

Retórica, Ideas y Juicio como Marco de Análisis de las Reformas de la Administración

Marcelo Moriconi Bezerra, (Instituto Universitário de Lisboa, ISCTE-IUL, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, CIES, Portugal)

RESUMO: *Duas décadas decorreram desde que os países latino-americanos incorporaram nas suas agendas políticas questões destinadas a reformar, pelo menos do ponto de vista discursivo, a situação da administração pública. Apesar da abundante bibliografia, as administrações públicas da região não têm melhorado substancialmente e mantêm-se vícios culturais e políticos como o clientelismo ou a corrupção. Estes problemas não se relacionam com a falta de legislação senão com o seu incumprimento. É também de destacar que uma grande parte da narrativa sobre as reformas tem estado marcada por um discurso técnico que trabalha sobre uma realidade limitada às instituições formais e à criação de novos arranjos institucionais e pautas de motivação dos quadros. Perante esta situação e diante da necessidade de promover novos e melhores estudos, o trabalho apresenta um novo enfoque multidisciplinar para a investigação sobre as reformas administrativas, ao incorporar ferramentas do pensamento complexo (Morin 1994), do juízo retórico (Roiz 2003), da análise do discurso e do papel das ideias na construção de imaginários políticos.*

ABSTRACT: *Dos décadas han transcurrido desde que los países latinoamericanos incorporaron a sus agendas cuestiones destinadas a reformar, al menos desde lo discursivo, la situación de la administración pública. A pesar de la abundante bibliografía, las administraciones públicas de la región no han mejorado sustancialmente y se mantienen vicios culturales y políticos como el clientelismo o la corrupción. Estos problemas no se relacionan con la falta de legislación sino con su incumplimiento. Es de destacar que gran parte de la narrativa sobre las reformas ha estado signada por un discurso técnico que trabaja sobre una realidad limitada a instituciones formales y a la creación de nuevos arreglos institucionales y pautas de motivación de las plantillas. Ante este marco, y ante la necesidad de promover nuevos y mejores estudios, el trabajo presenta un nuevo enfoque multidisciplinar para la investigación sobre las reformas administrativas incorporado herramientas del pensamiento complejo (Morin 1994), el buen pensar*

retórico (Roiz 2003), el análisis de discurso y el rol de las ideas en la construcción de imaginarios políticos.

El artículo pretende subrayar la importancia de buscar nuevos enfoques teóricos y metodológicos para la ciencia política y, fundamentalmente, para el análisis de las reformas administrativas. En este caso, se propone un acercamiento desde el estudio de las ideas que articulan los discursos sobre el tema y la necesidad de incorporar *el buen pensar retórico* al ámbito de lo político. El trabajo también presenta, de modo simple y sintético, un recorrido por los aspectos fundamentales del análisis del discurso como teoría y método científico. Por último, se enumeran las herramientas analíticas específicas del análisis discursivo que ayudan a poner en práctica el enfoque sugerido. Cabe destacar que, a pesar de que el trabajo se enmarca en una perspectiva multidisciplinar, se recuperan herramientas que ya han sido utilizadas por tradiciones teóricas singulares en cada disciplina, tanto en Ciencia Política y de la Administración, como en Teoría Política.

RETÓRICA Y DEMOCRACIA

Javier Roiz se refiere a la necesidad de recuperar el buen pensar a la hora de reflexionar sobre lo político y mantener un sentido crítico constante que evite caer en el conocimiento limitado y cerrado por el dogma de la *sociedad vigilante*:

“El siglo XXI se muestra abiertamente a favor de una sociedad que podemos llamar vigilante. Quizá mejor debamos decir que fue necesario preparar una sociedad vigilante para luego establecer el Estado occidental. Esta sociedad se caracteriza por varios puntos centrales que se ejercen como axiomas: i) la vida es una guerra incesante, una lucha continua, vivir es prepararse para la lucha; ii) el saber es poder, y por ello la pedagogía y sus instituciones caen

inevitablemente en el campo de lo político y su pugnas; iii) lo esencial de la vida es el tiempo de vigilia, la letargia es asociada a pérdida de vida y directamente considerada tiempo flojo, necesario en un mínimo, pero a todos los demás efectos improductivo; iv) el tiempo histórico y la acción humana están sometidos al principio de identidad aristotélico, la vida fluye siempre hacia delante y, más pronto o más tarde, inconfesadamente hacia abajo.” (Roiz 2008, 311)

