los ochenta, 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*.

Vale entonces explicar las ideas centrales sobre las que se asienta el discurso técnico. Este discurso se nutre del culto al conocimiento desde parámetros científicistas y eleva la racionalidad técnica-instrumental al estrado de valor social elemental para el progreso. 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. Cualquier problema político tiene una solución técnica, y por ello toda institución debe perseguir los criterios de eficiencia, eficacia, productividad y progreso a partir de procedimientos normativos dialécticos superadores. 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 (14). Esta diferenciación, y la consagración de lo técnico como prototipo de acción, construyen las bases para el asentamiento de la tecnocracia. Como explica Giddens, «la tecnocracia no es meramente una aplicación de métodos técnicos a la solución de problemas definidos, sino un *ethos* penetrante, una visión del mundo que subsume la estética, la religión y el pensamiento tradicional bajo el modo racionalista» (15). Al perseguir la productividad, se confunden medios con fines y se deja de lado cualquier cuestión relacionada a la distribución o a cuestiones morales que no están relacionadas con cuestiones objetivas: no se trata de tomar posturas a favor de lo bueno o de lo malo, sino determinar si algo funciona o no. Además, se percibe al mercado como el agente más eficiente para regular la distribución de bienes y servicios. Se puede hablar entonces de un discurso totalizante, un metarrelato (16), que pretende dar una com-

---

(13) Para un análisis genealógico del concepto de gobernanza y sus limitaciones teórico-políticas ver MORICONI (2008).

(14) ESTÉVEZ (2006): 91.

(15) GIDDENS (1979): 305. Para una genealogía de la tecnocracia ver ESTÉVEZ (2006), para un análisis del alcance de la tecnocracia como ideología ver FISCHER (1989) y para un análisis de las estrategias de sedimentación del discurso tecnocrático ver DE LUCAS (2003).

(16) Un metarrelato puede ser definido como una cultura discursiva que pretende abarcar globalmente el modo de pensar la realidad y, desde su lógica argumentativa, y sus puntos nodales,

prensión global del buen hacer en la gestión pública desde parámetros científico-técnicos, evitando las contingencias y negando la posibilidad de debates ideológicos. La política es transformada en una ciencia gerencial y la única posibilidad de buen gobierno es la democracia-liberal-capitalista enfocada al desarrollo económico con el mercado como agente de control social.

Por todo esto, los argumentos normativos de los paradigmas hegemónicos caen en un nicho de racionalización que limita las discusiones a arreglos organizacionales de las instituciones del Estado y a teorías motivacionales centradas generalmente en el autointerés del individuo y la racionalidad instrumental como motor de la acción. En los últimos años, surgió el discurso neopúblico, que aboga por la necesidad de recuperar la ética y los valores del servicio civil en las dependencias del Estado. No obstante, como se analizará, este discurso tiene grandes dificultades para poder materializarse en el contexto ideológico general bajo el cual actúan las instituciones del Estado.

## 2. TRADICIONES DISCURSIVAS Y CAMBIOS DE PARADIGMA

### 2.1. *Del patrimonialismo a la burocracia weberiana*

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 (17). Justamente, Max Weber se centró en la importancia de esta unión entre la sociedad moderna y el capitalismo. Para el teórico alemán, burocracia y capitalismo se complementaban entre sí para reproducir y expandir el orden moderno. En esta consideración se puede ver cómo Estado moderno y capitalismo forman un conjunto conceptual inseparable. 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

---

dar respuesta y solución a toda contingencia. Para ampliar sobre metarrelato ver LYOTARD (1987). Cabe aclarar en este sentido que, si bien este trabajo aborda el análisis desde las ideas, la utilidad del concepto de metarrelato, en este caso puntual, es útil a los fines últimos: demostrar cómo el discurso de la Ciencia de la Administración, y los paradigmas que lo componen, han mantenido los mismos puntos nodales en cuestiones referidas al cómo pensar el buen gobierno y los valores finales a defender.

(17) BRESSER (1996): 5.

funcionamiento, por lo menos en principio, se pueda calcular de acuerdo a normas generales estatuidas» (18).

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, surgió y se expandió la administración burocrática, racional-legal, que en sus inicios se estructuró en los principios de la administración del Ejército prusiano, 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. Esta seguridad y previsibilidad en el ejercicio de toma de decisiones fue, para Weber, fundamental para el desarrollo del sistema económico.

