

TECNOCRATAS vs PUNTEROS

Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración

MABEL THWAITES REY

CONTENIDO

Introducción

POLITICA VS ADMINISTRACION: una antigua sucesión de imágenes

POLITICOS Y BURÓCRATAS ARGENTINOS

POLÍTICOS-GERENTES, TECNÓCRATAS Y PUNTEROS

RESITUANDO EL PROBLEMA DE LA BUROCRACIA

BIBLIOGRAFÍA

TECNOCRATAS vs PUNTEROS

Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración

Cada nuevo equipo político que asume la tarea de gobernar reactualiza el dilema clásico de cómo conducir la estructura burocrática heredada. 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 sobre profundos prejuicios- respecto a la capacidad y voluntad de trabajo del personal de planta, llevan a los noveles funcionarios políticos a entusiasmarse con la posibilidad de cambios profundos en la administración y, muchas veces, a proponer detallados proyectos de reforma. Más temprano que tarde, sin embargo, tales ambiciones suelen terminar 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 la economía? ¿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? Un esbozo de respuesta a estos interrogantes lleva a toparse 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 constituye el objetivo principal de la reflexión que haremos en estas páginas

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 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 el 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 gestión permanente de asuntos de la importancia de casarnos, educarnos, cuidar nuestra salud, recaudar impuestos, asegurar el cumplimiento de las normas urbanas, asistir a los más débiles y desprotegidos, por nombrar sólo algunos. Además de hacerlo en forma continuada,

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 de los planes establecidos por los gobiernos. Esta diferenciación remite, a su vez, a la idea de que el Estado se encarga de muchas tareas 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, de la burocracia. Pero esa maquinaria funciona según los rumbos fijados, supuestamente definidos conforme las preferencias del gobierno, portador de la legitimidad democrática. Es el campo de la política, donde se ponen en juego intereses y perspectivas diversos sobre el rumbo social.

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 impone a la acción la necesidad de cumplir con reglas preestablecidas que aportan previsibilidad y con un saber hacer calificado en las distintas áreas del sector público. Aberbach y Rockman (1988) plantean que esta escisión política vs. 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 desorden, la incompetencia 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). Weber, pisando el siglo XX, también escindía política y administración, pero atribuyendo a ambos polos funciones precisas y complementarias. Mientras la burocracia aporta la imprescindible racionalidad para el desarrollo de las complejas sociedades modernas, que exigen sofisticadas rutinas asignadas según la división social del trabajo, el ámbito de la política aporta la también esencial conducción de esa maquinaria. 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, que expresa voluntades e intereses, no queda acotada al momento de la formulación de una meta puntual, sino que impregna todo el proceso de ejecución. Aparece así otra imagen: mientras los burócratas están orientados por los hechos, los políticos se interesan por las cuestiones vitales. La distinción pasa entonces entre **racionalidad política** y **racionalidad administrativa**, que implica que los burócratas siguen firmemente las reglas establecidas sin ver nada más, en tanto los políticos actúan en función de la necesidad de satisfacer a coaliciones políticas y grupos sociales. 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 offician de mediadores entre éstas y el Estado.

Aparece entonces una tercera imagen, que distingue entre las ideas de “energía” y “equilibrio”. Tanto los burócratas como los políticos están 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 estabilizadores del sistema, en tanto los políticos imparten energía al proceso de gobierno. Mientras los políticos todavía dirigen en gran parte 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.

Como señala Oszlak (1984), la persistencia de estas imágenes que separan ambos aspectos sirve como cobertura instrumental, porque la separación permite al administrador actuar en política -aplica criterios racionales técnicos en la política pública- y al político influir sobre decisiones anunciadas por instituciones no políticas, 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 la formulación de políticas es entendida como expresión del interés general (legitimado por derivar de un proceso democrático) y la implementación corresponde a la esfera burocrática (vista como el reino de la ineficiencia y corrupción), el fracaso de las políticas puede explicarse por la actitud "conspirativa" de la burocracia. 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: son los 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 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 latinoamericana, y particularmente en 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 difundida y estereotipada visión 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 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. Quedó así de manifiesto 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), 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. En los ajustes en los organismos también se puso de manifiesto la capacidad de “resistencia” a la poda de cada uno de ellos. Pero esto no se dio en función de una supuesta habilidad para conservar o acrecentar cuotas de poder de la propia burocracia, sino del peso relativo de los funcionarios “políticos” a cargo de las respectivas agencias públicas *vis a vis* la estructura global de poder político o de los apoyos sociales externos cosechados. Es decir que los lazos políticos de quien está al frente de un organismo, 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 una agencia dada para incrementar o preservar sus recursos, más allá de la importancia relativa de la función formalmente encomendada.¹

Aunque la acción estatal estaba desprestigiada en la perspectiva neoliberal, 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.

