

## DISCURSO E INSTITUCIONES EN LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA URUGUAYA

Francisco Panizza\*

**Resumen:** La crisis y redefinición del modelo tradicional de administración pública se ha constituido en las últimas décadas en uno de los principales objetos de estudio de la ciencia política. En general, los enfoques teóricos empleados han tendido a subestimar la función que desempeñan las ideas políticas (los imaginarios, paradigmas y discursos) en los procesos reformistas. En este sentido, conceptos teóricos tales como los de hegemonía y cambio paradigmático, derivados de las escuelas del análisis de discurso y del institucionalismo histórico, pueden ayudarnos a comprender las características que ha asumido el proceso la reforma de la Administración Central en Uruguay que se viene desarrollando desde 1995. Los alcances y la naturaleza de la reforma administrativa no pueden ser cabalmente entendidos sin examinar su relación con el imaginario político de la época. En esta dirección, el presente artículo busca estudiar el discurso reformista y su interacción con el imaginario político hegemónico. Por último, aborda la relación entre la estrategia política de la reforma y los "filtros" político-institucionales que operan dentro del aparato estatal limitando sus alcances.

*"Because we don't know, do we? Everyone knows [...] How what happens the way it does? What underlies the anarchy of the train of events, the uncertainties, the mishaps, the disunity, the shocking irregularities that define human affairs? What we know is that, in an unclichéd way, nobody knows anything. The things you know you don't know. Intention? Motive? Consequence? Meaning? All that we don't know is astonishing. Even more astonishing is what passes for knowing."*

Philip Roth, *The Human Stain*

### Introducción

Dos décadas de reforma del Estado y de la administración pública en América Latina han producido una abundante literatura sobre el tema, tanto monográfica como comparada. En su mayoría esta literatura ha intentado responder dos preguntas distinguibles pero no separables: ¿por qué se producen y cómo operan las reformas? En común la gran mayoría de los analistas toman como punto de partida para responder a la primera pregunta la crisis del modelo estadocéntrico de substitución de importaciones. Pero la crisis del modelo es solo un punto de partida que abre la oportunidad para

---

\* Doctor en Ciencia Política en la Universidad de Essex. Profesor e Investigador en la London School of Economics.

las reformas. La crisis no determina el contenido de las reformas ni asegura que las mismas sean aprobadas ni mucho menos implementadas. Por su parte la ejecución y el contenido de las reformas han sido objeto de un conjunto de hipótesis complementarias que en su mayoría han estado centradas en los arreglos institucionales y en los incentivos y desincentivos generados por estos arreglos para la marcha de las reformas.

Esta literatura ha ofrecido importantes aportes al análisis sobre reformas estructurales en América Latina. Pero parece extraño que hasta hace poco tiempo no se prestaba atención al rol de las ideas en los procesos de reforma. Sin embargo, la cuestión de las ideas está en el centro de una de las preguntas de investigación más importantes de este tema: ¿cómo lo que hasta hace pocos años constituía el sentido común de la política en el presente es condenado al basurero de las ideas?. Asimismo, cabría la pregunta contraria: ¿cómo lo que era impensable tiempo atrás se ha convertido en la actualidad en el nuevo sentido común?

Recientemente una serie de estudios de diversa naturaleza han buscado responder estas preguntas. Estos estudios comparten sus raíces en la rica tradición interpretativa de las ciencias sociales. Pero el mapeo del papel de las ideas en los procesos de reforma abre una serie de cuestiones teóricas y metodológicas que no son fáciles de elucidar. Conceptos tales como los de *hegemonía*, *arraigo*, *dislocación* y *cambio paradigmático*, derivados de las escuelas de análisis de discurso y del institucionalismo histórico, ofrecen importantes instrumentos teóricos y metodológicos para entender el rol de las ideas tanto en la continuidad como en el cambio de las políticas, así como en la determinación de los límites y las resistencias a dicho cambio. Sin embargo, el acento puesto por estas escuelas en los cambios radicales de las políticas en circunstancias de crisis sistémicas descuida la importancia de los efectos acumulativos de las dislocaciones graduales y de largo plazo, así como la trascendencia que tienen sus efectos en dichos procesos.

El trabajo que aquí presentamos forma parte de un estudio más amplio sobre el rol de las ideas en la reforma de la administración pública uruguaya. En concordancia con lo expresado en los párrafos anteriores, se argumenta aquí que el alcance y la naturaleza de la reforma administrativa uruguaya deben ser entendidos a partir de su relación con el imaginario político de la época, sedimentado en un orden institucional marcado por la continuidad y sujeto a una acumulación de dislocaciones. A su vez, estas dislocaciones son el resultado de conflictos entre instituciones formales e informales que operan al interior del orden político-administrativo, el cual la reforma intenta reconstituir a partir de la institución de un nuevo juego de reglas formales.

Este trabajo está dividido en tres capítulos. El primero, de carácter teórico, compara el análisis de procesos de continuidad y cambio en las escuelas de análisis de discurso y en el institucionalismo histórico. El segundo, de naturaleza empírica, discute ciertos elementos del imaginario político uruguayo y del orden institucional en el cual dicho imaginario está arraigado, los cuales son relevantes para entender los límites simbólicos e institucionales del proceso de reforma de la administración pública que tuvo lugar en dicho país en 1996. A continuación, en el mismo capítulo se analizan las dislocaciones institucionales de la administración pública uruguaya y se muestra de que forma los mismos son el resultado de la brecha entre lo que aquí se denomina el "texto público" y el "texto oculto" constitutivo de sus instituciones formales e informales. El tercer capítulo, también de naturaleza empírica, analiza el

imaginario de la reforma y su relación con el imaginario político hegemónico uruguayo. Finalmente, el cuarto capítulo examina la relación entre la estrategia reformista y los "filtros" político-institucionales que el proceso enfrenta.

## Discurso e instituciones: nexos ocultos y vínculos faltantes

El supuesto de que las ideas tienen una influencia independiente en la formulación de políticas despierta una serie de preguntas relevantes tales como: ¿qué son las ideas?, y ¿cómo son las mismas articuladas, transmitidas y recibidas por aquellos agentes que intervienen en los procesos de formulación de políticas? Las respuestas a estas preguntas son tan complejas como las preguntas que las generan, pero es de orden intentar adelantar algunas consideraciones preliminares cuyo sentido quedará más claro a lo largo de este artículo.

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. En el mundo de la política las ideas están contenidas en propuestas enunciadas por los diversos actores envueltos en los procesos de formulación de políticas: líderes políticos, organizaciones públicas, consultorías, académicos, funcionarios públicos, etcétera. Las mismas son transmitidas por diferentes medios de comunicación de acuerdo a circunstancias de tiempo y lugar, ganando espacio público a través de periódicos, discursos políticos, debates parlamentarios, publicaciones partidarias, seminarios etcétera. Lo anterior es *relativamente* simple. Pero la cuestión de las condiciones de recepción de las ideas y de su influencia es más difícil de dilucidar. En la práctica, esta última cuestión envuelve dos problemas distinguibles pero no separables: 1) ¿por qué los actores políticos aceptan ciertas ideas con preferencia a otras?; 2) ¿cómo podemos saber que una cierta idea o conjunto de ideas han influido una decisión política?

Las ideas no son entidades que adquieren sentido aisladas unas de otras, ni fuera de los campos discursivos en los cuales están inscriptas. En otras palabras, las mismas están siempre necesariamente articuladas a complejas cadenas de significación, mediante las cuales adquieren su sentido en forma relacional. Esto equivale a afirmar que las ideas son formuladas, transmitidas y recibidas como *discursos*. Aun la idea más simple está inscripta en cadenas discursivas altamente complejas y potencialmente ilimitadas.<sup>1</sup> Como tales, estas cadenas constituyen textos que toman la forma de discursos políticos, informes técnicos, ponencias académicas, publicaciones periódicas, leyes o reglamentos. Algunos de estos textos forman parte de categorías discursivas más amplias que pueden clasificarse como discurso político, jurídico, administrativo o técnico. Cada una de estas subcategorías tiene sus propias reglas de enunciación, circulación y recepción, lo que las hace distinguibles unas de otras.

Tenemos pues dos usos del término discurso: uno genérico, por el cual el discurso puede ser definido como la dimensión simbólica de toda práctica social o aún

<sup>1</sup> Así por ejemplo la idea "la administración pública debe funcionar como la empresa privada" nos lleva a un enorme cuerpo discursivo sobre los métodos de gerenciamiento, las culturas empresariales y el papel del Estado, entre muchos otros aspectos.

como coextensivo de lo social, y otro, más restringido, por el cual nos referimos a subtipos específicos de discurso y especialmente para nuestra disciplina, al *discurso político*. Analicemos brevemente estas nociones.

El análisis de discurso tiene sus raíces en la teoría lingüística, pero a partir de estos orígenes se ha expandido hasta volverse parte de las herramientas teóricas y metodológicas de las ciencias sociales tales como la historia, la antropología, la sociología y la política. En este proceso el análisis de discurso ha perdido su estrecho sentido lingüístico-metodológico para transformarse en una metateoría sobre la constitución de lo social, ganando en amplitud pero tal vez perdiendo en rigor metodológico.

La lingüística fue pionera en utilizar el análisis de discurso para examinar la comunicación entre los seres humanos a través del uso del lenguaje y más específicamente para estudiar cómo los enunciadores construyen mensajes lingüísticos y cómo los receptores reciben e interpretan estos mensajes. La teoría lingüística ha contribuido también al entendimiento del papel del lenguaje en las prácticas sociales. Ilustrativa de este aporte es la teoría de Austin del "*speech act*" que puso en cuestión la distinción entre el "decir" y el "hacer", justamente las dos categorías en las cuales el sentido común divide a la actividad política (Austin 1962; Searle 1975; Brown y Yule 1983). Pero fueron los aportes de la lingüística estructural de Ferdinand de Saussure los que permitieron la expansión de la teoría lingüística a principios más amplios sobre la constitución de lo social. Clave en este sentido es el argumento de Saussure de que el lenguaje es un sistema formal de diferencias en el cual la identidad de los signos es puramente relacional.

Partiendo de esta base lingüística, algunos científicos sociales, en lo que en sentido amplio se puede llamar las escuelas de estructuralista y post-estructuralista de análisis de discurso, han usado la teoría del lenguaje de Saussure como modelo para entender las relaciones sociales. Este enfoque afirma que al igual que las relaciones de sentido, las identidades sociales no están determinadas por una naturaleza pre-existente sino que son constituidas como sistemas puramente relacionales de diferencias, es decir, como elementos de una estructura o de un orden social (Macdonell 1986). Radicalizando y avanzando más allá del estructuralismo estático y cerrado de Saussure, el postestructuralismo sostiene que el orden social no es un sistema cerrado de diferencias: toda identidad social es constituida políticamente y es históricamente contingente, dado que está inscrita en un conjunto de relaciones sociales múltiples e inestables. De acuerdo con el postestructuralismo, las identidades nunca se constituyen plenamente y son siempre vulnerables a su subversión y transformación por intervenciones políticas (Laclau y Mouffe 1985; Torfing 1999; Howarth 1995).

El antiesencialismo de la teoría del discurso lleva a afirmar la historicidad y la contingencia de las relaciones sociales.<sup>2</sup> Intentos de fijar permanentemente el sentido y las identidades están destinados al fracaso porque las identidades son contestadas, ambiguas y finalmente "indecidibles". Por tanto, la fijación precaria y provisoria de las identidades sólo puede ser alcanzada a través de la exclusión deliberada de cier-

<sup>2</sup> Como lo señala Richard Rorty (1989: 177), cosas que eran consideradas como esenciales y necesarias para una generación se revelan como accidentales o empíricas para otra. Lenguajes, comunidades e instituciones son el producto del tiempo y las circunstancias, y no de una lógica o principio fundamental.

tas diferencias y el privilegio de otras en un intento de suspender sus ambigüedades (Derrida 1981; Gasche 1986; Howarth 2000).

El énfasis de la teoría del discurso en el carácter relacional de la sociedad, en la inestabilidad de las identidades y en la falta de fundamento último del orden social son aportes importantes para superar el reduccionismo y el esencialismo que caracteriza a cierto tipo de análisis social. La afirmación que señala que los intentos de fijar las identidades están en última instancia condenados al fracaso, porque las identidades son radicalmente ambiguas y abiertas a ser subvertidas por intervenciones políticas, realza la naturaleza fragmentaria y contradictoria de las identidades sociales características del mundo moderno. Pero llevado a sus últimas consecuencias, el énfasis de la escuela de discurso en el carácter contingente de las relaciones sociales, en su falta de fundamento último y en la fragmentación y la fluidez de las identidades resulta en una completa indeterminación de las relaciones sociales y en la imposibilidad de predicar cualquier principio de orden social.

Una forma no esencialista de establecer los límites contingentes del orden social y de entender la sedimentación de las identidades, es el uso y la adaptación que han hecho Ernesto Laclau y Chantal Mouffe del concepto gramsciano de "hegemonía". No es difícil percibir las afinidades entre el concepto gramsciano de hegemonía y ciertos principios del análisis de discurso. Gramsci (1971) supera parcialmente el reduccionismo clasista y el economicismo del marxismo clásico al sostener que las clases dominantes aspiran a gobernar con el consentimiento de los dominados, el cual consiguen estableciendo un liderazgo político, intelectual y moral, es decir imponiendo su *hegemonía*. Como resultado de la imposición de la hegemonía por las clases política y económicamente dominantes, las diferentes clases y grupos sociales llegan a compartir objetivos políticos basados en un conjunto de creencias y prácticas que establecen un marco común de sentido mas o menos coherente que define los límites de la "hacible" y de lo "pensable" en un cierto orden político (Gramsci 1971: 125-133; Torfin 1999: 300). Una propuesta política será verdaderamente hegemónica cuando *aparece no solamente como la mejor sino como la única posible*.