Paradójicamente, la necesidad de optimizar la administración para superar los nuevos desafíos del capitalismo 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 (19) y sólo se dedicaba a garantizar la propiedad y los contratos, no era gran problema la lentitud y el costo que requería la administración burocrática clásica. Pero el Estado social y económico del siglo XX incorporó actividades sociales (educación, salud, cultura, previsión y asistencia social, ciencia) y actividades económicas (regulación del sistema económico interno y de las relaciones económicas internacionales, la estabilidad de la moneda y del sistema financiero, el suministro de servicios públicos y de infraestructura). Ante este nuevo marco, el problema de la eficiencia se hizo esencial, y la nueva coyuntura verificó que no estaba garantizada ni la rapidez, ni la buena calidad, ni el bajo costo para los servicios prestados (20).

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 descentrali-

---

(18) WEBER (1921): 826.

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

(20) BRESSER (1996): 5-6.

zación 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 los intereses de los ciudadanos son mejor atendidos de esta manera.

## 2.2. *La Nueva Gestión Pública*

Una vez más, una variable económica, esta vez la crisis de principios de la década del setenta, creó la coyuntura apropiada para imponer un nuevo discurso hegemónico sobre la gestión. Así, la 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 parámetros sobre los que se sustentó el nuevo marco institucional. La idea rectora que signó el proceso fue la consideración de que el Estado es un enemigo para el mercado.

Esta nueva corriente reformista se iniciaría puntualmente en Nueva Zelanda en los ochenta 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.

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, 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 los autores, las burocracias jerárquicas y centralizadas diseñadas en los años treinta y cuarenta no funcionan bien en la vertiginosa y cambiante sociedad y economía de los noventa (21). En breve, estas proposiciones se desarrollarían como una corriente teórica y académica relacionada con los postulados del neoliberalismo: se reformulan los presupuestos metodológicos de la economía política neoclásica para aplicarlos al ámbito de la administración.

En opinión de Hood y Jackson (22), el paradigma de la nueva gestión pública se caracteriza por:

---

(21) OSBORNE y GAEBLER (1992): 11-12.

(22) HOOD y JACKSON (1997): 289.

- 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.
- El énfasis en la reducción de costos y la disciplina laboral.
- Un cambio del proceso a la producción en los mecanismos de controles y responsabilidades (sobre todo mediante el desarrollo de métodos cuantitativos de medición del desempeño y la eficiencia).
- La separación de la provisión y la producción en el ámbito de la política pública.

Uno de los principios que subrayan los seguidores de la NGP es la necesidad de establecer comparaciones con el sector privado, sobre todo en lo relativo a los salarios de políticos y altos cargos ejecutivos (23). 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.

El discurso de la NGP, como superación dialéctica del modelo weberiano, tiene 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 se*, más eficientes que las organizaciones públicas (24). La NGP 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 (25). A partir de estas ideas, se reestructura la administración bajo nuevos parámetros: privatización y comercialización; contratación por rendimiento, presupuestos por productos (26). Así, se pueden enumerar cinco componentes básicos de una reforma de la administración basada en la NGP: Indicadores de Gestión; Compromisos de Resultados; Evaluación de Desempeño; Incentivos; Rendición de Cuentas (accountability) (27).

---

(23) HOOD y JACKSON (1997): 309.

(24) 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».

(25) 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.

(26) KETTL (2005): 13.

(27) QUINTÍN (2002); CUNILL (1997).

Aquí se ve otra vez la poca significación del discurso en sí mismo, lo que hace necesario el análisis de los imaginarios políticos que connotan las ideas rectoras ambiguas. ¿Por qué? Porque todo indicador de gestión y resultado, dependiendo el imaginario político, estará determinado por variables ideológicas que los carguen de sentido. Un orden político podrá dar prioridad a la eliminación de la pobreza, otro a cuestiones medioambientales, otro a la acentuación del nivel de felicidad de la población y otro simplemente al hecho de conseguir una administración pública menos costosa e índices económicos destacados. Esto último, por sí solo, no garantiza una mejor distribución de la riqueza, menos corrupción, o una mejor calidad de vida.