En este contexto, Roiz considera que existe una confusión entre actividad mental y pensamiento: “el mundo moderno ha pervertido el concepto de pensamiento” que, en realidad, “ha quedado equiparado a actividad mental” (Roiz 1998, 32). La mente moderna, amparada en el culto a la Razón impulsado por la Ilustración y el Romanticismo, se ha igualado a la capacidad de ordenar, y todo aquello incontrolable o no racional del pensamiento ha sido desechado. La locura por la racionalidad plena da crédito a la razón omnipotente como guía del quehacer, aproximando el razonar más a un pensamiento *pilotado* que a uno *genuino* (Roiz 1992b, 43 y ss.). Debe entenderse, en este marco, que el *pensamiento genuino* es un *asunto político*:

“El pensamiento conecta al hombre con la realidad y ocasionalmente la crea, pero, a diferencia de la actividad mental, no se mueve a priori hacia ninguna meta específica. Es una actividad muy abierta, muy libre, que establece sus propios objetos y objetivos, a pesar de que opera cuando hay tensión. Conecta vacíos, promueve religación, permite al ciudadano vivir con separación física e incluso en aislamiento, en tanto que se las arregle para establecer vínculos que reemplacen a los apoyos perdidos y para crear realidades abstractas.” (Roiz 1992b, 32-33)

Pero la modernidad se caracteriza por la falta de pensamiento propio. En relación al orden mental del hombre moderno, Roiz sostiene que sus ideas, muchas veces formadas como prejuicios, vienen condicionadas por su posición y entorno social. Muchas personas ocupan

así su mente con ideas que ni han creado ni tuvieron la opción de elegir. Y de este modo, el "ciudadano no sabe de dónde vienen ni por qué están ahí; se limita a cursarlas como uno de aquellos esclavos de la antigüedad que acarreaban las piedras de las pirámides." (Roiz 1992a, 27)

En lo referente a la administración pública, ámbito al que vamos a aplicar como marco general de reflexión la crítica de Roiz a las ideas recibidas y confusas, podemos decir que los procesos de reforma estuvieron signados desde un principio, en América Latina, por un pensamiento instrumentalizado, amparado en una concepción tecnocrática de razón, con la que se daba por supuesta la posibilidad de establecer recetas universales y finales que propiciaran un orden estricto y definitivo para solucionar los conflictos. Como se puede apreciar en Moriconi (2009), los programas de reforma de la administración pública que se desarrollaron en Argentina, Chile y Uruguay durante los años noventa estuvieron signados por un mismo discurso técnico que abogaba por la disminución y descentralización del Estado, la desregulación y flexibilización laboral, la evaluación por resultados a posteriori, la motivación laboral por incentivos y premios y un énfasis en el mercado como agente de control de primer orden.

En contra de este dogmatismo tecnocrático, es necesario revisar las bases del pensamiento, una tarea de liberación que requiere partir de un sentido posmoderno y nihilista, un arrojo crítico que Roiz considera representado en forma emblemática por Nietzsche: "no es esencial para un librepensador sostener más visiones correctas, sino liberarse de lo que es habitual, ya sea exitoso o desastroso." (cit. en Roiz 1992b, 31)

La inclinación racionalizadora del pensamiento elimina una parte importante de la tarea de pensar. El pensamiento ha sido desguarnecido del segmento de fantasía, que es necesario recuperar: "Todo el mundo

sabe [...] que siempre que se habla o se escribe, hay ciertas imágenes que fluyen en nuestra mente.” (Roiz 1992b, 40-41) El segmento de fantasía es ese conjunto de imágenes y detalles visuales producto de la experiencia del individuo que pasan por su mente cuando piensa. El *segmento de fantasía* es importantísimo para la formación de opiniones y conceptos, por lo que es parte esencial del pensamiento: “Esto significa que *si estas fantasías no tuvieran lugar, no habría ningún pensamiento propio del individuo*; y, por consiguiente, también significa que la fantasía *es una parte esencial del pensamiento*. No es un atributo ni una casualidad, pertenece a la esencia del pensamiento.” (Roiz 1992b, 41) Por esta razón, el problema de la sociedad vigilante no radica en el pensamiento que se afirma, sino “en la mutilación de otra parte igual de rica y sustancial, la retórica, la hermana gemela de la dialéctica, que queda postergada [...] La tradición occidental mutila la ciudadanía, convirtiendo la política democrática en una democracia vigilante, en donde la letargia, y todo lo que ella implica, queda rechazada, arrojada a la basura.” (Roiz 2002, 52) La democracia vigilante consagra, de esta manera, una “visión pasteurizada de la vida pública” determina un “enfoque en el que la asepsia técnica es producto de una cierta higienización del pensamiento.” (Roiz 2006, 14) No se propondrá una visión del mundo que intente aprehender la realidad en toda su complejidad, sino que se fragmentará la conducta, se incluirán posibilidades y se excluirá una parte proporcional. De esta manera, parte de la experiencia del sujeto “quedará enormemente incoherente e inadaptada.” (Roiz 1992, 34)