Para perpetuarse a través del tiempo los discursos que articulan un proyecto hegemónico deben encontrar un "hogar institucional" o, en otras palabras, estar *arraigados (embedded)* en instituciones. Cuando un discurso se constituye en hegemónico él mismo se cristaliza en ciertos arreglos institucionales que le permiten adquirir consistencia en el presente y perpetuarse en el futuro, conformando los supuestos de una cultura política determinada. El estudio de las instituciones es pues clave para entender de qué forma las ideas, articuladas en discursos, se reproducen a través del tiempo. Pero el análisis de discurso tiene relativamente poco que decir sobre el papel de las instituciones. La escuela de análisis de discurso conceptualiza las instituciones como *discursos sedimentados*, es decir como discursos cuyas relaciones de *sentido se han vuelto relativamente estables y permanentes*. Esto significa sostener que no hay diferencias substantivas entre discursos e instituciones, sino tan solo diversos grados de estabilidad. Sin embargo, esta generalización deja abierta serias cuestiones metodológicas que derivan de la afirmación (defendible epistemológicamente) de que "todo es discurso", es decir, que todos los objetos y las acciones de la actividad política están cargadas de sentido, que dicho sentido es el producto de sistemas abiertos e incompletos de prácticas significantes y que los actores siempre están actuando

dentro de un cierto universo discursivo. A niveles más bajos de abstracción, sin embargo, la afirmación de que "todo es discurso" oculta más de lo que revela: ciertamente no es lo mismo el estudiar las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso brasileño que el discurso político de Collor de Mello de 1989, aunque los dos sean prácticas significantes.

Si las instituciones son "discurso sedimentado" es por tanto válido preguntarse cómo se produce la práctica de sedimentación y cuál es su relevancia para el análisis político. El nuevo institucionalismo ha intentado incorporar la dimensión simbólica de las instituciones en su análisis. Reaccionando contra la concepción de la política como un proceso de toma de decisiones de base exclusivamente racional y la noción de que se puede descubrir el propósito de las acciones por sus resultados (*outcomes*), March y Olsen (1984: 741) reivindican las dimensiones simbólicas e ideacionales de las instituciones: "El nuevo institucionalismo es en parte una crítica a la noción de la primacía de los resultados. Esta crítica tiene sus ecos en otro tema de larga tradición en el pensamiento político, es decir en la idea que la política crea y confirma interpretaciones de la vida. [...] La política es simbólica, no en el sentido de los símbolos y mecanismos de los poderosos para confundir a los débiles, sino más bien en el sentido de los símbolos como instrumentos de un orden interpretativo."<sup>3</sup>

Dentro de esta tradición, la variante histórico-sociológica del institucionalismo incluye en las instituciones factores tales como cultura, normas, prácticas, rutinas, valores e ideas, lo cual permite establecer importantes puntos de contacto con el análisis de discurso. En esta concepción, las instituciones son entidades relacionales que encarnan los símbolos y valores que sirven de contexto a la toma de decisiones. Como tales, las instituciones no solo encuadran y limitan los procesos de toma de decisiones racionales de acuerdo a los intereses de los actores, sino que fijan las identidades a partir de las cuales dichos intereses pueden ser identificados y predicados.<sup>4</sup>

En su conjunto, el sesgo del institucionalismo es hacia la consideración de las instituciones como promotoras de *stasis*. Para el institucionalismo las opciones de cambio están condicionadas por la cristalización en las instituciones del presente de opciones del pasado: la vigencia de ciertas formas institucionales facilita o bloquea la viabilidad de ciertas propuestas de cambio. Este mecanismo opera mediante lo que el institucionalismo denomina "la selectividad estructural de las instituciones". Esta noción se refiere a la relación entre las formas institucionales del Estado (y de la

<sup>3</sup> Lo anterior establece el espacio común entre el discurso y las instituciones al situar a ambos en el terreno de la dimensión simbólica de la política. Sin embargo, ciertas definiciones de instituciones conllevan exactamente el mismo problema de abstracción que se señalaba en la teoría del discurso, solo que en sentido opuesto. Así, por ejemplo, la muy citada definición de Douglas North de instituciones como "las reglas del juego" levanta la cuestión de qué es lo que queda afuera de esta definición, especialmente teniendo en cuenta que según North las instituciones incluyen tanto las reglas de juego formales como las informales. Por lo tanto, si para la escuela de análisis de discurso todo es discursivo, para North las instituciones son igualmente omniabarcativas.

<sup>4</sup> Como lo establece Simon (1976: 79): "Es imposible que la conducta de un individuo aislado alcance un grado muy alto de racionalidad [...] Las opciones individuales tienen lugar en un contexto de "supuestos" —premisas que son aceptadas por el sujeto como la base de su decisión— y la conducta es adaptativa solamente dentro de los límites establecidos por esos supuestos."

economía) y diferentes estrategias políticas, por la cual las instituciones facilitan o restringen selectivamente la elaboración, implementación y redirección de dichas estrategias. Características específicas de las instituciones favorecen ciertas opciones sobre otras y privilegian determinados marcos interpretativos. Entre otras características relevantes cabe mencionar la existencia de grupos tecnocráticos con percepciones comunes sobre la naturaleza y el papel de la institución, el grado de autonomía institucional, la continuidad en su personal, la afinidad de las ideas con ciertas estructuras institucionales y el legado político-ideológico de sus fundadores (Sikkink 1991: 248-250).

En la clásica formulación de Olson (1982) las sociedades tienden naturalmente a esclerosearse. Una sociedad que no enfrenta mayores crisis sufrirá una progresiva acumulación de poder de los grupos de presión con la consecuente baja en flexibilidad. Aquellos que controlan las instituciones buscarán adecuarlas a sus intereses, lo cual, salvo situaciones de crisis exógenas tales como catástrofes militares o desastres económicos, tiende a convertirlas en obstáculos para el cambio social. En otras palabras, las instituciones tienden a autoreproducir el *status quo* en la medida en que los que se benefician política y económicamente de un determinado orden tienden a ver incrementados sus recursos de poder y utilizan estos recursos acumulativos para controlar las instituciones e institucionalizar así sus intereses dentro de dicho orden (Kato 1996: 569; Rogowski 1989).

Dentro de la variante histórico-sociológica del institucionalismo, John Hall (1989 y 1993) contempla especialmente el papel de las ideas en la continuidad institucional. Hall adapta la noción kuhniiana de paradigma para explicar como los individuos insertos en un cierto marco institucional responden a los dictados del paradigma político cristalizado en la institución. Siguiendo a los desarrollos de Kuhn sobre paradigmas científicos, Hall afirma que el marco ideacional dentro del cual operan los formuladores de políticas define no sólo sus metas y sus instrumentos, sino también *la naturaleza misma de los problemas que se intentan tratar*.<sup>5</sup> Las instituciones operan así como "filtros culturales". Una vez que los parámetros de un discurso son institucionalizados, una fuente importante de poder es consolidada.

Tanto para el análisis de discurso como para el institucionalismo histórico las ideas juegan también un papel crucial en procesos de cambio político. Como se establece arriba, un actor social o político constituye su hegemonía cuando es capaz de establecer los principios de lectura de dicho orden a partir de los cuales se construyen identidades y prácticas comunes, fijando así parcialmente sus fronteras. Pero en tanto diversos actores políticos luchan entre sí para imponer su hegemonía, su constitución es siempre necesariamente una operación política que envuelve poder y resistencia. En la medida en que la imposición de un conjunto de principios de lectura del orden político supone la exclusión de otros principios alternativos y de las identida-

---

<sup>5</sup> Refiriéndose al keynesianismo –un ejemplo que sería igualmente aplicable al paradigma de sustitución de importaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)–, Hall afirma que sus ideas "especificaron cómo era el mundo económico, cómo el mismo debía ser observado, qué fines eran alcanzables por sus políticas y qué instrumentos debían ser utilizados para alcanzarlos." (1993: 279).

des por éstos constituidas, la hegemonía supone necesariamente el antagonismo entre el orden social así construido y aquello que amenaza o subvierte potencialmente su poder. Un proyecto hegemónico estará pues siempre abierto a la subversión por aquello que excluye. Es precisamente la subversión del discurso hegemónico, producida por eventos que no puede simbolizar exitosamente, lo que Laclau (1990: 41) caracteriza como una práctica dislocativa. La *dislocación* es ocasionada por eventos que operan mas allá del control de las fuerzas hegemónicas, que no pueden ser simbolizados por el orden discursivo existente y por tanto no pueden ser integrados dentro de sus fronteras políticas, culturales e institucionales. Como resultado, la dislocación descentra el orden social y lo abre a diferentes prácticas discursivas que intentan restaurar su relativa unidad.

Un contradiscurso se transformará en hegemónico si logra imponer ciertos principios alternativos de lectura del orden político. Laclau caracteriza estos principios como "espacios míticos". Un "mito" no se refiere en esta terminología a una historia falsa. Los mitos constituyen re descripciones persuasivas del orden social que se constituyen en espacios simbólicos de representación de demandas que no podían ser hegemónicas por el orden anterior. Su condición de emergencia es una crisis del orden preexistente que abre la posibilidad de cuestionar los principios de lectura del orden político entonces vigente. Cuando un *mito* consigue suturar exitosamente el orden social y se transforma en el horizonte de inteligibilidad de un nuevo orden, el mito se transforma en un *imaginario político* (Laclau 1990; Howarth 2000: 111; Barros 1998: 30-32).

El modelo de cambio del institucionalismo también otorga un papel importante a las ideas y, más generalmente a la cultura, dentro de los contextos institucionales. Todo proceso político se constituye a partir un entrelazado de instituciones, eventos e individuos en el cual éstas actúan como filtros político-culturales. La profundidad de la crisis institucional determinará hasta qué grado, pese al trauma de la dislocación, las instituciones mantienen su selectividad estructural para acotar las posibles alternativas al discurso hegemónico e influir en las opciones políticas estratégicas alternativas (Jessop 1990: 260-262; Torfin 1999: 152-153). Lo que en un determinado orden político puede operar como un bloqueo altamente institucionalizado puede en una coyuntura diferente transformarse en un facilitador del cambio.

Explicando el papel institucional de las ideas en procesos de cambio Peter Hall sostiene que el proceso de formulación de políticas envuelve habitualmente tres variables centrales: los objetivos fundamentales que guían la política, las técnicas utilizadas para alcanzar esas metas y el entorno preciso de esos instrumentos. Hall define los cambios a cada uno de estos niveles respectivamente como cambios de tercer, segundo y primer orden (Hall 1993: 279).<sup>6</sup> Hall establece que los cambios de primer y segundo orden corresponden a los que acontecen en períodos en los cuales el paradigma político dominante opera "normalmente" y los cambios son concebidos esencialmente en términos técnicos. En tanto, los cambios de tercer orden ocurren cuando

<sup>6</sup> Así, por ejemplo, el cambio de la política de sustitución de importaciones por el neoliberalismo en América Latina sería ejemplo de cambio "de tercer orden".



los basamentos, objetivos y fines de la política son reformulados, resultando en un "cambio de paradigma". Dentro de este modelo, la importancia de las ideas como factor causal en los fenómenos de cambio de políticas alcanza su máximo nivel en el establecimiento e institucionalización de los límites discursivos de las políticas, es decir en los cambios de tercer orden. (Hall 1993: 290; Blyth 1997: 235).<sup>7</sup>

Para el institucionalismo histórico los aprendizajes políticos así como la percepción del fracaso del modelo vigente e indicaciones preliminares del éxito de nuevas ideas juegan un papel importante en la adopción de nuevos paradigmas políticos. Pero la percepción misma de los éxitos y fracasos de las políticas sustentadas por los paradigmas en pugna se ve configurada por lo que Hall (1989: 369) denomina la "persuasividad" de las ideas articuladas por los paradigmas en conflicto. Lo que hace una idea "persuasiva" es la forma como la misma se relaciona con los problemas económicos y políticos que son percibidos como más importantes en una determinada coyuntura histórica. Así por ejemplo, en los años cincuenta el problema histórico más agudo en la percepción de políticos y economistas latinoamericanos era el de alcanzar una rápida industrialización (Sikkink 1991: 247). En contraste, en los años ochenta el problema había cambiado a cuestiones de inflación y deuda externa.<sup>8</sup>

Pero *quiénes* son los que deben ser persuadidos por las ideas del nuevo paradigma. Como lo señala Sikkink (1991: 247), diferentes actores deben ser persuadidos por las ideas en distintas etapas del proceso de formulación e implementación de una política. Mientras que en su etapa de adopción las nuevas ideas deben persuadir a un núcleo restringido de individuos (generalmente tecnócratas miembros de una cierta comunidad epistémica), para su implementación y consolidación las ideas deben persuadir a grupos sociales más extensos. En estas situaciones deben establecerse los mecanismos por los cuales los nuevos principios son trasladados de los actores individuales o colectivos que las formularon originariamente a los líderes políticos con capacidad de persuadir a sus seguidores y a las instituciones que deberán implementarlos y mantenerlos a través del tiempo. Lejos de ser un proceso puro de convencimiento intelectual, la persuasión envuelve pues procesos de identificación que habrán de estar basados en relaciones de representación y principios de legitimidad. Para ello, adaptando la formulación original de Kahler (1992: 128), las ideas originariamente formuladas por intelectuales, *think tanks* o comunidades epistémicas, deberán extenderse hacia "arriba" (hacia los líderes políticos), "lateralmente" (a las agencias encargadas de implementarlas) y hacia "abajo" (hacia los actores estatales y no estatales a ser afectados por las nuevas políticas).