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*, 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’» (28). 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», por lo que se debilitan los fundamentos de *Arte de Gobernar* (29).

Las propuestas de gerenciamiento de la administración fueron propiciadas por cambios fundamentales respecto a la función misma del Estado. Si durante el siglo XX, y bajo una administración weberiana, el Estado era ejecutor de políticas, en el siglo XXI deberá ser un Estado regulador que transfiera recursos. 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» (30). De esta manera, ingresa a escena un nuevo tipo de propiedad fruto de la descentralización de las actividades del Estado: la propiedad pública no-estatal (31). En definitiva, el capitalismo contemporáneo está formado por tres tipos de relaciones de propiedad que permiten la posibilidad de planificar reformas de tipo gerencialista y transportar el espíritu neo-empresarial a todos los ámbitos de la sociedad.

Es en este marco donde cobra lógica y se naturaliza el discurso que acentúa la interferencia del poder y el dinero como factores de control social. Esta variable no sólo connotará los conceptos centrales de la nueva propuesta gestora, la definición de los objetivos a ser medidos y la eficacia requerida para considerar una acción exitosa, sino que será la base para la construcción del concep-

---

(28) CUNILL (1997): 248 y ss.

(29) PETERS (2005): 585.

(30) BRESSER (1996): 23.

(31) BRESSER (1996): 23; CUNILL (1997), CLAD (1998).

to de sujeto y las técnicas de motivación. En este sentido, como se analiza a continuación, el discurso gerencialista cae en un laberinto de inexactitudes semánticas.

### 2.3. *Los problemas narrativos de la racionalidad-instrumental*

Para defender la importancia del mercado, el discurso de la NGP debió trasladar las variables de control del mismo a la relación entre funcionarios y administración. En este sentido, si bien existe una prédica a favor de dotar a las dependencias de buenos recursos humanos, la variable de motivación, en medio de propuestas de flexibilización laboral, se centró en el valor del sueldo y en la construcción de un sujeto mercantilizado. Los sueldos debían ser buenos, y buenos implicaba ser comparables a los del sector privado. Pero la lógica de motivación no se resumía sólo a la cantidad, sino a cómo acceder a ella. De esta manera, se naturalizó la contratación por resultados y la posibilidad de estipular premios y primas económicas por el buen desempeño. Este proceso de racionalización 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 su sueldo o un premio extra por hacer bien el trabajo que, de todas maneras, debería hacer bien porque para ello está ocupando un puesto laboral. En definitiva, se produce una mercantilización laboral del individuo, que no es otra cosa que la expansión de los axiomas sobre los que se sustenta el nuevo discurso técnico-económico desde el que se enuncian las nociones hegemónicas del buen gobierno.

Esta realidad implica modificaciones fundamentales de los conceptos de trabajo y de sueldo. Para que esta lógica contractual tenga coherencia discursiva, el puesto laboral debe poseer la connotación que implique definirlo como el lugar de desempeño en el que 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. Por ejemplo, en torno a la existencia de incentivos, 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 determinarían 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 y 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.

Cuesta entender, también, el ámbito cerrado desde el que se analiza el interior de la administración y a sus actores: los análisis separan a las dependencias administrativas del resto de la sociedad y diagnostican un ámbito cerrado donde impera la racionalidad instrumental. 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 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.

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 (32). 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 *ciencia de management*. 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

---

(32) GARCÍA PELAYO (1974): 62 y ss.

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 dejarle sin trabajo.

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» (33).

Si el dinero será la motivación central, surgen nuevos conflictos a la hora de entender las falencias narrativas. Por ejemplo, el problema de buscar niveles con los cuales comparar el valor de los sueldos de los empleados públicos. El caso más habitual fue comparar las escalas salariales con las del sector privado. 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 se predicaba a favor de reducir las plantillas), 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. 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, también se ha roto otro mito financiero: las grandes entidades nunca pueden quebrar. No sólo las entidades quiebran, sino que los presupuestos públicos, ahora, deben ser utilizados para solventar la mala gestión de sus directivos, o simplemente la especulación irracional de los mismos.