¹ Para enmarcar este proceso cabe señalar que, 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. Sin embargo, cabe apuntar 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. Este conjunto de intelectuales-expertos -“tecnopolíticos”-, nucleados en centros de investigación y 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.

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. 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 permanencia de la lógica de reducción permanente 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. Lo destacable de este tipo de tecnocracia es que logra conformarse como un sector multiforme, 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).

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, tampoco logra garantizar una genuina selección meritocrática. De hecho, los mecanismos de contratación flexibles también sirven 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.

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 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”, 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 reemplaza la tradicional militancia, ligada a principios, valores y

programas, por la idea de funcionariado, que privilegia el acceso a los cargos políticos de mayor nivel para administrar el *statu quo*. (Campione, 1997)

Poniendo entre paréntesis la cuestión compleja de la profesionalidad en la política, este tipo específico de modalidad de inserción tiene como característica ser producto, y al tiempo productora, del distanciamiento del conjunto de los ciudadanos de la acción política. Porque, por una parte, la emergencia de la modalidad gerencial tiene que ver con una etapa histórica de menor participación colectiva en cuestiones públicas, pero a la vez, la reproducción de estas prácticas elitistas y rentistas renueva con acciones concretas el distanciamiento generalizado de la sociedad respecto de la potencia de la participación política. La labor de partidos y agrupaciones 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 sostener proyectos políticos colectivos. 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 en el termómetro principal para detectar las preferencias y el humor ciudadanos.

Puede decirse, ciertamente, que se verifica un avance de los políticos-gerentes, pero también que, como correlato, sobreviven 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 significa el nombramiento, en puestos públicos relevantes, de personas sin capacitación técnica específica y cuyo mérito excluyente es la lealtad política o la mera amistad con quien procura su 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.

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, que llamamos "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 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 una gestión de gobierno atenta a las demandas sociales.

Desde la perspectiva tecnocrática "pura", se da entonces la disputa por acotar al máximo este tipo de funcionariado político, descalificado por su impertinencia 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 (...) 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 con 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. 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. A los políticos tradicionales, en cambio, suele moverlos la obtención de ventajas de corto plazo para sus sostenes partidarios o sociales, que les permitan mantenerse en los tiempos acotados que median entre un proceso electoral y otro.

Los políticos “profesionales”, según el “tecnocratismo de mercado”, deberían ser educados para que comprendan que su papel 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.

En este punto es preciso subrayar lo que subyace a esta falaz dicotomía entre tecnócratas y punteros. No obstante la aparente contradicción entre una visión “moderna” de la acción gubernamental y otra “atrasada”, puede afirmarse que ambas resultan complementarias para el proceso de reestructuración estatal que aún continúa. Pese a las quejas por los costos de la política, esa clase de reparto “funcional” significa 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. Sin embargo, también esta suerte de complementariedad de roles antiguos y modernos tiene costos crecientes, no sólo materiales, sino en términos de legitimidad política, que son los que deberían ser resueltos de una manera radicalmente diferente a como usualmente se la plantea. Porque el impacto principal ha sido sobre la imagen misma de la política como espacio de acción colectiva para determinar el rumbo social. Este es el punto donde se reinstala la clásica escisión entre economía y política del liberalismo, reforzada por el sentido demonizador de la instancia político-democrática que le ha impreso el giro neoconservador desde los años ochenta.

Es indudable que el desprestigio de la política está en directa relación con la insatisfacción de la gente 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, es 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. Se pide a los representantes políticos que se esfuercen por lograr esas metas y que no se encierren en sus cotos para trabajar para su propio bienestar. Se reclama a la política, en suma, que “gobierne” (y bien) la economía. Si se parte de esta expectativa, cuando desde la cabeza visible del poder institucional se hace explícito que no se puede “gobernar” 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 toda acción colectiva resulta su corolario más evidente. Entonces, los políticos individuales y los partidos 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 se tiñe así de la sospecha de ser solventada para defender intereses particulares, mediante la malversación de los dineros públicos. Y lo peor es que muchas prácticas concretas terminan reproduciendo de manera efectiva esta modalidad “predatoria” de la política entendida en su peor sentido. 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.