<sup>7</sup> Hall también destaca los límites discursivos de las políticas y la selectividad estructural operada por instituciones tales como el Estado: "... el Estado está también vinculado a la sociedad por el flujo de ideas entre las dos esferas. Políticos y expertos... todos operan dentro de los términos del discurso político de una nación en una coyuntura determinada, y los términos del discurso político tienen una configuración específica que le presta mayor legitimidad representativa a ciertos intereses sociales que a otros, delinean los límites aceptables de la acción estatal, asocian desarrollos políticos contemporáneos con ciertas interpretaciones de la historia nacional y definen el contexto en el cual muchas cuestiones serán entendidas" (1993: 290).

<sup>8</sup> Sikkink agrega que en la medida que el nuevo modelo se adecua a las ideologías existentes sus propulsores tendrán mejores posibilidades de persuadir a la población a aceptarlo. De lo contrario, solamente la percepción de que el modelo anterior ha sufrido un fracaso catastrófico o que el nuevo ofrece brillantes posibilidades de éxito hará probable su aceptación. (1991: 247)

La presentación de algunos elementos clave de las dos corrientes esbozadas arriba permite establecer importantes paralelos entre el análisis de discurso y los institucionalistas históricos en su tratamiento del rol de las ideas en los procesos de cambio. En ambas teorías las ideas y los actores tienen su máxima relevancia en los momentos de "dislocación" (análisis de discurso) y de "cambios paradigmáticos" o de "tercer orden" (institucionalismo), los cuales llevan a la imposición de una nueva hegemonía o, en el lenguaje de Hall, a un nuevo paradigma.<sup>9</sup> Para ambas corrientes la coyuntura en que el orden social sufre dislocaciones más o menos profundas es el momento de la opción política, en el que el papel de los actores, las ideas y las luchas políticas adquiere su máxima importancia.<sup>10</sup> Como lo afirman Griggs y Howarth (2001): "Contra las connotaciones voluntaristas de los modelos de agencia del *rational choice*, en el cual los actores individuales hacen sus opciones sobre la base de cálculos racionales y del determinismo estructuralista en el cual los actores sociales son poco más que "soportes de las estructuras", el modelo discursivo argumenta que la agencia es *solamente posible* cuando estructuras sociales contingentes no consiguen conferir identidades a los actores sociales [...]"<sup>11</sup>

El origen de las dos corrientes, una en la tradición lingüística y otra en la sociológica, informa sobre las luces y sombras de dichos enfoques, así como sobre sus respectivas opciones metodológicas. En este sentido, dos nociones teóricas aparecen como particularmente útiles para conceptualizar el cambio y la estabilidad en los procesos de formulación de políticas: la de "dislocación" dentro del análisis de discurso y la de "arraigo" (*embedness*) dentro del institucionalismo. Como se establece arriba, la noción de "dislocación" constituye un intento de conceptualizar el cambio

<sup>9</sup> Hall analiza el tránsito desde la política económica keynesiana al monetarismo en Gran Bretaña entre 1976-1981. Su punto de partida es la descripción de un orden económico *dislocado* por la "estagflación". Hall describe una serie de procesos que culminan en la "ignominia" de la aceptación forzada de un paquete de ajuste estructural impuesto por el FMI. Hall nota que a medida que el paradigma keynesiano ve debilitada su credibilidad, el locus de autoridad política en materia de cuestiones económicas comienza a desplazarse. Nuevos institutos de investigación (los actores estratégicos), tales como el conservador *Center for Policy Studies*, comienzan a predicar la doctrina monetarista, la cual es adoptada por el Partido Conservador (otro actor estratégico). En la versión del Partido Conservador el monetarismo se transforma en "la cura" para todos los males británicos (creación de un espacio mítico). Articulado a la tradicional antipatía conservadora por los sindicatos y el intervencionismo estatal, el monetarismo le permite a los conservadores confrontar (imponen su hegemonía) con una administración laborista carente de un paradigma político coherente -crisis de imaginario- (Hall 1993; Blythe 1997: 234-235). Por un análisis muy similar del mismo acontecimiento histórico desde el punto de vista del análisis de discurso, ver Griggs y Howarth (2001).

<sup>10</sup> "La posibilidad de elección entre discursos ocurre cuando el marco conceptual no es más capaz de proveer respuestas razonables a los problemas planteados por el desafío de otras perspectivas. Esto es por tanto la falla de una forma particular de racionalidad que requiere la reconstitución del discurso sobre principios diferentes." (Howard 1995: 129)

<sup>11</sup> Por su parte Sikkink (1991: 244) destaca que la adopción de nuevos modelos económicos es el resultado de "cambios en las ideas de *top policy makers*", los cuales responden a lo que perciben como restricciones y oportunidades del escenario económico doméstico e internacional. La autora agrega que para ser adoptado un nuevo modelo necesita ser persuasivo solo para un grupo relativamente pequeño de "*policy makers* e intelectuales" (ibid: 247), aunque su consolidación requiere la persuasión de grupos sociales más amplios. En la misma línea, Hall considera a la transición de un paradigma a otro como un juego que opera esencialmente entre las élites burocráticas y políticas, las cuales se vuelven soportes de diferentes "paradigmas políticos".

considerando los eventos que no pueden ser domesticados, simbolizados o integrados por el discurso hegemónico y las instituciones en las cuales dicho discurso está inscripto. Paralelamente, la noción de arraigo institucional de las ideas permite explicar de que forma ciertos contextos institucionales específicos limitan fuertemente el juego aparentemente infinito de opciones de cambio, y a través de que mecanismos ciertos actores clave son capaces de avanzar en los principios de lectura de una política determinada.

Pero las nociones de "arraigo" y "dislocación" son en sí mismas problemáticas. Como lo señala Blythe (1997: 23) del modo en que son entendidas por los institucionalistas históricos las instituciones, éstas constituyen un límite para la elección de alternativas, a tal punto que el cambio sólo puede ser posible mediante la intervención de factores exógenos, tales como las guerras o las depresiones económicas, los que literalmente demuelen estructuras institucionales previamente inmutables.

Por su parte, la noción de dislocación presenta un modelo similar de cambio entendido como el colapso de un discurso hegemónico y su sustitución por otro contrahegemónico. En las palabras de Griggs y Howarth (2001): "[Esto] ocurre en situaciones en las cuales *las estructuras sociales están en crisis o han sido dislocadas por eventos más allá de su control.*" En cuanto estos modelos de cambio pueden ser útiles para entender el papel de las instituciones y del discurso en los cambios radicales, las nociones de "cambio de tercer orden" y de "dislocación" aparecen como menos provechosas para el análisis de cambios graduales que no suponen una frontera dura entre el "afuera" y el "adentro" del orden político y para analizar procesos de cambio que son producto de la acumulación de impulsos, distorsiones y resistencias en juego al interior de un cierto discurso hegemónico arraigado en un determinado orden institucional.

¿Qué papel juegan los actores políticos y las ideas fuera de los momentos de dislocación radical de las estructuras o de "cambios paradigmáticos de tercer orden"? De acuerdo a estas dos concepciones muy pocos. El estructuralismo sociológico, del cual en diferentes medidas y a partir de distintas lecturas tanto el institucionalismo histórico como la escuela de análisis de discurso reciben influencias, supone una concepción "sobresocializada" de los agentes, los cuales en épocas "normales" son portadores pasivos de valores derivados de las estructuras (instituciones, paradigmas, discursos hegemónicos, etc.). Por tanto, en épocas de estabilidad los actores políticos actúan dentro de los marcos estructurales de los cuales son sus soportes (*bearers*), limitándose a la formulación de cálculos estratégicos tipo *rational choice* o a desempeñarse de acuerdo a los valores inculcados por los paradigmas institucionales vigentes. En otras palabras, los actores sólo tienen un papel significativo a jugar en momentos de especial inestabilidad político-ideológica. La política es pues normalmente un juego de intereses institucionalizados determinado por la fuerza ciega de las estructuras y por la lógica de los intereses, el cual sólo es interrumpido en momentos excepcionales por la emergencia de actores con espacios de opción y decisión, y la aparición de discursos contrahegemónicos.

Es fácil entender de que forma en momentos de grandes crisis políticas o económicas se producen cambios radicales en los principios de lectura del orden social y nuevos arreglos institucionales suceden a los entonces vigentes. Pero contra lo que una cierta lectura de los conceptos de dislocación y cambio paradigmático pueden dar a enten-

der, la dislocación no es únicamente el producto de una crisis súbita o terminal del orden institucional en el cual el discurso hegemónico está inscripto. Igualmente, la noción de arraigo no puede ser obstáculo para poner en cuestión la autonomía y coherencia de las instituciones en las cuales se sedimentan los discursos. Los cambios pueden producirse no solo por la dislocación producida por eventos "externos" a las estructuras, sino también por el juego disruptivo de las prácticas político-simbólicas que hacen operativas a las instituciones y las reproducen a través del tiempo.<sup>12</sup>

En la ya clásica definición de Douglas North (1990) las instituciones son "las reglas de juego de la sociedad o restricciones diseñadas por los hombres para influenciar las conductas humanas" ("*the rules of the game in a society or humanly devised constraints that shape human interactions*"). Para North, las instituciones pueden ser formales o informales. Por estas últimas se entiende "extensiones, elaboraciones o modificaciones" a las instituciones formales. Sin embargo, el significado de estas "extensiones, elaboraciones o modificaciones" no ha sido lo suficientemente problematizado por el institucionalismo, tal vez porque el éste opera bajo el supuesto de que una vez establecidos los procedimientos formales adecuados las normas informales seguirán su guía. Pero esto no es necesariamente el caso. La presunción de que las reglas formales "determinan en última instancia" a las informales sólo se mantiene bajo ciertas condiciones o a un grado de abstracción tan alto que la hace impráctica para el análisis de sus relaciones en casos concretos.

La brecha entre las "instituciones formales e informales" permite entender cómo las dislocaciones están siempre presentes en las prácticas interpretativas que hacen operativos y reproducen en el tiempo los arreglos institucionales. En cuanto las reglas del juego son diseños humanos las mismas son formas necesariamente subjetivas y esencialmente contestadas de estructurar las relaciones humanas. En la medida en que las instituciones formales sólo son operacionales cuando sus reglas son interpretadas, las operaciones interpretativas son esenciales para su vigencia. Pero la articulación entre las reglas del juego y su interpretación es contingente y abierta a intervenciones políticas que ponen en cuestión la distinción misma entre instituciones formales e informales.

Analicemos esta cuestión en relación a la administración pública. ¿Cuáles son las consecuencias de las prácticas interpretativas para las reglas formales que regulan el funcionamiento de una administración pública moderna? En el modelo weberiano de burocracia racional la distinción entre formulación e implementación de la norma es considerada una cuestión no problemática: las políticas son formuladas al tope de la pirámide y "bajadas" en la estructura administrativa para su implementación. Las etapas de implementación tienden a ser asociadas automáticamente con una cadena jerárquica de comando, asumiendo que la política es formulada en el tope y en el centro de la jerarquía administrativa e implementada en la base y la periferia (Baldwin 1995: 165).

Pero la distinción así establecida entre decisión e implementación es problemática. Los formuladores de las políticas tienden a subestimar los efectos del proceso de negociación de las normas a lo largo del proceso. Aún normas relativamente simples tienden a volverse complejas e inaccesibles en el proceso de acomodar poderosos intere-

<sup>12</sup> Ejemplo de esto es el análisis que hace Marcelo Cavarozzi (1992) de la crisis del modelo estadocéntrico de sustitución de importaciones como resultado de una "sedimentación de conflictos."

ses y evitar consecuencias políticas no queridas de su aplicación. Un conjunto de negociaciones debe tener lugar permanentemente para asegurar la cooperación de los actores y reconciliar sus diferencias, al punto de desfigurar el propósito original de la norma. En muchas circunstancias la formulación de las normas puede ser defectuosa, haciendo su implementación difícil o imposible. Pero estos "problemas" no son necesariamente pasibles de solución técnica, ya que ciertos actores dentro y fuera de la administración pueden beneficiarse de sus "defectos y lagunas" e influir para su reproducción.

La interpretación se vuelve así una lucha política en la cual diferentes actores compiten entre sí para atribuirle sentido a la norma y controlar de esa manera su implementación (Baldwin 1995: 168-170). Como lo nota Oscar Ozslak en su estudio de la Administración Pública Uruguaya (1972: 213): "La negociación conduce inevitablemente al compromiso y a la consecuente modificación de las normas, tanto más asiduamente cuanto más "pluralista" sea la estructura de poder, más pareja la relación de fuerzas y más conflictivos los intereses representado". Dicho de otro modo, cada norma originada en el nivel político que requiera implementación administrativa, encontrará correlatos sustantivos en uno o más niveles del aparato estatal, dependiendo entre otros factores del carácter de la norma, el grado de concreción y la complejidad del procedimiento administrativo requerido para su cumplimiento. En este proceso, sigue Ozslak (ibid: 206): "... los lenguajes y símbolos que se emplean a cada nivel son diferentes, las presiones a que se ven sujetos los respectivos organismos [...] son distintas; su horizonte temporal y expectativas, las consecuencias de sus acciones concretas, su particular posición de recursos e inclusive, el tipo de gratificación buscado a través de su participación en el progreso administrativo, difieren entre sí notablemente. En consecuencia, se producen desfases, distorsiones o "ruido" en el pasaje de la información de un nivel a otro."

Que no existe norma cuyo sentido no tenga que ser interpretado no significa abrir su interpretación a la arbitrariedad absoluta. Las instituciones sedimentan ciertas interpretaciones como portadoras de autoridad en un determinado orden institucional. Si este orden está sólidamente cimentado en un conjunto de instituciones de fuerte arraigo, sus actores interpretarán sus mandatos de acuerdo a las ideas sedimentadas en las instituciones formales y reproducidas a través del tiempo.