Además, la motivación monetaria, si se considera la determinante del buen desempeño de los agentes, presenta un nuevo problema. Si el ser humano busca

---

(33) DE LUCAS (2003): 9. Un ejemplo de esto se aprecia claramente en torno a la crisis económica actual en los Estados Unidos. En su discurso de asunción, el presidente Obama reconoció que la crisis surge ante la irresponsabilidad y la avaricia de algunos. El Estado con dinero público ha salido al rescate del sistema financiero, pero en ningún momento se incorporó al nuevo discurso la necesidad de determinar culpables puntuales o juzgar jurídicamente la irresponsabilidad. Justamente, el 30 de enero de 2009 (Clarín), se conoció la noticia de que ejecutivos de Wall Street, después de pedir ayuda económica al Gobierno, cobraron 18 mil millones de dólares en bonos. Por supuesto, en un contexto donde la racionalidad instrumental es la norma de vida, esto debe ser entendido desde la lógica del interés propio. En ningún momento, se estipuló de rever la ayuda o juzgar a implicados. Simplemente se trató de un discurso que reconoce el motor del interés económico en la sociedad, por encima de cualquier connotación ética o moral. Por supuesto, el pensamiento tecnocrático no tiene nada que decir en este sentido, más que seguir apoyando la sedimentación de esta forma de pensar en distintos ámbitos de la sociedad.

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.

Otra 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 y el discurso hegemónico. Nunca un sueldo será capaz de competir con las ganancias que se pueden obtener evitando la ley (34). 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. Es de destacar, en este punto, que la Nueva Gestión Pública ha sido acusada de generar una caída en los estándares éticos de los países en los que se ha aplicado. En el caso pionero neozelandés, 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» (35).

### 3. EL DISCURSO DEL NEO-WEBERIANISMO Y LAS CORRIENTES NEO-PÚBLICAS

Las corrientes neopúblicas, 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. Al mismo tiempo, se

---

(34) Un ejemplo de la funcionalidad del soborno y la necesidad de aumentar cuantías según la jerarquía de a quién 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 Salto 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\\_saltos\\_galarza.htm](http://www.respondanet.com/spanish/anti_corrupcion/informes/etica_y_corrupcion_saltos_galarza.htm)).

(35) WINTRINGHAM (2001a).

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 (36).

Los teóricos de esta corriente enmarcan sus análisis en torno al neoinstitucionalismo, lo que determina que se inicia el debate desde el rol de las instituciones en la sedimentación de valores sociales. En este sentido, la estructura organizativa de las dependencias tiene, para estos autores, mucha trascendencia (37).

### 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 (38).

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* 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 (39). 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.

---

(36) 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.

(37) RAMIÓ (1999): 45 y ss., KLIKSBERG (2004).

(38) POLLITT y BOUCKAERT (2004): 96:98.

(39) POLLITT y BOUCKAERT (2004): 99-100.

- Reafirmación del rol de la democracia representativa (central, regional y local) como el elemento legitimador dentro del aparato estatal.
- Reafirmación del rol de las leyes administrativas —modernizadas de manera adecuada— en preservar los principios básicos referentes a la relación ciudadano-Estado, incluyendo la igualdad ante la ley, seguridad legal, y la disponibilidad de marcos legales para evaluar las acciones del estado.
- Preservación de la idea de un servicio público con una cultura, estatus, términos y condiciones distintivo.

#### Elementos NEO:

- Cambio de la orientación del trabajo administrativo, antes interna y con gran atención a las reglas burocráticas, hacia una orientación externa, más adecuada a las necesidades y preferencias de los ciudadanos. Se intenta crear una cultura profesional de calidad de servicio.
- Complementación (no reemplazo) del rol de la democracia representativa con una gama de dispositivos para la consulta popular y la representación de los puntos de vista de la población.
- Modernización del derecho administrativo, sobre todo las normas de auditorias, y fomento de 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 (40).

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. Este tipo de propuestas son englobadas por Ramió y Salvador bajo la denominación de corrientes neopúblicas, que son presentadas como oposición a las corrientes neoempresariales.

### 3.2. *La visión neo-pública como recuperación de la ética y los valores de servicio*

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

---

(40) POLLITT Y BOUCKAERT (2004): 99-100.

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» (41). No obstante, los planteamientos de esta corriente presentan algunos focos de conflicto discursivo que es necesario destacar para optimizar la propuesta.