El desafío, entonces, consiste en recuperar el segmento de fantasía y engendrar un pensamiento creativo contrario al mundo agresivo y reaccionario circundante (Roiz 1992, 44). Por ello, la

recuperación del Buen Juicio necesariamente requiere anteponer la retórica, en el sentido antiguo grecolatino, a la dialéctica, siendo conscientes de que, para ello, es necesario, primero, cuestionar la acepción peyorativa actual que se da a la retórica, como una versión menor de la racionalidad. Es un "aristotelismo esencial" como dice Roiz, que debe ser superado para renovar la democracia y devolverle los contenidos del espacio público, del foro, en donde se originan las prácticas republicanas (Roiz 2004, 6). *Retórica* aquí no se entiende como el simple acto de persuasión discursiva ni tiene un matiz semiológico, sino que apunta a la posibilidad de acercarse a la realidad con las manos abiertas y no con el puño cerrado del dogma. Se trata de combatir la *racionalización* desde la *racionalidad*; permitir que la realidad nos interroge, evitar los a priori; que transite por nuestra propia realidad; que nos transmita dudas y nuevas preguntas. Aceptar la complejidad axiológica de la realidad y la provisionalidad de nuestras respuestas, nos permite desarrollar un sentido crítico abierto. La unión de contrarios no tiene por qué producir una síntesis superadora, en el modo dialéctico que se corresponde con un aristotelismo que ha venido a ejercer una hegemonía exagerada en nuestra cultura pública.

La propuesta de Roiz, particularmente la distinción entre racionalidad y racionalización, tiene visibles puntos de contacto con las observaciones de Morin relativas a que "la razón tiene un aspecto indiscutiblemente lógico", donde subsiste la voluntad de tener una visión coherente de los fenómenos, de las cosas, del universo (Morin 1994, 101). Por ello es necesario reconocer el carácter frágil y fragmentado de la razón humana, razón que sólo podrá establecer criterios de coherencia desde un sistema de ideas básicas o axiomas fundamentales. Morin diferencia, de este modo, dos acercamientos a la razón humana: la

racionalidad y la racionalización. Vamos a referirnos al aporte de Morin, pues permite considerar, desde una perspectiva epistemológica, la argumentación de carácter más político de Roiz. Para Morin, la *racionalidad* es "el juego, el diálogo incesante, entre nuestro espíritu, que crea las estructuras lógicas, que las aplica al mundo, y que dialoga con ese mundo real" pero advirtiendo que "cuando ese mundo no está de acuerdo con nuestro sistema lógico, hay que admitir que nuestro sistema lógico es insuficiente, que no encuentra más que una parte de lo real." (Morin 1994, 102) Por ello, la racionalidad, de algún modo, no tiene jamás la pretensión de englobar la totalidad de lo real dentro de un sistema lógico, "pero tiene la voluntad de dialogar con aquello que lo resiste." (Morin 1994, 102) Mientras tanto, la racionalización "consiste en querer encerrar la realidad dentro de un sistema coherente" y "todo aquello que contradice, en la realidad, a ese sistema coherente, es descartado, olvidado, puesto al margen, visto como ilusión o apariencia." (Morin 1994, 102) En definitiva, aunque *racionalidad* y *racionalización* tienen la misma fuente, al desarrollarse se tornan enemigas por enfrentar la axiomatización de manera opuesta, una desde la crítica constante, otra desde la mitificación. La racionalización deifica la razón; el pensamiento complejo la humaniza, la baja de su ámbito divino y no le otorga la soberbia del saber sin límites. Para aprehender la complejidad es necesario aceptar que el propio pensamiento es un acto cultural que nos introduce un determinado sesgo a la hora de ver la realidad.