¿Cómo se sedimenta en un sistema administrativo una cierta interpretación de las normas que brinde coherencia y previsibilidad al sistema o, en otras palabras, cómo se *formaliza* una institución? Los mecanismos son varios, pero en conjunto los mismos procuran la creación de un contexto de sentido que otorgue previsibilidad a las decisiones y acciones de la administración. Una forma clave de asegurar la coherencia en la interpretación de las normas es a través de las decisiones judiciales. Otra estrategia es la de formular normas suplementarias que especifican el sentido de los términos utilizados en normas más generales (ordenanzas, reglamentos, manuales, instructivos, ordenes de servicio, etc.). Estas normas pueden tener un carácter legal, como un decreto que reglamenta una ley, o simplemente ser de carácter técnico o informativo como ciertos manuales operacionales. Finalmente, una tercera estrategia es la creación de "comunidades interpretativas" a través de instrumentos tales como el desarrollo profesional y cursos de entrenamiento que proveen un marco interpretativo común a los usuarios y una cultura organizacional común a los proveedores de servicios (Black 1999: 99-101).

En administraciones públicas consolidadas según el modelo weberiano, este conjunto de estrategias interpretativas asegura un alto grado de formalización de

"las reglas de juego" y de correspondencia entre estas reglas y las "instituciones informales". Pero como veremos más abajo, si un conjunto significativo de normas escapan a la intervención judicial, si no existe la posibilidad de establecer una cadena coherente de normas comunes para todo el espacio administrativo, si las "comunidades interpretativas" están débilmente estructuradas y no existen mecanismos adecuados de resolución de conflictos interpretativos, entonces la formalización de las reglas de juego será altamente problemática. En estas circunstancias la brecha entre instituciones formales e informales será significativa, ocasionando así dislocaciones acumulativas en la estructura administrativa.

Una segunda forma de entender el juego de dislocaciones entre reglas formales e informales es a través de la operación de los mecanismos de poder y resistencia que hacen parte de toda relación social. Como vimos arriba, todo principio de lectura de un orden determinado está siempre abierto a la subversión por aquello que excluye. Sin embargo, el análisis de discurso no ha profundizado suficientemente en las connotaciones de esta afirmación en ciertos contextos. Como lo sugiere el análisis de la relación entre "texto público" y "texto oculto" que hace James Scott (1990)<sup>13</sup>, la subversión no es necesariamente el resultado de la irrupción de eventos traumáticos que ponen en cuestión el orden político, sino que puede ser el producto de ciertas prácticas que sin poner abiertamente en cuestión sus principios de lectura operan al nivel de la relación entre el "texto público" y el "texto oculto."<sup>14</sup>

Esta concepción considera al discurso dominante como un idioma o dialéctico plástico que es capaz de cargar una enorme variedad de sentido, incluyendo aquellos que son subversivos para el uso que le fue asignado por el grupo dominante (1990: 103). Scott argumenta que aunque los grupos subordinados presentan a menudo sus demandas en términos que aparentemente no cuestionan los fundamentos del orden hegemónico, las mismas conllevan igualmente el potencial de subvertir radicalmente dicho orden, tal como ocurrió con las demandas originales del tercer Estado durante la Revolución Francesa.

<sup>13</sup> Scott define el "texto público" como "el [discurso] propio de la interacción pública entre dominantes y dominados" y el "texto oculto" como el que tiene lugar "tras las bambalinas" fuera de las miradas de los detentores del poder. (1990: 2 y 9) Existe, sin embargo, una cierta ambigüedad en el *status* que otorga Scott al "texto oculto". Por una parte, Scott define el "texto oculto" como la forma por la cual los grupos subordinados crean a partir de sus propias condiciones una crítica al poder formulada a espaldas del discurso dominante. Pero Scott reconoce que también los grupos dominantes tienen su propio "texto oculto", que representa las prácticas y los principios (*claims*) de estos grupos que no pueden ser reconocidos públicamente. Tenemos, por tanto, potencialmente un texto oficial y dos textos ocultos.

<sup>14</sup> Es dudoso que Scott se considere parte de la escuela de análisis de discurso. Empero, su afirmación de que no existe una posición social o punto de vista analítico desde el cual el valor de verdad de un discurso pueda ser juzgado, sitúa su propuesta en términos epistemológicos dentro de la teoría del discurso. Y su idea de raíz foucaultiana con respecto a que las relaciones de dominación son al mismo tiempo relaciones de resistencia reafirma la noción de que toda operación discursiva de constitución de fronteras e identidades implica relaciones de antagonismo. Scott desarrolla su investigación en referencia a situaciones extremas y personalizadas de dominación, tales como la relación latifundista-campesino o amo-esclavo, descartando su utilidad para relaciones de poder impersonales basadas en normas técnicas y burocráticas (p. 21). Sin embargo, como espero quede claro por las razones expuestas en el texto de este artículo, su teoría puede ser adaptada para cualquier tipo de relaciones de sentido que envuelvan estructuras de poder y dominación.

En todo orden social los grupos dominantes deben desplegar conductas compatibles con la legitimación de su poder: "El 'texto público' es, para ponerlo crudamente, el autorretrato de las élites dominantes tal como ellas quieren ser vistas públicamente..." (1990: 18).

Puede sugerirse aquí que las normas jurídicas de tipo constitucional, legal y reglamentario, que establecen las bases de funcionamiento de la administración pública y los principios impersonales de origen gerencial que informan ciertos proyectos de reforma, constituyen el "texto oficial" de las élites políticas y administrativas. Estas normas establecen los principios de legitimidad de la administración estatal con referencia a los funcionarios públicos, a la ciudadanía en general y a los agentes económicos que interactúan con el Estado en el ámbito nacional e internacional. Pero paralelamente estas mismas élites producen sus propios "textos ocultos" que subvierten el "texto oficial" por la introducción de consideraciones de tipo político, actos de clientelismo, corrupción y conveniencia electoral, que llevan al incumplimiento o la distorsión de las normas legales.

A su vez, los grupos subordinados (tales como los funcionarios estatales) tendrán diversas estrategias de producción de "textos ocultos" de acuerdo al tipo de relaciones que predominen en cada administración pública específica. Como se sugiere arriba, una de ellas será tomar como base el "texto público" y desarrollar el potencial de conflictos interpretativos y demandas que ese texto ofrece. Otra (más de acuerdo con el análisis antropológico de Scott de las relaciones entre los dos textos en comunidades en que predominan relaciones de poder personalizadas) es la producción de un subtexto de prácticas sociales que subvierte de hecho al "texto público". En el caso de organizaciones burocráticas esto tiene que ver, por ejemplo, con la producción de ineficiencias por la aplicación al extremo de reglas y procedimientos burocráticos o la violación encubierta de esos mismos principios por ejemplo por el ausentismo disfrazado de enfermedad.

Adoptando y adaptando aquí la distinción de origen psicoanalítico entre el espacio simbólico y el real, puede sugerirse aquí que el "texto público" pertenece al dominio simbólico que estructura las relaciones sociales en términos de tradición, autoridad y ley (Butler, Laclau y Žižek 2000; Millar 2001). En tanto las "extensiones, elaboraciones o modificaciones" que hacen parte de las instituciones informales y constituyen el "texto oculto" de las prácticas administrativas son prácticas que escapan al orden simbólico propio del texto público y que se manifiestan en el orden de lo real bajo la forma de las "distorsiones", "silencios", "ineficiencias" e "interpretaciones perversas" de la ley. En tanto que para el psicoanálisis el espacio de lo real es lo que constituye la subjetividad de los actores, la relación entre el texto público y el texto oculto permite redefinir la relación entre actores y estructuras en una forma mucho más compleja que la que sostiene que en épocas normales los actores son simples portadores pasivos de los valores derivados de las estructuras.

La teoría relacional del sentido, el carácter abierto e inestable del orden social, la construcción del sentido como una relación de poder y la vulnerabilidad de las instituciones formales a la dislocación por efecto de las prácticas informales son principios fecundos para el análisis de las políticas de reforma.

De acuerdo a lo anterior este análisis procede a tres niveles. A nivel macro, instituciones y discurso tienen que ver con la definición y redefinición de las fronteras

discursivas e institucionales de la reforma y el contexto de sentido en que todo proyecto debe operar: todo proyecto reformista estará inscripto en un cierto imaginario político que define lo que es "decible" y "hacible" en el marco del orden institucional vigente.

El segundo nivel de análisis está constituido por el contraste entre las reglas de juego formales e informales del proceso de reforma. Como toda práctica política, el proyecto está enmarcado en estructuras de sentido ambiguas e incompletas y por tanto abiertas a la dislocación que altera y subvierte su formulación original. Reproducidas y sedimentadas a través del tiempo, estas estructuras cristalizan en lo que se denomina aquí "dislocaciones institucionales" que se manifiestan en los conflictos entre las instituciones formales e informales de un cierto orden administrativo. El mapeo de las dislocaciones institucionales del espacio administrativo a ser reformado permite entender la naturaleza de la crisis del modelo vigente y su relación con las estrategias de reforma.

Finalmente, el proyecto de reforma estará también abierto a resistencias, interpretaciones y dislocaciones en su formulación e implementación. El análisis de estas resistencias permite mapear la distancia entre las reformas tal como son concebidas y su aplicación práctica.

En lo que sigue se estudian dos de los tres aspectos arriba mencionados del proceso de reforma administrativa uruguaya: los límites impuestos por el imaginario político y las instituciones del sistema político uruguayo al proceso de reforma y las dislocaciones institucionales que el proyecto reformista procura reparar.

## **El contexto de la reforma: imaginario político e instituciones: el imaginario político uruguayo**

Todo discurso hegemónico debe ofrecer a sus receptores una narrativa persuasiva de su condición presente haciendo al mismo tiempo sentido del pasado y ofreciendo esperanzas para el futuro. Un rasgo distintivo del orden político uruguayo es su continuidad histórica, lo cual lleva a la necesidad de establecer cuáles han sido las narrativas dominantes y los mitos constitutivos de su imaginario, y a examinar de que forma los mismos han ido evolucionado en el tiempo.

Es indiscutible que en Uruguay el discurso históricamente hegemónico, por lo menos hasta las últimas décadas, ha sido el del batllismo, el movimiento que lleva por nombre el del fundador del Uruguay moderno: José Batlle y Ordóñez, Presidente de la República en dos períodos (1903-1907 y 1911-1915).<sup>15</sup>

En este siglo, el Partido Colorado, del cual el batllismo es su fracción mayoritaria, y cuyas raíces, conjuntamente con las del Partido Nacional, se remontan a la independencia, ha estado fuera del gobierno solamente por tres períodos constitucionales (1958-62, 1962-66 y 1990-95). La consciencia de su hegemonía política, con pocos pre-

<sup>15</sup> Sería extremadamente difícil en un estudio de este tipo hacer un análisis exhaustivo del discurso político del batllismo, por lo que la caracterización que realizaremos habrá de conllevar necesariamente una dosis significativa de simplificación y arbitrariedad, que sólo puede ser validada con referencia a un amplio cuerpo de literatura académica sobre el tema.



cedentes en regímenes democráticos, está en el centro de la identidad partidaria tal como es expresada vívidamente en discursos y documentos partidarios a lo largo de la historia. Así lo recalca el ex Presidente y líder batllista de los años 50, Luis Batlle Berres: "El Partido Colorado *ha estado en el poder por 100 años* [...] En la historia del Partido Colorado a través de este siglo, *este país ha sido hecho por el batllismo, y el batllismo es la esperanza de la República.*" (Batlle Berres 1965: 598)

Casi medio siglo después, en 1994, aunque la hegemonía colorada se veía ya seriamente erosionada por el ascenso político y electoral de la izquierda, el programa político del Foro Batllista, la fracción política mayoritaria del Partido Colorado, desarrolla una narrativa sorprendentemente similar: "El *Partido Colorado*, cuya obra de gobierno, a lo largo de más de un siglo y medio, configuró las grandes etapas del desarrollo histórico nacional, vuelve a tener hoy la mayor responsabilidad. La tuvo en el siglo pasado, con Rivera, en el momento de hacer nacer el Estado [...] Con Venancio Flores *para consolidar al Estado* y comenzar el proceso de modernización productiva. Con Julio Herrera y Obes para reconstruir las instituciones democráticas. Y ya en este siglo: José Batlle y Ordóñez *construyendo simultáneamente el país próspero y ordenado y el Estado Benefactor* y Luis Batlle Berres *impulsando la industrialización nacional* [...] En nuestra generación le correspondió al Partido Colorado la difícil tarea de conducir la restauración pacífica de las instituciones democráticas luego de la caída de 1973. Ahora, un mundo salido de la bipolaridad ideológica, dominado por los grandes medios de comunicación y el control del saber científico, volcado a una verdadera guerra comercial, nos impone el desafío de un nuevo proceso de modernización" (Foro Batllista 1994: 15)

En la narrativa batllista y neo-batllista, la historia del Uruguay moderno aparece claramente articulada a la hegemonía del Partido Colorado y a su papel en la gestión y modernización del Estado uruguayo. La misión histórica del partido ha sido la modernización del país: a través de su historia el *Partido Colorado* ha sido el arquitecto del *Estado uruguayo* y el impulsor de la *modernización del país*. El Uruguay se moderniza por el partido, desde el Estado, por el Estado y en el Estado.