Las soluciones sugeridas por estos autores apuntan a la «formación y socialización de unos valores y una ética pública moderna que contribuyan 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' (42). Recuperando los aportes del neoinstitucionalismo, su discurso considera que el funcionamiento de una institución «tiende a generar unas dinámicas que favorecen su supervivencia, 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» (43). 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 son «[...] 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» (44). Esta cultura 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 (45), 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.

---

(41) RAMÍO (1999): 3.

(42) RAMÍO y SALVADOR (2005): 113.

(43) RAMÍO y SALVADOR (2005): 59.

(44) RAMÍO (1999a): 4-5.

(45) RAMÍO (1999a): 5-6.

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. 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 y está 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 reacomodarse constantemente para solucionar los conflictos que irán apareciendo. En definitiva, las múltiples culturas estarán siempre signadas por nuevos desafíos, 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 (46) 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.

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

---

(46) RAMIÓ (1999: 6-7) destaca la sistematización de cuatro tipos de estructuras organizativas: Zeus, Apolo, Dionisio, Atenea. 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.

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». 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 neoempresariales sino que hay que implantar determinadas técnicas y recetas y, con el tiempo, se asumen consciente o inconscientemente los valores asociados a esos instrumentos. Por ello, la posterior necesidad de desempeñar las tareas bajo miramientos deontológicos estrictos puede ser foco de conflicto para los funcionarios (47).

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. Que en un punto del orden administrativo alguien se desarrolle como empleado, funcionario o político, no implica que, en la totalidad del proceso, ese actor sea, a su vez, ciudadano y desarrolle 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.

El 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, éstos deberían trasladarse a la sociedad toda (48). 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 sec-

---

(47) RAMIÓ y SALVADOR (2005): 92-93.

(48) RAMIÓ y SALVADOR (2005): 112-113.

tor 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 (49).

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, es necesario no perder de vista a aquellas tradiciones discursivas que advierten sobre las complicaciones de incorporar una moral de la vida buena a un orden social donde el mercado, como agente amoral (50), se ha convertido en actor fundamental y, muchas veces, garante de las interacciones humanas. 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: «Quien vaya a ser ciudadano del siglo veintiuno sabe que vive, aunque no lo diga, en una democracia corrupta» (51). Esta aseveración 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 es mucho más que un simple conflicto de arreglos institucionales y técnicas de gestión. Factiblemente, si ésta 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 (52).

Por todo esto, es de fundamental importancia prestar atención a las ideas que forjan 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 jus-

---

(49) RAMIÓ (1999a): 17.

(50) Para ampliar sobre esta idea se puede recurrir a SOROS (2002): 194; POOLE (1993): 203-204; MACINTYRE (1987), (2001): 181 ss.; COHEN (1999).

(51) ROIZ (1998): 37.

(52) 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.

tificación de sus objetivos. Como explican Ramió y Salvador, «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» (53). Por ello, otra vez, una reforma administrativa no es un problema técnico, sino un problema anclado profundamente en el nivel político, entendiendo lo político en sentido amplio: la construcción ideológica de la realidad simbólica en torno a la cual se organiza el *deber ser* de las sociedades y no, meramente, el orden institucional que las forma. 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* (54). 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 si no están en relación de dependencia con una idea concreta. En todo caso, se puede estipular que siempre existe la eficacia y la eficiencia, aunque más no sea ser eficaces y eficientes para 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 para 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

---

(53) RAMIO y SALVADOR (2005): 105.

(54) DE LUCAS (2003): 2.

principios técnicos. Sin embargo, el estudio de las ideas rectoras que los resignifican ha sido pasado por alto en la literatura académica. Esto es un problema porque 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. 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. Y las nuevas ideas que han ido surgiendo como normativizaciones de la actual administración del Estado han estado signadas por los puntos nodales de mantener al mercado como agente de primer orden, la democracia-liberal-capitalista como único modelo posible de buen gobierno, y las variables económicas como objetivos finalistas de lo político. Como explica Peters: «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» (55).