IV- RESITUANDO EL PROBLEMA DE LA BUROCRACIA

Por eso es importante resituar la cuestión de la burocracia. En primer lugar, la burocracia 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 sus mecanismos de selección y permanencia como su desempeño, no se definen autónomamente, como vimos, 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 consustanciales a la forma que adopta la administración pública en nuestro país. 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 buena parte 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, 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 se trata meramente 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 y visiones 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, que impone quienes pierden y quienes ganan.

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 estrecha y desprestigiada de lucha facciosa, 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. La experiencia argentina muestra que, cuanto más compleja es la coalición política gobernante, más tiende a volcarse sobre el aparato del Estado un esquema de reparto de oficinas y puestos en función de criterios de negociación política entre los distintos sectores partidarios que excluye la idoneidad y más abajo en la estructura funcional del Estado penetra esta modalidad. De modo tal que la ocupación de los cargos, políticos o “politizados”, se hace en función de la disponibilidad de cuadros del sector de la coalición al que ha sido asignado cada segmento estatal específico, con independencia de los parámetros de formación profesional para su ejercicio. La capacitación necesaria para manejar asuntos complejos del sector público queda así completamente desvirtuada y la eficiencia queda librada a la casualidad de que en el reparto político el sector a cargo de un área tenga en su línea personas idóneas para ocuparla. De lo contrario, y por lo común, los cargos de conducción son ocupados “políticamente” por personas totalmente ignorantes del área que deben conducir, aun en el caso de tener calificaciones formales para otras materias.

Creemos que el problema debe ser planteado en otros términos, que llevan a su vez 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 reparto de 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 las mayorías. Solo así podrá recuperarse el sentido auténtico de la práctica política como vehículo de la transformación social en un sentido superador del orden 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 podría dinamizar al conjunto de funcionarios dispuestos a trabajar en los cambios, que suelen ser más de lo que los prejuicios permiten pensar.

En segundo lugar, y ligado a ello, aparece la necesidad y absoluta legitimidad de que los cargos “políticos”, que definen cursos de acción, sean ocupados por personas compenetradas con el proyecto político gubernamental y comprometidas 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. Es indiscutible que en las complejas sociedades modernas resultan insoslayables los saberes particulares. De ello se sigue que la falta de idoneidad para conducir con solvencia áreas especializadas 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. Esto implica que no puede haber lugar para el funcionario político que se jacta de no saber y de su falta de vocación para aprender la problemática ligada al cargo en el que fue designado, escudado en su condición de “político” y, por definición, de paso más o menos ligero por esa función. 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. Poco suelen tener que ver, por ejemplo, los equipos técnicos que, en forma permanente o en los períodos de campaña electoral, se reúnen para discutir y diseñar plataformas de acción gubernamental en las diferentes áreas, con quienes efectivamente ocupan cargos públicos en ellas tras el triunfo electoral. 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.

Una derivación de ello es que la estrategia del funcionario político que asume un cargo para el que no está capacitado, en general, es ignorar, por desconfianza o ineptitud, el aporte específico de los funcionarios técnicos de planta o contratados. En cambio, se rodea de asesores que, en el mejor de los casos, conocen el tema pero actúan desligados de y superpuestos a la estructura permanente, con sueldos más altos pagados con financiamiento externo especial, generándose así resentimientos, incoherencias e ineficiencias mayores que las que se aduce querer remediar. Ello sin contar que este personal contratado suele terminar engrosando la nómina de agentes estatales, en muchos casos habiendo ingresado para asesorar en un tema que desconoce, o incluso tras concursos diseñados “a medida” y sustanciados con el propósito de dejar ocupados con gente “leal” los cargos políticos estratégicos, más allá de la finalización –sea por cumplimiento de mandato o por un cambio de gabinete- de la gestión política que los designó. 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 “ascético” de carrera técnico-académica ha conducido a la proliferación, como señalamos, 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 denuestan, 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. 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 tecnocratizen los políticos. No basta, tampoco, con sancionar buenas leyes, ni con garantizar jueces probos, ni con diseñar reformas institucionales detalladas para la gestión pública, por muy necesarios que sean. Se trata de construir nuevas formas de hacer política que partan genuinamente de la participación activa y permanente de la gente 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 es preciso, 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.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ABERBACH, Joel y ROCKMAN, Bert** (1988) “Imagen IV revisited: executives and political rols”, 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.

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.

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