Pero, ¿qué se entiende en este discurso por modernización? Dentro de la larga y compleja producción discursiva del batllismo a lo largo del tiempo, dos mitos aparecen como de particular importancia. El primero de ellos, presente en el discurso político de Batlle y Ordóñez, es la noción de que como "país nuevo" Uruguay puede aprender de los problemas que enfrentan las naciones más desarrolladas y procurar prevenirlos a través de la acción anticipatoria del Estado. La siguiente cita, ampliamente conocida, del propio Batlle y Ordóñez ejemplifica esta idea de que un país "nuevo" tiene mayores posibilidades de realizar aprendizajes, innovar en el terreno social y anticiparse a posibles conflictos y tensiones: "El hecho de que una reforma no se haya llevado a cabo todavía en otro país o que no haya sido generalmente aceptada [...] no debe ser invocado mas que con sumo cuidado, *porque nuestra condición de pueblo nuevo* nos permite poner en practica ideales de gobierno y organización social que no podrían ser implementadas en otros países con organizaciones ancestrales sin vencer resistencias enormes y tenaces." (Batlle y Ordóñez en Vanger 1963: 257)

El segundo mito, relacionado con el anterior, es el del "excepcionalismo" del Uruguay. Banalizado y popularizado en la imagen de la "Suiza de América" este mito construyó simbólicamente al Uruguay como diferente del resto del continente latinoamericano en base a dos propiedades: su tradición democrática y su avanzada

legislación social. Este mito fue particularmente cultivado por el neo-batllismo de los años cuarenta y cincuenta, cuando Uruguay alcanzó su máximo nivel de prosperidad relativa, al mismo tiempo que las bases sociales, políticas y culturales del batllismo empezaban a ser cuestionadas. En esta época pues el mito del excepcionalismo uruguayo fue utilizado para intentar definir la identidad nacional, pero también como arma ideológica contra lo que era percibido ya a fines de los años cuarenta como la amenaza de fuerzas radicales. En otras palabras, frente al desafío de un proceso mundial de cambios, el neo-batllismo presenta al Uruguay como un espacio privilegiado con capacidad *para evitar los aspectos no queridos de procesos exógenos al mismo tiempo que se adapta activamente a los mismos*. Los siguientes pasajes, tomados de discursos pronunciados por el presidente Luis Batlle Berres dan una idea de su construcción discursiva: "Yo he tenido la oportunidad de decirles a aquellos que han venido a verme a mi despacho para saber algo de lo que estoy pensando, *que es imposible negar que el mundo atraviesa una violenta revolución social y política que sacude al mundo entero. Nadie puede pretender que podemos permanecer al margen de ella o simplemente condenarla o rechazarla*. Lo que los tiempos requieren es que nosotros nos unamos a este inmenso movimiento para guiar su curso futuro, aún al precio de acelerar su evolución. [...] Yo debo demandarle a la ciudadanía que al considerar la situación de América —no creo que sea justo referirme a Europa— reconozcan sinceramente que *la situación privilegiada de la República* [...] Los países sudamericanos están atravesando por graves problemas económicos, sociales y políticos. Afortunadamente aquí en Uruguay, y gracias a la obra de Batlle [y Ordóñez] *vivimos un clima diferente...*" (Batlle Berres, en Rompani 1963: 184-85, 57 y 723)

"La revolución que atraviesa el mundo" a la que se refiere Batlle Berres tenía que ver con un complejo conjunto de cuestiones de su tiempo, que iban desde el surgimiento de la Unión Soviética como una potencia mundial, al auge de los partidos comunistas y socialdemócratas en el escenario que siguió al fin de la segunda guerra, hasta la aparición del Estado de bienestar social en Europa y las luchas anticolonialistas en África y Asia. Frente a esto, Batlle afirma que el "excepcionalismo uruguayo" (construido por el batllismo temprano y perpetuado a través del tiempo) no significa que el país deba intentar aislarse de esos cambios, sino que debe procurar absorberlos e insertarlos dentro del sistema de diferencias que definen al orden político del país.

¿Qué queda en los años noventa, setenta años después de que José Batlle y Ordóñez constituyera el "avancismo" (como lo denominaron sus enemigos en esa época) en uno de los principios de lectura de su discurso y treinta años después que su sobrino Batlle Berres proclamara el mito del excepcionalismo uruguayo, del imaginario político de la época?

En 1985 Uruguay volvió a la democracia tras haber atravesado por una larga, dura y típicamente latinoamericana dictadura militar (1973-1985). A su vez, la dictadura estuvo precedida por más de una década de estancamiento económico y violenta polarización política. Sin embargo, lo notable de esta vuelta a la democracia es su carácter fuertemente restaurador: las instituciones políticas que habían sido congeladas durante la dictadura militar fueron puestas nuevamente en vigencia y aquellas impuestas por los gobiernos militares fueron rápidamente desmanteladas. La Constitución de 1966 fue readoptada sin cambios y la primera elección democrática de

1985 arrojó resultados sorprendentemente similares a la última pre-dictadura de catorce años atrás.

Paradójicamente, los años de dictadura militar no debilitaron, sino que por el contrario reforzaron, a la democracia como uno de los significantes clave del imaginario político uruguayo. La renovada vigencia de la democracia como superficie de inscripción de una amplia pluralidad de demandas políticas no fue ciertamente exclusiva del Uruguay, sino que caracterizó el proceso de transición a la democracia en todos los países de la región.<sup>16</sup> Pero en Uruguay el significante "democracia" no fue un nuevo comienzo como en la "República Nova" brasileña, sino un puente hacia el pasado que cruzaba el abismo de los años de la dictadura militar.<sup>17</sup> De este modo, el significante democracia mantuvo su arraigo en las instituciones y los actores del pasado, tales como la organización estatal y los partidos políticos tradicionales, al mismo tiempo que integraba y absorbía exitosamente nuevas identidades, especialmente a la izquierda aglomerada en el Frente Amplio, la cual registró un importante y sostenido progreso electoral en la década 1985-1995.

Suerte distinta ha sido la del mito del "país nuevo", es decir la del país a la vanguardia del progreso económico y social, asociado al Batllismo de comienzos de siglo. El estancamiento económico y el deterioro social que comenzaron en la década del sesenta pusieron fin al optimismo histórico del Uruguay del medio siglo para sustituirlo por un nuevo pesimismo histórico. Nuevos discursos comenzaron a proliferar buscando hacer sentido de la crisis y proponiendo visiones alternativas para superarla. Algunos de estos discursos incluso cuestionaron la viabilidad del Uruguay como país independiente, mientras que otros pusieron el acento en la "latinoamericanización" del país. La guerrilla tupamara y el golpe de Estado militar fueron los casos más extremos del nuevo pesimismo y de los intentos radicales de romper con el estancamiento.

Pero a través del largo y aparentemente inevitable proceso de deterioro económico del país un nuevo mito "excepcionalista" cobra creciente vigencia social. El mismo tiene varias versiones que en común ponen de cabeza el excepcionalismo anterior al presentar al Uruguay como un país prisionero de su pasado mejor y poco dispuesto a acompañar el proceso de cambio que tiene lugar en la región y en el mundo.<sup>18</sup>

Esta versión del nuevo excepcionalismo fue particularmente aguda en la crítica del liberalismo económico al Uruguay batllista. Pese al hecho de haber logrado algunos avances en la apertura económica durante los gobiernos militares, los intelectuales y economistas liberales percibían con creciente frustración de que forma el Uruguay de la década de los ochenta se rehusaba o se demoraba en adoptar las políticas neoliberales que a partir de esa época comienzan a ser implementadas a través de la región. En la versión extrema de algunos críticos liberales del sistema, el Uru-

---

<sup>16</sup> Recuérdese al respecto la afirmación de Alfonsín de que "con la democracia se come" y la campaña de las "*Diretas já*" en Brasil.

<sup>17</sup> En este sentido, la dictadura militar fue considerada como una aberración, cuya explicación debía ser buscada más allá de las fallas e insuficiencias de la democracia uruguaya.

<sup>18</sup> No es el punto aquí para analizar en qué medida esta percepción sobre la resistencia al cambio se ajusta o no a la realidad. Hay buenos elementos para argumentar que a lo largo de este tiempo los cambios en el modelo económico fueron mayores que lo que sus críticos reconocen.

guay había pasado de ser la "Suiza de América" a ser la "Albania de América" (aunque una Albania democrática), es decir un país arcaico y estatista en una región en rápido cambio hacia economías de mercado. El pesimismo de estos sectores fue confirmado por el fuerte rechazo popular expresado en el plebiscito de 1992 a la ley que autorizaba la privatización de la empresa telefónica estatal ANTEL, el cual puso fin a los intentos de implementar sistemáticamente la primera generación de reformas.

Paralelamente, otra versión diferente del mito del nuevo excepcionalismo se fue desarrollando en la izquierda y en el sector neobatllista del Partido Colorado: el mito del "cambio a la uruguaya". Las dos versiones de este mito –la de la izquierda y la del neobatllismo– difieren en su contenido, pero marcan en común un rechazo al camino decisionista radical de transición a las políticas de mercado emprendido por países como Argentina, Chile y Perú, y en su defensa (en diversas dosis y combinaciones) del gradualismo, la selección y (más por supuesto en el caso de la izquierda que el neobatllismo) el rechazo a la ideología neoliberal. Si el mundo de los noventa al igual que el del comienzo de los cincuenta "vive una revolución" (aunque de signo contrario) no se trata como entonces de unirse a ella para "guiar su curso futuro, aún al precio de acelerar su evolución", sino de emprender un camino paralelo y más lento en el caso del neobatllismo y divergente en el de la izquierda: frente a la "aceleración" el gradualismo; frente a la "imposibilidad de permanecer al margen" el rechazo a la pretendida inevitabilidad.

El discurso del neobatllismo, representado en esta coyuntura por la fracción del gobernante Partido Colorado, el "Foro Batllista" liderado por Julio María Sanguinetti que ocupó la presidencia en dos períodos en la década desde el retorno a la democracia (1985-1990 y 1995-2000), mantiene interesantes continuidades así como significativas diferencias con el de sus antecesores. El neobatllismo de los años noventa ve al mundo –y a la posición del Uruguay dentro de él– en forma sorprendentemente similar al de su antecesor de fines de la década del cuarenta: como enfrentado a cambios radicales que son imposibles de ignorar o evitar. La introducción a su manifiesto para el período 1995-2000 *El Uruguay Entre Todos* afirma: "El fin del siglo sorprende al mundo con una multiplicidad de cambios que se producen en forma acelerada y revolucionaria. [...] Los fracasos de la construcción de aquel anunciado "nuevo orden mundial" justo y equilibrado, no impiden advertir, sin embargo, cambios profundos en el vasto escenario del mundo. Nadie puede ignorarlos sin riesgo de encontrarse como un explorador perdido en la selva." (Foro Batllista 1994: 13)

Pero, ¿cuáles las características definitorias de este cambio?: "El éxito de la economía de mercado ante la planificación central comunista y el de la democracia liberal frente al sistema de partido único miden las dos dimensiones fundamentales del enorme cambio producido." (ibid.: 13-14)

Las fronteras del nuevo orden en el cual está inserto el Uruguay son pues claramente establecidas en la divisoria entre la economía de mercado y la planificación socialista, por un lado, y el corte entre la democracia liberal y los regímenes de partido único, por el otro. Pero si la tarea a ser hegemonizada es una vez más la inserción del país en un nuevo proceso de modernización signado por la economía de mercado y la democracia liberal, el cual le es impuesto desde afuera y frente al cual (como en la postguerra) no hay escape posible, la posición en la cual el Uruguay de los años noventa enfrenta esta tarea es muy diferente a la de los años de postguerra. Ido es el

optimismo histórico que constituía al país en una "posición privilegiada" frente a los desafíos de la modernización. El país es ahora implícitamente parte del mundo subdesarrollado (en el que ciertamente no se reconocía en los años cincuenta) que se ve enfrentado a "un mundo desarrollado egoísta" (ibid.: 13). Idas también son las certezas sobre el rumbo a seguir que permitían la confianza de "ponerse a la cabeza de la revolución" y el optimismo histórico por el cual un país nuevo podía anticipar los efectos no deseados de la modernización. En cambio tenemos incertidumbre y crisis de imaginarios en un orden social dislocado por los efectos de esta nueva etapa de modernización capitalista: "Porque el hombre, quizás por primera vez en la historia vive a la intemperie espiritual y necesita encontrar principios orientadores, en medio del vacío dejado por aquel planteo maniqueo que durante décadas convenció a muchos que encerraba verdaderas verdades indiscutibles." (ibid.: 14)

Extraña afirmación esta en una época histórica en la que, como afirma el mismo texto, *la economía de mercado y la democracia liberal* parecen haberse consolidado en los principios de lectura del imaginario triunfante en el mundo occidental. Una forma de entender esta paradoja es que la eliminación de la frontera discursiva entre capitalismo y socialismo hace más inestables las diferencias internas dentro del sistema liberal-capitalista hegemónico y al mismo tiempo constituye otras fronteras internas al orden triunfante: "Y el GATT, organismo donde debía nacer ese nuevo orden en el terreno comercial mostró *un mundo desarrollado egoísta* que se ha vuelto a compartimentar por los intereses económicos" (ibid.: 13)

Pero más específicamente en el caso discurso neobatllista contemporáneo, la afirmación sobre la ausencia de "principios orientadores" permite establecer un nuevo espacio de diferencias que constituye la identidad del grupo como continuidad histórica con su pasado y como diferencia, *tanto en relación a la izquierda representada por el Frente Amplio como contra los sectores económicamente neoliberales del propio Partido Colorado y del Partido Nacional*. Mientras que, supuestamente, los sectores neoliberales de los partidos tradicionales se guían por los "principios orientadores" del fundamentalismo de mercado y la izquierda continúa prisionera de los principios de signo contrario derivados de esquemas marxistas, el Foro Batllista reivindica sus raíces en la especificidad histórica del Uruguay y en su capacidad de adaptarse flexible y pragmáticamente a las demandas modernizadoras de los nuevos tiempos.