#### 4. LOS DISCURSOS Y SUS LIMITACIONES

Debido a la coyuntura de crisis actual, los gobiernos centrales han reformulado su discurso sobre cómo administrar el Estado. Sin embargo, lo que pudiera parecer una ruptura discursiva con el pasado, la reformulación del rol estatal y su incursión en el sistema financiero, puede entenderse como la continuación de una tradición histórica que, como se mostró a lo largo del trabajo, tiene como punto nodal la defensa del mercado y la legitimación de la democracia-liberal-capitalista como única posibilidad de buen gobierno. En definitiva, los puntos nodales del discurso general sobre el deber ser de la administración pública se han mantenido intactos.

Por otro lado, la teoría de motivación del discurso gerencialista centró sus análisis en el autointerés del individuo como valor ineludible. Un sujeto con estas características, difícilmente sea compatible con la reconocida necesidad de subsanar pautas culturales egoístas que dilapidan valores de servicio público y eliminan la posibilidad de un funcionamiento ético de sus actores. Asimismo, estos actores actúan en un ámbito discursivo donde los valores finalistas centran sus objetivos en el desarrollo económico y en variables de costo-beneficio. Justamente, en este sentido, es importante destacar las valoraciones del nuevo presidente de los Estados Unidos, Barak Obama, sobre el trasfondo de ultra especulación financiera que produjo la crisis actual. No obstante estas consideraciones, no han ingresado en el debate aquellas tradiciones discursivas opuestas a los principios centrales del discurso técnico que cuestionan al mercado como garante del orden social. Para sedimentar su hegemonía, el discurso he-

---

(55) PETERS (2002): 1.

gemónico debe eliminar otras posibilidades discursivas, y en este sentido quedan excluidas, por ejemplo, las tradiciones discursivas que podrían asociarse a las *virtudes* (56), las que se apoyan en el paradigma de la complejidad (57) o aquellas que advierten sobre la imposibilidad de consolidar una moral de la vida buena en el marco del capitalismo 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 (58).

Justamente, las consideraciones sobre la falta de ética como foco central del malestar social han sido una constante en las ciencias sociales (59), aunque esta discusión ha sido devaluada por los ámbitos tecnócratas y sólo mantiene su importancia en ámbitos acotados de estudio de la ética política y la filosofía de la moral.

Taylor advirtió 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 (en este caso, el desarrollo económico). La vida y la acción, según Taylor, han quedado signadas por el cálculo del costo-beneficio, de la visión más económica para alcanzar un fin determinado, por la eficiencia. Estos indicadores se han convertido, en definitiva, en los indicadores de éxito de la sociedad. Asimismo, «las instituciones y estructuras de la sociedad tecnológico industrial (...) fuerzan a la 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» (60). Como expresa el autor, «no podemos abolir el mercado, pero tampoco podemos organizarnos exclusivamente mediante mercados» (61).

Por otra parte, 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, las tradiciones de discurso sobre la administración pública están signadas por el tropo de la sociedad vigilante que iguala conocimiento a poder (62). Se construyen esquemas universales de

---

(56) MACINTYRE (1987), (2001); TAYLOR (1994), (1996).

(57) MORIN (1994).

(58) POOLE (1993).

(59) 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. Incluso el famoso especulador financiero George Soros (2002) considera que la eficacia de mercado se ha debido a su falta de escrúpulos y su amoralidad, y esto ha sido avalado socialmente, puesto que se convirtió en reconocimiento y en valor de éxito la simple riqueza, sin influir dentro del análisis y las evaluaciones el modo en el que la riqueza se conseguía.

(60) TAYLOR (1994): 44.

(61) TAYLOR (1994): 136.

(62) ROIZ (2008): 311.

acción que son enunciados como un *one best way* de organización y desarrollo de la administración. La realidad objetiva a la que se refieren estos discursos parte de una estructuración simple donde los conflictos que obstruyen el buen desempeño de las administraciones se suceden de forma unidireccional y monocausales. Los nuevos paradigmas se presentan como una síntesis superadora dialéctica de las estructuras institucionales anteriores y sus prácticas.

Por ello, la refundación del discurso sobre el deber ser de la administración pública debe iniciarse desde una visión retórica, en el sentido antiguo grecolatino. En este marco se hace necesario explicar la acepción del concepto y cuestionar la hegemónica actual: *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 ampliar el debate y dudar, incluso, de los puntos nodales que actúan como tropos y limitan el pensamiento. Judith Butler advierte que los tropos 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» (63). En este sentido, la ciencia de la administración actual no sólo pareciera estar signado a una tonalidad preestablecida, sino que exige un estribillo obligatorio. El debate retórico, al mismo tiempo que evita caer en el pensamiento pilotado, permite volver a cargar de ideología el debate político (que no por ideológico debe ser irresponsable) y combatir la enunciación supuestamente aideológica del discurso técnico.