Aristóteles diferenciaba entre el saber de lo fáctico y lo factible, en tanto conocimiento de lo dado por la naturaleza y conocimiento del hacer por la persona humana. Si lo natural no puede ser de otra manera que como es, las construcciones humanas, en cambio, podrían haber sido

de otra manera y, al haber sido elegida una manera de hacer las cosas, se han desechado otras tantas. Es dentro de esta diferenciación donde surge la retórica: “una de las características del saber fáctico es su objetividad pretendidamente absoluta. Se trata de un saber de lo verdadero. Las realidades objetivas o son o no son y nuestras afirmaciones sobre ellas son verdaderas o falsas. En cambio los hechos que elegimos libre y deliberadamente y que, si hubiésemos elegido otra cosa, habrían producido otro resultado, no pueden caracterizarse como verdaderos o falsos, sino como buenos o malos, útiles o perjudiciales.” (Ramírez 2001, 66-67) De esta manera, desde la retórica se considera que no se gobierna con normas verdaderas, sino con normas aceptables y adecuadas. La retórica es el discurso de lo bueno, mientras que la lógica se ocupa del discurso de lo verdadero. Por supuesto, la dialéctica y la retórica no se excluyen, sino que deben considerarse “hermanas gemelas, partes insustituibles de la política.” (Roiz 2008, 34) En términos de reformas administrativas, las ansias de buscar nuevos órdenes estructurales y normativos, como síntesis dialéctica, determinó que las reformas se convirtieran en un continuo interminable ante la imposibilidad de acabar con el conflicto y establecer una articulación estable entre la razón y el arte político.¹

Los obstáculos de la racionalización al buen pensar han sido considerados también desde la perspectiva del análisis del discurso, que puede considerarse tanto una teoría en sí misma como una metodología de investigación (Fairclough 1989; 1992; 1995; van Dijk 1997; Torfing

¹ “Las facultades racionales y políticas están íntimamente ligadas. La retórica política es entendida [...] como una concertación musical. Debe ser el arte de explicar la función del razonamiento práctico. La razón y el arte político juntos deben hacer posible el gobierno de la conducta de los hombres. No basta tener conocimientos verdaderos, sino hacérselos verosímiles a los demás para que los acepten voluntariamente y sin violencia.” (Roiz 2006, 35)

1999). El análisis del discurso permite abordar el estudio de las funciones ideológicas del discurso a partir de la *intertextualidad*, ya que, como indica Fairclough, “el poder es crecientemente ejercido a través de la ideología, y más particularmente mediante el funcionamiento ideológico del lenguaje.” (Fairclough 1989, 2)

Fairclough no sólo destaca las relaciones interdiscursivas que atraviesan las relaciones sociales jerárquicas, esto es, las relaciones de poder, sino que también pone de relieve el hecho de que los individuos son, en mayor o menor grado, *conscientes* de las intertextualidades. De esta manera, lo intertextual se transforma en una especie de matriz de trozos de discursos ajenos, que los sujetos –insertos en el lado del poder– utilizan a la manera de las piezas de un puzzle para construir sus propios discursos. El propio discurso de los sujetos queda configurado como un bricolaje (Fairclough 1989, 125). En cuanto a los alcances ideológicos del discurso, Fairclough retoma las consideraciones de Habermas respecto a la colonización de la vida contemporánea por los sistemas de control económico y administrativo de la acción, y advierte que esto es posible a través de “colonizaciones en el orden societal del discurso.” (Habermas 1989, 197-198) El proceso de colonización será posible restringiendo la comunicación a fines instrumentales. De esta manera, el lenguaje es concebido como productor y reproductor de las relaciones de poder. Por supuesto, lenguaje y poder no son equivalentes, sino que el lenguaje será, junto a la violencia física, uno de los medios que tiene el poder para construir consensos (Fairclough 1989). El orden del discurso ordena la comunidad en el sentido en que Foucault define los “dispositivos de poder” puesto que, para Fairclough (1995, 84), las

distintas voces son ordenadas y subjetivadas para el control social.² En este sentido, la intertextualidad en el discurso político debe verse como un ejercicio de poder y de control social. Pero, al mismo tiempo, el lenguaje es un elemento emancipador, en el sentido de eliminación de las relaciones de poder siempre que se trate de un lenguaje que resulte del análisis crítico de la actuación represora del lenguaje. El análisis de discurso, desde la intertextualidad, produce *consciencia* (Fairclough 1997).