Nuevamente el Estado es constituido en la clave del nuevo proceso de modernización: "El exceso de la religión del Estado no puede ser sustituido *por el exceso de la religión del mercado*. [...] *La caída de los regímenes totalitarios inspirados en la concepción marxista* de la lucha de clases, no agota la discusión sobre las formas políticas de organización de las colectividades [...] El debate de ideas se hace apasionado y apasionante entre quienes sostienen la tesis del Estado mínimo y *quienes creemos que el Estado, aún cambiando de roles, no puede abandonar su condición de garante de los equilibrios de la sociedad*." (ibid.: 13)

En la visión del neobatllismo "el cambio a la uruguaya" está fundado en una versión débil de la afirmación de Luis Batlle de que "el país vive una situación privilegiada". Si este ciertamente no es el caso en los años noventa, al menos el neobatllismo considera que el Estado uruguayo actual mantiene una legitimidad que otros Estados de la región han perdido completamente: el Uruguay es un país con una fuerte tradición estatista y su Estado, al contrario de sus pares regionales, mantiene un rela-

tivamente alto grado de prestigio. Todo proyecto de reforma deberá pues tener en cuenta esta condicionante.<sup>19</sup>

El neobatllismo reconoce las presiones a favor de la reforma del Estado así como los límites de la misma. El neobatllismo identifica al neoliberalismo como el principal impugnador del "gran Estado batllista" ("patrocina el desmantelamiento del Estado"), así como es consciente de las críticas de sectores empresariales que repetidamente atacan los altos costos del Estado y su burocracia.<sup>20</sup> Como obstáculos a la reforma el grupo señala el apoyo social a las empresas públicas (tal como quedó demostrado en el plebiscito de 1992) y a la izquierda, la cual "tras la caída del muro de Berlín produce un cambio ideológico fuerte [...] pierde su pretensión radical y enfrentada a la prédica neoliberal se abroquela en la defensa del Estado reformista". Otro obstáculo a las reformas es "la obvia resistencia al cambio por parte de los sectores corporativos que defienden la estructura y los privilegios."<sup>21</sup>

Es en el contexto del imaginario caracterizado muy esquemáticamente en los párrafos precedentes que el proyecto de reforma administrativa tal como fue discutido y aprobado en 1995 adquiere su sentido como parte de la identidad histórica del partido gestor del Estado. Pero, ¿cuáles fue el contexto institucional del proyecto reformista?

## **Imaginario e instituciones en el proceso de reforma: imaginario político e imaginario de la reforma del Estado**

¿Podemos hablar de un "imaginario de la reforma" y, en caso afirmativo, cuál es su relación con el imaginario político de la época tal como el mismo fue presentado en secciones anteriores? Todo proyecto de reforma intenta redefinir los supuestos sobre los cuales opera la política, creando nuevos principios de lectura del orden político en general o de un área determinada del hacer político en particular y descalificando principios hasta entonces vigentes. La generalidad y la radicalidad de la reforma definirán el alcance de estas redefiniciones. En el caso del Uruguay, lo que caracteriza la reforma administrativa del Estado es que se plantea en el contexto de un imaginario político cuyos principios de lectura son el gradualismo y la modernización, entendida esta última como un proceso progresivo, sin rupturas, que se inscribe en un denso orden institucional.

A los efectos de intentar analizar la forma en que se articula el imaginario de la reforma administrativa del Estado con el imaginario político hegemónico tenemos la ventaja de que el proyecto incorpora una narrativa explícita, que ofrece importantes claves interpretativas. Esta narrativa está contenida en la publicación oficial titulada *La Reforma Administrativa del Estado*, publicada conjuntamente por la Presidencia de la República, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE – Presidencia de la República Oriental del Uru-

<sup>19</sup> Entrevista al ex Presidente Dr. Julio María Sanguinetti (19/02/2001).

<sup>20</sup> Sobre las críticas de los sectores empresariales véase: *Análisis y propuestas del Consejo Superior Empresarial* (1994: 22-23).

<sup>21</sup> Entrevista al Dr. Julio María Sanguinetti (19/02/2001).

guay 1998). Obviamente un estudio completo del imaginario de la reforma deberá incluir el análisis de las más de novecientas páginas de documentos legales y técnicos que hacen el grueso del libro, pero en este trabajo el análisis estará circunscripto a los tres primeros capítulos del volumen, titulados respectivamente: (I) "El Estado en un Contexto de Cambios", (II) "Las Particularidades de Uruguay Ante los Nuevos Desafíos" y (III) "La Reforma Administrativa del Estado Uruguayo", los cuales sitúan la reforma en el contexto político de la época y presentan los principios que la inspiran. Parte de una publicación oficial que no identifica a sus autores y en el que su enunciador son instituciones y no personas, esta narrativa provee un verdadero "texto oficial" en más de un sentido de la palabra.

La narrativa comienza situando a la reforma dentro de un proceso de modernización del cual el Uruguay, como en el pasado, no puede (¿no debe?) escapar: "Uruguay ha enfrentado durante los últimos años la tarea impostergable de reformar el Estado" (p.5).

Pero también como en el pasado, al mismo tiempo que se destaca la inevitabilidad del cambio, se reivindica el particularismo del cambio "a la uruguaya": "El Uruguay ha trazado su propio camino de acuerdo con sus coordenadas históricas, políticas, económicas, sociales y culturales." (p.5).

¿Cuál es "el camino uruguayo"? Históricamente, Uruguay no acompañó, o lo hizo en forma limitada, las llamadas "reformas de primera generación", particularmente las privatizaciones. Como se expresa más arriba, esto dio lugar en la década del ochenta y comienzos de los noventa al pesimismo histórico de los sectores liberales que señalaban al Uruguay como quedando atrás de la ola de reformas neoliberales que tenían lugar en América Latina. Pero el texto constituye *el camino uruguayo* en bases diferentes. Contra las acusaciones de inmovilismo, la narrativa presenta las reformas como parte de un proceso acumulativo y progresivo, basado no en imposiciones externas sino en decisiones internas en el cual un conjunto de iniciativas cuyo sentido y alcance son muy diferentes se articulan en una cadena de equivalencias al significante "Reforma del Estado": "El programa de reformas que empezó a impulsarse simultáneamente en 1995, *recogiendo y nutriéndose de experiencias anteriores que el país ya venía transitando*, comprende transformaciones en el ámbito de la seguridad social, la educación, el sistema político, la seguridad ciudadana, las empresas públicas y la Administración Pública. *La articulación de esos procesos, profundamente imbricados entre sí, constituye en un sentido lato la Reforma del Estado emprendida durante el actual período de gobierno*" (p.5).

Pero no es solamente el *timing* de las reformas lo que las diferencia de otras experiencias de la región sino sus principios ideológicos. Al igual que el imaginario político del neobatllismo, la reforma está signada por el rechazo a la alternativa "Estado-mercado" que se denuncia como falsa: "[la reforma del Estado] ha ido dejando progresivamente atrás la discusión paralizante que desplazaba el centro de las urgencias en un debate *que polarizaba con simplismo los ejes temáticos a favor o en contra del Estado o a favor o en contra del mercado*, como si ambos no fueran complementarios en el mundo contemporáneo." (p.5)

Al igual que la afirmación del neobatllismo sobre "la ausencia de principios orientadores", la denuncia "al simplismo de los extremos" permite situar a la reforma en un espacio de modernización flexible y pragmática, capaz de incorporar selectivamente ciertos principios de orígenes ideológicos diversos, sin que los mismos proporcionen

una clave ideológica única a la reforma, tal como hubiera ocurrido si se reconociera la primacía del mercado, por lo menos en la versión vulgar del neoliberalismo. Profundizando más adelante sobre los "ámbitos de competencia" del Estado y del mercado, la narrativa de la reforma toca nuevamente temas familiares, tales como el posicionamiento del Estado y el mercado en un nivel de igualdad en los procesos sociales: "Durante los últimos años comenzó a consolidarse con más fuerza la idea de que *Estado y mercado* son, directa o indirectamente, las instituciones centrales y estratégicas que actúan en la coordinación de los agentes económicos y sociales" (p.9).

Nuevamente el texto reitera el argumento de la "superación de paradigmas", reelaborado esta vez como el rechazo de la "visión de un Estado omnipotente" y la superación de la visión de "un Estado anoréxico" (p.10); visiones extremas que ciertamente nadie defiende en la vida real, pero que sirven como mecanismo argumentativo para situar la reforma en el punto medio en el que el imaginario político constituye el sentido común por encima de las ideologías.

La reforma toma implícitamente distancia de la ideología neoliberal (si bien reformar el Estado no admite hoy "reduccionismos ideológicos ya superados") (p.9); al mismo tiempo, reconoce oblicuamente ser parte de un proceso basado en ciertos principios en los que, sin duda, dicha ideología ha ejercido influencia: "los diversos procesos que se han llevado a cabo en este sentido en los distintos países *comparten una base esencial*" (p.9).

Pero las bases comunes de los procesos de reforma no son presentadas como derivadas de ciertas concepciones políticas o ideológicas sobre el papel del Estado, sino como un producto histórico, como parte de un *gradual y permanente* cambio en el papel de la gestión del Estado (p.10). El sentido de este proceso histórico es explicitado en un largo párrafo que establece las fronteras entre dos concepciones del Estado: "Este proceso está evolucionando de la prestación directa a la prestación indirecta y regulada de cometidos públicos; de la prestación de servicios reglamentada a la transferencia de pagos por servicios contratados; de estructuras verticales basadas en el principio de autoridad central a operaciones desconcentradas y descentralizadas con delegación de competencias y de decisiones; de privilegiar una cultura basada en los procedimientos y en la utilización de insumos para medir el éxito o fracaso en la función pública, a una centrada en lograr resultados en términos de su misión y de la satisfacción de los usuarios." (p.10).

Según la narrativa de la reforma, aunque los procesos de reforma regionales tienen una matriz histórica común que se cristaliza en los principios que definen un nuevo modelo de Estado tal como el mismo es formulado en la cita anterior, los mismos sin embargo están abiertos a las diferencias: "Aunque no todos son asimilables a un mismo patrón de cambio, *sino que es posible advertir en ellos especificidad propia de acuerdo a las realidades nacionales y a las prioridades de cada país.*" (p.9).

Es precisamente de "las particularidades de Uruguay ante los nuevos desafíos" que se ocupa el capítulo II del texto oficial. Articulada, como se señala más arriba, a un conjunto de iniciativas más amplias, tales como la reforma de la seguridad social y de la educación pública, la reforma administrativa se justifica en términos de una estrategia de aumento de la competitividad a fin de sustentar los que se identifican como dos procesos claves de la estrategia de crecimiento vigente a partir del restablecimiento de la democracia: la apertura externa y la integración regional



(p.14). Según se señala: "En los trece años transcurridos desde el restablecimiento de la democracia la producción, la inversión, el comercio exterior y el consumo han tenido incrementos importantes, tanto en una comparación a nivel nacional –en el que superan los obtenidos en cualquier otro período previo del que se disponga información– como a nivel continental, en el que sólo son superados, en términos per cápita, por los obtenidos por Chile" (p.15).

Ecós del excepcionalismo uruguayo, en este período: "En el área social, el Uruguay es el país latinoamericano que presenta la distribución del ingreso más igualitaria y es, además, el único que, en promedio, los sectores de más bajos ingresos han obtenido aumentos superiores a los del promedio nacional de 48,6% per cápita desde 1984" (p.15).

La reforma del Estado es pues parte de una estrategia que tiene como centro la apertura externa, la cual obviamente es parte de los principios rectores del nuevo modelo económico vigente en América Latina. Pero según la narrativa de la reforma, lo que distingue el caso uruguayo del de otros países de la región que han adoptado este modelo, es que en el caso uruguayo el objetivo de la reforma no está signado por la necesidad o la imposición externa: "No surge a partir de la necesidad de generar ingresos *para financiar procesos de ajuste y estabilización*, como puede haber sido el caso de otros países de la región. En efecto, una de las particularidades que distingue la Reforma del Estado en Uruguay es que tiene como objetivo fundamental, precisamente, contribuir a mejorar la productividad de la economía para enfrentar de manera exitosa el nuevo escenario de mayor apertura comercial e integración regional e internacional [...]" (p.16).

Tenemos en el párrafo anterior un nuevo ejemplo del proceso de identificación y diferencia con respecto al nuevo modelo económico vigente en América Latina, lo que caracteriza a la narrativa de la reforma: identificación con los principios de apertura comercial, productividad y eficiencia que caracterizan el nuevo modelo, pero distancia de los procesos de ajuste estructural y estabilización que fueron la *bête noire* de los críticos del modelo de reforma, y con los cuales el modelo fue fuertemente identificado, principalmente en su primera fase.

De esta manera, tenemos presentes en la narrativa los dos principios de legitimación que coexisten en la reforma. Por un lado, se legitima por su identificación con un proceso de modernización en el que rigen principios de validez universal: "Figuran las *tendencias ineludibles de un mundo en vertiginoso cambio* signado por la globalización, la apertura y la integración de las economías y la irrupción de nuevas tecnologías [...]" (p. 5).

Pero si sumarse a un proceso de modernización requiere "hacer como hacen los otros", paralelamente la reforma se legitima también por mantener el control nacional del proceso, el "hacerlo a nuestra manera". De allí la afirmación de que la reforma no tuvo como origen el ajuste estructural y la estabilización, típicos procesos en que la imposición externa alcanza su máxima expresión. En el mismo sentido la afirmación de que la reforma toma del modelo universal no su totalidad sino los elementos que le son útiles para adaptarlos a la realidad nacional: "[...] cabe señalar las particularidades con que cada país ha diseñado sus propias estrategias de inserción en ese nuevo mundo abierto a la competencia y poblado por eso mismo por oportunidades y retos" (p.5)

En este proceso de marque y desmarque con relación a los procesos globales y regionales de reforma, el énfasis está puesto en tomar distancia de su dimen-

sión privatizadora –que levanta fuertes resistencias en el país, siendo el aspecto más visible de la primera generación de reformas– y reafirmar su dimensión de construcción institucional del Estado, tarea que es parte del espacio político-ideológico común de la mayoría de los partidos políticos uruguayos. En otras palabras, tomar distancia de ciertos aspectos del modelo permite identificarse con otros más aceptables a los uruguayos: “En concordancia con esa conclusión se observan en diversos países procesos de revisión del papel del Estado. Esto ha dado lugar, por un lado, a procesos de privatización (Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Argentina y Chile presentan claramente procesos de este tipo) y, por otro, a la implementación de cambios en la administración y funcionamiento del Estado tendientes a la obtención de un Estado más eficiente que brinde mejores servicios a un menor costo... (procesos de este tipo se observan, por ejemplo, en Canadá y Uruguay)” (p. 11).