Sólo así se podrá iniciar un diálogo en el que se parta de la base de comprender que lo que se malinterpreta como focos de malestar sociales y conflictos es, simplemente, incoherencia narrativa del meta-discurso de la política contemporánea. Esto permitirá no confundir actividad mental con pensamiento, muerte con suicidio, injusticia con consecuencia lógica, ciencia con *management* académico.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- BRESSER PEREIRA (1996): «De la administración pública burocrática a la gerencial», *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)
- CLAD (1998): *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, Consejo Científico del CLAD, Caracas. Disponible en línea: [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)
- COHEN, G. (1999): «Si usted es igualitario, ¿cómo puede ser tan rico?», *Revista argentina de Teoría Jurídica*, Buenos Aires.

---

(63) BUTLER cit. en ROIZ (2004): 1.

- CUNILL GRAU, NURIA (1997): *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- DE LUCAS, F. (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.
- ESTÉVEZ, A. (2006): «Una genealogía de la tecnocracia», en OCHOA HENRÍQUEZ, H. y ESTÉVEZ, A. (Coords.), *El poder de los expertos: para comprender la tecnocracia*, Centro de Estudios de la Empresa, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad del Zulia, Maracaibo, pp. 65-96.
- FERNÁNDEZ-LLEBREZ, FERNANDO (2001): «Pensamiento trágico y ciudadanía compleja: crítica a la razón omnipotente», en *Foro Interno: Anuario de Teoría Política*, n° 1, Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- FERRARO, A. (ed) (2007): *En busca del buen gobierno, Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina*, Bellaterra, Barcelona.
- FISCHER, F. (1989): *Technocracy and the politics of expertise*, Sage, Thousand Oaks.
- FLEURY, S. (1999): «Reforma del Estado en América Latina», *Revista Nueva Sociedad*, n° 160, Caracas, pp. 58-80.
- GARCÉ, A. (1999): «Ideas y competencia política: revisando el 'fracaso' de la CIDE», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, número 11, Montevideo, pp. 59-81.
- GARCÍA Pelayo, M. (1974): *Burocracia y tecnocracia*, Alianza, Madrid.
- GIDDENS, A. (1979) (1973): *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, Alianza, Madrid.
- GOLDSTEIN J. y KEOHANE, R. (1993): *Ideas and foreign policy*, Cornell University Press, Ithaca and London.
- HALL, PETER (1986): *Governing the Economy. The politics of state intervention in Britain and France*, Oxford University Press, Oxford.
- HOOD, C. & JACKSON M. (1997): *La argumentación administrativa*, FCE- Colegio Nacional de Ciencias Políticas — Universidad de Coahuila, México.
- HOOD, C. (1991): «A Public Management for all Seasons?», *Public Administration*, n° 69 (1), England, pp. 3-19.
- KETTL, DONALD (2005): *The Global Public Management Revolution*, Washington, D.C.: Brookings.
- KLIKSBERG, BERNARDO (2004): «Hacia una gerencia social eficiente: algunas cuestiones claves», en *Programa de Gerencia Social para el Desarrollo Humano*, Facultad de Ciencias Económicas, UBA-PNUD. On line [www.econ.uba.ar/www/Programa-PNUD/principal.htm](http://www.econ.uba.ar/www/Programa-PNUD/principal.htm)
- LACLAU, E. (2002): «El análisis político del discurso: entre la teoría de la hegemonía y la retórica», en *DeSignis2*, Publicaciones de la Federación Latinoamericana de Semiótica Barcelona.
- LYOTARD, J. F. (1987): *La Condición Postmoderna*, Ediciones Cátedra, Madrid.
- MACÍNTYRE, A. (1987): *Tras la virtud*, Crítica, Barcelona.

- (2001): *Animales racionales y dependientes, Por qué los seres humanos necesitamos las virtudes*, Paidós Básica, Editorial Paidós, Barcelona.
- MINTZBERG, H. (1996): «Managing Government, Governing Management», *Harvard Business Review*, May-June, Boston.
- MORICONI, M. (2008): «El discurso de Gobernanza como limitador del debate teórico político», en *Enfoque social. Revista de Historia, Política y Sociedad*, n° 3, Enero-Junio, Universidad Autónoma de Tamaulipas, pp. 21-55.
- (2009): *Retórica política y reforma de la administración pública en América Latina. Estudio crítico y comprado del discurso oficial sobre reformas administrativas en Argentina, Chile y Uruguay*. Tesis doctoral. Facultad de Derecho, Universidad de Salamanca.
- MORIN E. (1994): *Introducción al pensamiento complejo*, Editorial Gedisa, Barcelona.
- OCHOA HENRÍQUEZ, H. y ESTÉVEZ, A. (Coords.) (2006): *El poder de los expertos: para comprender la tecnocracia*, Centro de Estudios de la Empresa, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad del Zulia, Maracaibo.
- OSBORNE, DAVID y TED GABLER (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass, Addison Wesley.
- PANIZZA, F. (2002): «Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 13, Montevideo, pp. 59-93.
- PETERS, GUY (2005): «Gobernanza y Burocracia Pública ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?», *Foro Internacional*, 182, XLV, pp. 585-598.
- (2002): «De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 24, Caracas. Documento accesible en línea: [www.clad.org.ve/indices24.html](http://www.clad.org.ve/indices24.html)
- PHILIPS, L. y JORGENSEN M. (2002): *Discourse Analysis as Theory and Method*, Sage, London.
- POLLITT, C. & BOUCKAERT, G. (2004): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*; Oxford University Press, Oxford.
- POOLE, ROSS (1993): *Moralidad y modernidad*, Herder, Barcelona.
- QUINTÍN, A. (2002): *Paradigmas emergentes de la Reforma Administrativa: La Nueva Gestión Pública*, Mimeo, Caracas. Accesible en línea en: <http://www.consejocal.org/Archivo1/paradigmas.pdf>
- RAMIÓ, C. y SALVADOR, M. (2005): *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*, Fundación CIDOB, Ediciones Bellaterra, Barcelona.
- RAMIÓ, C. (1999): *Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, documento accesible on line: [www.ii-pov.org](http://www.ii-pov.org)
- (1999b): *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Tecnos-UPF, Barcelona.
- ROIZ, J. (1992): *El experimento moderno*, Trotta, Madrid.
- (1998): *La democracia vigilante*, Centro de Investigaciones Postdoctorales, Colección Cátedra de Estudios Avanzados, Caracas.

- (2003): *La recuperación del buen juicio. Teoría política en el siglo veinte*, Foro Interno, Madrid.
- (2004): «El buen juicio y la identidad ciudadana en un mundo vigilante», paper presentado en el *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, 2 al 5 de noviembre de 2004.
- (2007): «Vigilancia y paso a la acción», en *Revista Foro Interno*, Anuario de Teoría Política, n° 7, Universidad Complutense, Madrid, pp. 7-10.
- (2008): *Sociedad vigilante y mundo judío en la concepción del Estado*, Editorial Complutense, Madrid.
- RORTY, R. (1989), *Contingency, Irony and Solidarity*, Cambridge University Press, Cambridge.
- SOROS, GEORGE (2002): *Globalización*, Editorial Planeta, Barcelona, España.
- TAYLOR, CH. (1996): *Fuentes del yo*, Paidós, Barcelona.
- (1994): *La ética de la autenticidad*, Paidós, Barcelona.
- WEBER, M. (1921) (2005): *Economía y sociedad, Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México.
- WORK BANK (1989): *Sub-Saharan Africa, From crisis to sustainable growth. A long term perspection study*, Work Bank, Washington D.C.
- WINTRINGHAM, M. (2001a): *Opening Address. Public Service in a Crowded Age*, October 18, SSC, Wellington. Disponible en línea: <http://pssm.ssc.govt.nz/2001/papers/mwintrin.asp>
- (2001b): *State Services Commissioner's Annual Report on the State Services*, State Services Commission, Wellington. 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)
- ZIZEK, S. (1992): *El sublime objeto de la ideología*, Siglo XXI, México.