De esta forma, la reforma se ajusta al modelo gradualista de modernización sin rupturas, característico del neobatllismo. Este modelo tiene su anclaje en las instituciones, principalmente en el Estado y está centrado en la propia institución desde la que se genera el cambio: “La Reforma Administrativa del Estado uruguayo se enmarca plenamente dentro de la estrategia global del país, y se define como un proceso de cambio gradual y persistente, con etapas previas y plazos determinados. En tal sentido, su objetivo fundamental [...] se orienta a fortalecer el papel del Estado como elemento estratégico para mejorar la competitividad y cumplir las prioridades del país.” (p.18).

Pero si existen importantes elementos comunes con el imaginario que ha hegemonizado históricamente la política uruguaya, hay sin embargo al menos una importante diferencia. El optimismo histórico propio de un país a la vanguardia del cambio, cristalizado en el mito del “país nuevo” abierto a la acción anticipatoria del Estado y a la innovación social, tal como formulado por José Batlle y Ordóñez a comienzos de siglo, ha desaparecido hace largo tiempo atrás. Pero también ha desaparecido el componente optimista del mito del “excepcionalismo uruguayo,” tal como fue formulado por el batllismo de postguerra, encapsulado en la tarea prometeica de “guiar el curso futuro de la revolución, aún al precio de acelerar su evolución.” Enfrentado a una nueva “revolución de nuestro tiempo” de signo muy distinto a las anteriores, la tercera versión del imaginario batllista produce apenas una versión débil del excepcionalismo uruguayo. Al igual que en relación a la “revolución” de la postguerra, no se puede pretender permanecer al margen de la “nueva revolución” o “condenarla o rechazarla”. El Uruguay de fin del siglo veinte tampoco puede guiar su curso futuro, ni mucho menos acelerar su evolución. Como máximo puede adaptarse selectivamente a la misma, tomando aquellos elementos que son legítimos y legitimables, procurando de esa forma evitar algunos de sus costos y efectos no queridos.

## Los límites institucionales de la reforma

Como se estableció en la primera parte de este trabajo, el discurso de la reforma no puede ser separado del contexto institucional en el cual la misma está sedimentada. Como se señalaba en el primer capítulo, las instituciones actúan normalmente como “filtros” que bloquean procesos reformas. ¿Cómo fue posible en el caso

uruguayo superar los bloqueos institucionales y como "filtraron" las instituciones políticas uruguayas el proceso de reforma?

La reforma fue posible porque su proceso de aprobación e implementación estuvo marcado por una estrategia que más que consolidar apoyos políticos a la misma buscó minimizar los vetos que podía enfrentar. Para alcanzar este objetivo *la reforma fue centralizada en su elaboración, despolitizada en su aprobación y flexible en su implementación.*

Para la elaboración de la reforma fue creado un nuevo organismo, el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), el cual fue insertado en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), un órgano de naturaleza fundamentalmente técnica, que a su vez depende directamente de la Presidencia de la República (Constitución art.230 y Ley 16.736 art.704). El Comité está integrado por el director de la OPP, el Ministro de Economía y Finanzas y el Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC). Mientras la dependencia de la Presidencia aseguró al CEPRE un importante respaldo institucional, la participación en el Comité del Director de la OPP y del Ministro de Economía le aseguró una estrecha relación con los ministerios encargados de la asignación de recursos. De esta manera, se concentraron los aspectos políticos, institucionales y financieros de la reforma en un organismo de cúpula del Estado. Dentro del CEPRE fue instituida una Secretaría Ejecutiva, la cual está integrada fundamentalmente por funcionarios técnicos, quienes fueron los verdaderos intelectuales de la reforma. Para su elaboración contaron con el respaldo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo y la participación de un número de consultoras nacionales e internacionales.

La participación de actores de la sociedad civil en el proceso de reforma fue mínima. En 1995, cuando comenzó el proceso de elaboración de la reforma fue creado un organismo consultivo, la Comisión Sectorial para la Reforma del Estado. Este organismo estaba situado en la órbita de la OPP y era constituido por representantes de todos los ministerios, la OPP, la ONSC, dos delegados de los trabajadores y un delegado de las empresas privadas (Decreto N°140/95). Pero tanto los representantes de los trabajadores como los del sector empresarial se retiraron de la Comisión tras asistir a las primeras reuniones. El representante del sindicato de los trabajadores, la Confederación de Funcionarios del Estado (COFE), alegó que el retiro de su delegación se debió a que en opinión del sindicato la Comisión no era receptiva a las propuestas de sus miembros y lo único que salía de la misma era lo que ya venía elaborado por el Poder Ejecutivo.<sup>22</sup> Por su parte, la representante de las entidades empresariales afirmó que su retiro se debió a sentirse profundamente defraudada tanto por las metas como por el ritmo de avance hacia soluciones concretas de los múltiples problemas planteados.<sup>23</sup> Sin embargo, por razones que quedarán claras más abajo, ni el sindicato de trabajadores estatales ni las gremiales empresarias se opusieron activamente a las reformas.

<sup>22</sup> Entrevista a Héctor Morales, Secretario de Organización de COFE (08/02/2001).

<sup>23</sup> Entrevista a María Dolores Benavente, asesora de la Cámara Nacional de Comercio (06/03/2001).

Deliberadamente el proceso de aprobación parlamentaria de la reforma presentó un bajo perfil político. La misma fue enviada al parlamento como parte de la Ley de Presupuesto del año 1995, una ley ómnibus que constituye la pieza legislativa más importante de todo gobierno. Significativamente, la reforma es enviada al Parlamento durante el primer año del nuevo gobierno, período en el cual los gobiernos gozan generalmente de máximos apoyos políticos. Los artículos de la ley que se refieren a la reforma no fueron agrupados como un capítulo separado de la ley sino que se insertaron en diversas secciones de la vasta ley. La reforma fue deliberadamente desideologizada, siendo presentada como una cuestión técnico-administrativa más que política. En la discusión parlamentaria de la Ley de Presupuesto el centro del debate estuvo centrado en otras cuestiones, tales como la asignación de recursos a la enseñanza y la creación de nuevos impuestos. La reforma no fue objeto de un debate importante ni en las comisiones de Hacienda de las dos Cámaras ni en sus plenarios. El apoyo político a la Ley de Presupuesto, incluida en ella la reforma, fue garantizado por las mayorías del presidencialismo de coalición. En la medida que existieron algunas discrepancias, las mismas fueron resueltas al nivel de cúpula por el Presidente Sanguinetti y el líder del Partido Nacional Alberto Volonté. A nivel del Parlamento los acuerdos necesarios fueron gestados por los principales operadores políticos de la coalición de gobierno en el Senado. La oposición de izquierda participó en forma marginal de la discusión de la reforma, centrando sus fuerzas en la negociación de otros aspectos de la Ley de Presupuesto. El tema de la reforma del Estado salió excepcionalmente a la prensa durante el largo proceso parlamentario de la Ley de Presupuesto.<sup>24</sup>

Si la reforma fue centralizada en su elaboración, la misma fue descentralizada y flexible en su implementación. En cumplimiento de sus cometidos legales de "implementar y dar continuidad al programa de modernización del Estado así como verificar el cumplimiento de las metas fijadas al respecto" (Art 703 de la Ley 16.736), el CEPRE realizó una importante tarea de reglamentación y seguimiento de la reforma del Estado. Pero el CEPRE carecía de poder para forzar a los diversos organismos de la Administración Central a implementar la reforma. Su implementación, por tanto, no fue compulsiva sino que quedó a la discreción de los Ministros. La reforma estableció incentivos financieros para su implementación, permitiendo a los Ministerios retener hasta un 70% de las economías realizadas por la reforma (tercerizaciones y declaraciones de personal excedente) para pagar los costos del programa de alta gerencia creado por la reforma, así como para premiar a los mejores funcionarios de acuerdo al nuevo sistema de evaluación también creado por la misma. Pero cada Ministro decidió el alcance y la profundidad de la reestructura de su Ministerio, con resultados bastante diferentes entre los Ministerios "reformistas" y aquellos más reacios al proceso, con los consiguientes problemas para la sustentabilidad de los cambios.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Entrevistas al Diputado del Nuevo Espacio Iván Posadas (08/02/2001), al ex Senador del Partido Nacional Jorge Gandini (20/02/2001) y al Senador del Frente Amplio Danilo Astori (19/02/2001).

<sup>25</sup> Entrevista a Ernesto Martínez, Representación del BID en Montevideo (09/03/2001).

La reforma finalmente aprobada fue limitada a la Administración Central, dejando afuera de la misma a la mayoría de los empleados del Estado, incluyendo los de los gobiernos departamentales, las empresas públicas, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la policía, el ejército, la enseñanza y otros organismos autónomos (los llamados organismos del Art. 220 de la Constitución). Las razones para esta limitación del universo de la reforma fueron tanto legales como políticas. Legalmente, al elegir la Ley de Presupuesto como el instrumento legislativo de la reforma se dejaron afuera aquellos organismos del Estado, como los gobiernos departamentales y los Entes Autónomos que tienen sus propias leyes presupuestales (Const. Art. 62 y 63). Por otra parte, la Constitución establece que los gobiernos departamentales y los Entes Autónomos comerciales del Estado deberán dictar sus propios estatutos para sus funcionarios, lo cual probablemente haría inconstitucional la aplicación de la reforma en estos organismos.<sup>26</sup>

Pero además de los límites legales, el universo de la reforma tuvo también claros límites político-institucionales. Las Intendencias del interior adquirieron en el correr de los años noventa una creciente importancia política para los partidos de la coalición de gobierno. Reducidos a una decreciente minoría electoral en la ciudad capital, Montevideo, el Partido Colorado y el Nacional controlaban en 1995 las dieciocho Intendencias del interior, las cuales constituían así un capital político clave. Significativamente, mientras a lo largo de la década decreció el número de funcionarios públicos en la Administración Central, en los Entes Comerciales e Industriales del Estado y en la Intendencia de Montevideo, el mismo aumentó en las Intendencias del interior, cuyo gasto real se incrementó en 50% en términos reales durante la década<sup>27</sup>, lo cual sugiere que dichas Intendencias, o por lo menos la mayoría de ellas, continúan funcionando como reductos de "clientelismo de masas". En lo que tiene que ver con los Entes Comerciales e Industriales del Estado, su principal eje de politización en los años noventa estaba radicado en el nombramiento político de sus directores, lo cual se mantuvo inalterado en la reforma. Igualmente, en la Administración Central se mantuvieron inalteradas las normas sobre los "funcionarios de particular confianza", los cuales conjuntamente con los directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados representan los principales elementos del "clientelismo de cuadros", es decir, de la colonización de ciertos espacios del Estado por cuadros políticos o técnico-políticos de los partidos gobernantes.

La agenda de la reforma se vio también fuertemente acotada por variables de naturaleza político-institucional. La derrota de la propuesta privatizadora de las empresas públicas en el referéndum de 1992 estableció un límite de naturaleza general a la agenda de reforma del Estado. Como consecuencia, la segunda administración Sanguinetti cambió el énfasis de la agenda reformista de la reforma de las empresas públicas (que dominó la agenda de fines de los años ochenta y comienzos de los noventa) a la reforma de la Administración Pública, que fue el centro de su estra-

<sup>26</sup> Sin embargo, la propia Constitución (Art. 64) abre la posibilidad de que la Ley, por dos tercios del total de componentes de cada Cámara, pueda establecer normas especiales, que por su generalidad o naturaleza sean aplicables a los funcionarios de todos los gobiernos departamentales y de todos los Entes Autónomos, o de algunos de ellos, según los casos.

<sup>27</sup> Entrevista a Luis Mosca, ex Ministro de Economía y Finanzas (09/03/2001).

tegia reformista en la segunda mitad de la década. En la etapa de elaboración del proyecto de reforma, proyectos alternativos fueron testados en encuestas de opinión y *focus groups* de ciudadanos y funcionarios públicos antes de ser formalizados, con lo cual se eliminaron aspectos polémicos que podían ser potencialmente objeto de fuerte oposición o aún de un referéndum.<sup>28</sup>

La resistencia a la reforma dentro del funcionariado público fue minimizada porque la reforma aprobada establecía nuevos sistemas de premios pero no de castigos. Así, se establecían importantes incentivos económicos para la jubilación o el pasaje a la actividad privada de los funcionarios, pero no se contemplan despidos forzados. El nuevo sistema de evaluación de funcionarios, basado en una distribución forzada de las calificaciones, contempla recompensas económicas a los funcionarios en las dos categorías tope ("sobresaliente" y "muy bueno"). Pero significativamente, una de las pocas propuestas de reforma bloqueadas en el parlamento fue la de que aquellos funcionarios clasificados en el 10% del régimen de distribución forzada deberían retirarse de la función pública.<sup>29</sup>

Igualmente, las principales ventajas comparativas de los funcionarios públicos, tanto en término de reglas formales como de las informales, no fueron afectadas por la reforma. La reforma dejó intacto el rígido sistema de inamovilidad de los funcionarios públicos, probablemente la ventaja más importante para los funcionarios de carrera, pero que en la visión de la mayoría de los expertos en la Administración Pública uruguaya constituye un serio obstáculo para la vigencia de las reglas de juego formales de la administración. Tampoco fueron afectados por las reformas del régimen de horarios, que facilita el doble empleo y cuyo incumplimiento, principalmente por los profesionales universitarios, constituye uno de los principales "textos ocultos" de la administración pública. Igualmente, el régimen de pagos que permite el otorgamiento de recompensas salariales encubiertas y el uso del poder monopólico de las empresas públicas para el pago de sueldos por encima de los niveles de mercado tampoco fueron afectados. Finalmente, no fueron tampoco sustancialmente afectados por la reforma el régimen de funcionarios no permanentes (contratados, becarios, pasantes, contratos de obra), los cuales además de constituir una administración cuasiparalela otorgan un significativo margen de discrecionalidad y paralegalidad a la cúpula gobernante.

## Conclusiones

El análisis del proceso de Reforma de la Administración Pública Uruguaya emprendido en el cuerpo de este trabajo muestra que bajo su apariencia tecnocrática y desideologizada, sus alcances y contenidos estuvieron condicionados políticamente, tanto en relación a sus límites discursivos como a sus filtros político-institucionales.

<sup>28</sup> Como resultado, una propuesta que eliminaba la inamovilidad de los funcionarios públicos fue descartada. Entrevista a un alto funcionario del CEPRE (05/02/2001).

<sup>29</sup> Entrevista con Gerardo Cedrola, Consultora Booz y Allen (05/03/2001).

Discursivamente, la Reforma se legitimó internamente al insertarse dentro de las fronteras del imaginario político hegemónico en el Uruguay y externamente al insertarse dentro del discurso de las reformas de segunda generación. Para ese fin construyó una compleja relación de identidades y diferencias con los programas de reformas estructurales desarrollados en América Latina en los años ochenta y noventa. En un país que había rechazado los aspectos más fuertemente neoliberales de la agenda de reformas estructurales propulsada por las agencias internacionales (principalmente las privatizaciones), así como las estrategias de *shock* mediante las cuales estos programas fueron adoptados por otros gobiernos latinoamericanos, la reforma se identificó con un proceso de modernización gradual adaptado a las condiciones nacionales, en el cual los aspectos de reconstrucción institucional del Estado predominan sobre la reivindicación de las reglas de mercado.

En cuanto tal, el objetivo de la reforma fue plenamente compatible con la cultura política uruguaya, expresada en los imaginarios políticos de sus grupos mayoritarios.

La reforma fue elaborada por un grupo de técnicos consustanciados con los sistemas modernos de gerenciamiento público. Pero dichos técnicos nunca tuvieron el poder autónomo de definir el alcance y el contenido de las reformas independientemente de sus respaldos político-institucionales. Entre los técnicos del CEPRE que participaron en la elaboración de la reforma existió una conciencia clara de que los cambios debían generar las mínimas resistencias sociales ("cambios sin cadáveres").<sup>30</sup> También existió una clara conciencia de la inconveniencia de intentar estrategias de *shock* para su aprobación e implementación.<sup>31</sup> De acuerdo a estos parámetros institucionales, se diseñó una estrategia que evitó exitosamente la oposición abierta a la reforma mediante la implantación de un proceso de reforma "sin perdedores".

Para ello todos los principales actores del sistema político de la época vieron respetados sus intereses fundamentales. El sistema político vio preservado sus espacios de colonización de masas y de cuadros del Estado (Intendencias del interior, directorios de las Entes Industriales y Comerciales del Estado, puestos de particular confianza, etc.). Por su parte, los funcionarios públicos preservaron su inamovilidad así como las reglas informales que flexibilizan sus horarios y remuneraciones. Adicionalmente, la reforma les dio la opción de retirarse de la Administración Pública con generosos incentivos económicos, e incluso aquellos que fueron declarados disponibles mantuvieron sus salarios hasta alcanzar la edad de retiro. Es difícil imaginar en este contexto la posibilidad de una oposición efectiva por parte del sindicato.<sup>32</sup> La implantación descentralizada de las reformas permitió también preservar los microespacios de poder y privilegios al interior de la administración, así como la implantación de nuevos apoyos tecnocráticos a partir del régimen de alta gerencia y la vigencia de contratos de obra y otros mecanismos de tercerización.

<sup>30</sup> Entrevista a alto funcionario del CEPRE (12/02/2001).

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Al mismo tiempo, la creación de puestos de alta gerencia, el mantenimiento del régimen de contratos de obra y la tercerización de funciones no esenciales del Estado abre la posibilidad de nuevas interfaces entre el sistema político y sus bases de apoyo tecnocrático.

Para los empresarios, si bien la reforma no alcanzó los alcances que algunos reclamaban, logró por lo menos una baja significativa en el número de empleados públicos, aunque los costos de este logro puedan ser cuestionables.

En lo que se refiere a su contexto externo, la reforma permitió al gobierno reivindicar sus credenciales reformistas frente a los organismos internacionales tras haber quedado atrás en las llamadas reformas de primera generación. Por su parte, los organismos internacionales pudieron respaldar una reforma sin costos sociales abiertos que concuerda con su agenda de reformas de segunda generación y los principios de "buen gobierno".

El determinar en qué medida los resultados efectivos de la reforma han estado de acuerdo con su objetivo de lograr una gestión más eficiente y eficaz del Estado está más allá de los objetivos de este trabajo. Por otra parte, las estrategias gradualistas hacen la realización de estos balances más difíciles por sus difusos límites espacio-temporales. Pero la historia de las reformas enseña que no existen reformas sin perdedores y que estrategias de *shock* y gradualistas tienen diversos balances de costos y beneficios. Puede sugerirse que en el caso de una reforma gradualista como la uruguaya se mantienen al interior del espacio público una superposición de lógicas de gestión pública (patrimoniales, weberianas, nueva gerencia, etc.) que hacen más probable la continua reproducción de las dislocaciones institucionales tal como fueron analizadas en los dos primeros capítulos de este trabajo. Como resultado de esto, la posibilidad de constituir los nuevos modos de gerenciamiento en hegemónicos estará limitada por los viejos y nuevos "textos ocultos" que intentarán neutralizar aquellos aspectos de las nuevas prácticas consideradas lesivas por los actores a quienes se les intenta aplicar.<sup>33</sup>

No obstante, el elegir el camino de una reforma gradual y limitada el gobierno uruguayo logró implantar algunos cambios relativamente importantes en la Administración Pública, pero el deliberado perfil bajo que se le dio a la misma lleva como contrapartida la falta de reconocimiento de sus alcances, reforzando perversamente una cultura política que transforma la resistencia al cambio en fatalismo y virtud al mismo tiempo. Finalmente, no existen las reformas sin costos; en el caso de la reforma uruguaya los costos de lo que no se hizo han de ser cargados difusamente por la sociedad en general y por las generaciones futuras.

## BIBLIOGRAFÍA

- Austin, J. L. (1962): *How to do Things with Words*, Clarendon Press, Oxford.  
 Baldwin, R. (1995): *Rules and Government*, Clarendon Press, Oxford.

<sup>33</sup> Así, por ejemplo, en algunas reparticiones públicas las calificaciones superiores de la distribución forzada se asignan en forma rotativa a sus funcionarios, a los efectos de evitar el "divisionismo" de su aplicación estricta. Entrevista a Ana Laura Rodríguez, investigadora sobre la reforma de la Administración Pública Uruguaya (02/03/2001).



- Barros, S. (1998): *Order Democracy and Stability: The politics of Argentina between 1976-1992*, Ph.D thesis, University of Essex.
- Batlle, L. (1965): *Pensamiento y Acción*, Editorial Alfa, Montevideo.
- Black, J. (1999): "Using Rules Effectively", en McCrudden (ed.) *Regulation and Deregulation. Policy and Practice in the Utilities and Financial Services Industries*, Clarendon Press, Oxford.
- Blight, M. (1997): "Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Economy", *Comparative Politics*, pp. 229-249.
- Brown, G. y Yule, G. (1983): *Discourse Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge and London.
- Buquet, D., Chasquetti, D. y Moraes, J.A. (1998): *Fragmentación Política y Gobierno en el Uruguay: Un Enfermo Imaginario?*, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- Butler, J.E., Laclau, E. y Žizek, S. (2000): *Contingency, hegemony, universality: contemporary dialogues on the left*, Verso, London.
- Cavarozzi, M. (1992): "Beyond Transitions to Democracy in Latin America", *Journal of Latin American Studies* 24, pp.665-684.
- Correa Freitas, R. y Vázquez, C. (1998): *Manual de Derecho de la Administración Pública*. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- De Armas, G. y Garcé, A. (coord) (2000): *Técnicos y Política. Saber y Poder: encuentros y desencuentros en el Uruguay contemporáneo*, Editorial Trilce, Montevideo.
- Derrida, J. (1981): *Positions*, Chicago University Press, Chicago.
- Foro Batllista (1994): *El Uruguay Entre Todos. Programa 2000*, Montevideo.
- Filgueira, F. y Papadopoulos, J. (1997): "Putting Conservatism to Good Use? Long Crisis and Vetoed Alternatives in Uruguay", en Chalmers, D. y Vilas, C. (eds.) *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*, Oxford University Press, Oxford.
- Gasche, R. (1986): *The Tain in the Mirror: Derrida and the Philosophy of Reflection*, Cambridge Mass, Harvard University Press.
- Goetz, K. (2001): *Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization?*, Paper presented at the ECPR General Conference 2001, 6-8 September, Canterbury, Kent.
- Gramsci, A. (1971): *Prison Notebooks*, Ed. Lawrence and Wishart, London.
- Griggs, S. y Howarth, D. (2001): *Making Sense of Ambiguity. Ideas, Interests and Policy Discourse*, Paper prepared for the 51<sup>st</sup> PSA Conference, 10-12 April 2001 Manchester.
- Hall, J.O. (1954): *La Administración Pública en el Uruguay. Sugerencias para una reforma de la Organización Administrativa*, Instituto Nacional del Libro, Montevideo.
- Hall, P. (1989): *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton University Press, Princeton.
- Hall, P. (1993): "Policy Paradigms, Social Learning and the State", *Comparative Politics* 25, April, pp.275-296.
- Howarth, D. (2000): *Discourse*, Open University Press, Buckingham.
- Howarth, D. (1995): "Discourse Theory", en Marsh, D. y Stoker, G. (eds.) *Theory and Methods in Political Science*, Macmillan Press, Houndmills, Basingtoke.
- Instituto de Ciencia Política (2000): *Elecciones 1999/2000*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Jessop, B. (1990): *State Theory*, Polity Press, Cambridge.
- Kahler, M. (1992): "External Influence, Conditionality and the Politics of Economic Adjustment", en Haggard, S. y Kaufman, R. (eds.) *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton.
- Kato, J (1996): "Review Article: Institutions and Rationality in Politics – Three Varieties of Neo-Institutionalists", *British Journal of Political Science* 26, pp.553-582.

- Laclau, E. (1999): "Politics, Polemics and Academics: An Interview by Paul Bowman", *Parallax* vol 5, no.2, pp. 93-107.
- Laclau, E. (1990): *New Reflection on the Revolution of our Time*, Verso, London.
- Laclau, E. y Mouffe, Ch. (1985): *Hegemony and Socialist Strategy*, Verso, London.
- Macdonell, D. (1986): *Theories of Discourse: An Introduction*, Basil Blackwell, Oxford.
- March, J.G. y Olsen, J.P. (1984): "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review* 72, 2, pp.734-79.
- Millar, A. (2001): *A Lacanian Psychoanalytic Interpretation of Conflict in Northern Ireland*, IBIS working paper no.13.
- Narbondo, P. y Ramos, C. (2000): *Reforma Administrativa y Capacidad Estatal de Conducción Montevideo*, Instituto de Ciencia Política, mimeo, Montevideo
- North, D. (1990): *Institutions, institutional change, and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Oficina Nacional de Servicio Civil (1998): *Revista de Administración Pública Uruguaya, No.22* (Enero), Montevideo.
- Olson, M. (1982): *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, New Haven.
- Oszlak, O. (1972): *Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya*, Naciones Unidas, Nueva York.
- Pérez Pérez, A. (1999): *Constitución Uruguay de 1967* (4a edición), Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (1998): *La Reforma Administrativa del Estado*, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Montevideo.
- Rogowski, R. (1977): *Commerce and Conditions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton University Press, Princeton.
- Rorty, R. (1989): *Contingency, Irony and Solidarity*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sassure, F. (1981): *Course in General Linguistics*, Fontana, Suffolk.
- Scott, J.C. (1990): *Domination and the Arts of Resistance, Hidden Transcripts*, Yale University Press, New Haven and London.
- Searle, J.R. (1975): "Indirect Speech Acts", en Cole, P. y Morgan, J.L. (eds) *Syntax and Semantics 3: Speech Acts*, Academic Press, New York.
- Sikkink, K. (1991): *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*, Cornell University Press, Ithaca and London.
- Simon, H.A. (1976): *Administrative Behaviour*, The Free Press, New York.
- Torring, J. (1999): *New Theories of Discourse*, Oxford, Blackwell.
- Vanger, M. (1963): *José Batlle y Ordóñez of Uruguay: The Creator of his Times, 1902-1907*, Harvard University Press, Cambridge Mass.
- Williamson, J. (1994): "In Search of a Manual for Technopols", en Williamson, J. (ed.) *The Political Economy of Policy Reform*, IIE, Washington D.C.

**Abstract** In recent decades the crisis and redefinition of the traditional model of public administration has been a major object of study in political science. In general, the theoretical approaches employed have tended to underestimate the role played by political ideas (imaginaries, paradigms and discourses) in reform processes. In this respect, theoretical concepts such as those of hegemony and paradigmatic change, which derive from the schools of discourse analysis and historical institutionalism, can help us to understand the characteristics of the reform process that has been taking place in Uruguay's Central Administration since 1995. The nature and scope of the administrative reform process cannot be properly understood without examining its relationship to the political imaginary of this era. It is along these lines that this article seeks to explore the reformist discourse and its interaction with the hegemonic political imaginary. At the same time, it analyzes the relationship between the political strategy underpinning the reform process and the politico-institutional "filters" within the state apparatus that work to limit its scope.