Este mismo sentido emancipador es una de las principales finalidades del buen pensar, que requiere por su parte entregarse a la creatividad, a la fantasía, volver a integrar la *inventio* en el pensar teórico, en el *bios theoreticos* (Roiz 2003; 2006, 14). La democracia vigilada de la actualidad pudiera estar imponiendo un manto de racionalización al pensamiento, limitando el debate político al mercado y sus consideraciones funcionales. Cerca el debate, lo exprime y lo aísla en una realidad arbitrariamente reducida. Los rétores clásicos reconocían, en cambio, que la *inventio* era fundamental a la hora de formar a los ciudadanos para una buena vida republicana. La vida republicana en el espacio público no se ejercía en base al logos teórico y contemplativo, sino por el contrario, "mediante los *tropoi* o *loci comuni* (Cicerón), que inspiran nuestro pensamiento y lo condicionan." (Roiz 2004, 1) Sobre las limitaciones del pensamiento y su posibilidad de superarlas a través de la *inventio* y la imaginación, Butler establece una comparación dirigida a ampliar precisamente el orden de la racionalidad, mediante las figuras de la retórica y la música: "los *tropoi* son para la creación de teoría como las

² Foucault (1992, 33 y ss) observa que los distintos tipos de discursos son atravesados por un orden, conformando una unidad discursiva con prácticas, símbolos, diseños espaciales, configuraciones visuales, etc.

tonalidades en la creación de musical. Si alguien nos encargara una obra en *do menor* y luego nos dejara entera libertad para crearla, no por eso dejaría de haber influido en nuestra composición.” (cit. en Roiz 2004, 1)

Para Roiz, por tanto, retórica y democracia forman un par conceptual al que se ha prestado poca atención en la modernidad, o que mejor dicho, ha sido reprimido por una razón tecnocrática sutilmente autoritaria. La intrínseca relación entre retórica y democracia se muestra plenamente en los orígenes de ambas prácticas, en una revisión conceptual del pasado clásico grecolatino que Roiz retoma de una inspiración fundamental de Hannah Arendt y que lleva a una profunda reformulación de la teoría política. Como observa Roiz, precisamente en el modo de vida griego de la *isegoría* vemos esta original interconexión de ambas dimensiones:

“Conviene aclarar por tanto que *isegoría* implica que tienes derecho no a hablar sino a decir. Y esto es lo que hace que el concepto de retórica se haga tan inseparable del concepto de democracia. Lamentablemente la retórica, antístrofos de la dialéctica, ha sido barrida muy eficazmente de la tradición de libertades que el *bios theoreticos* constituyó [...] La retórica como *ars bene dicendi* significaría luego en el mundo latino la aparición de esa extraordinaria libertad que le es otorgada al ciudadano. Se trata de la condición ciudadana de poder decir entre iguales, lo que significa no sólo hablar, sino también la escucha honda y con muchos ecos de transformación en el fondo de sus compañeros. Es un *logos* justo y musical que sólo ejemplifica Homero, un poeta analfabeto y ciego.” (Roiz 2003, 174)

Finalmente, entonces, y para terminar este apartado, podemos decir que el análisis de los discursos oficiales sobre reformas administrativas debe estar guiado por la inspiración básica de recuperar para el espacio público, es decir para el buen pensar retórico, un ámbito de decisiones políticas que ha venido a quedar cubierto por una visión puramente técnica e instrumental, particularmente durante la década de

los '90 en América Latina. De esta manera se pueden apreciar las dificultades e inconsistencias que los discursos oficiales de reinstauración de la democracia, discursos fundados en normas y valores, han tenido que enfrentar para integrar en su contexto las propuestas de reformas administrativas fundadas en meras consideraciones técnicas, esto es, ligadas con la eficiencia de la gestión y el crecimiento económico. Se trata de dos dimensiones cruciales de la vida pública, que sin embargo apenas han entrado en un diálogo hasta ahora.

EL ANÁLISIS DEL DISCURSO COMO TEORÍA Y MÉTODO

Como primer punto, vale dejar en claro que el discurso no se resume al lenguaje, sea hablado o escrito. En rasgos generales, los discursos se entienden como “toda acción portadora de sentido” (Laclau 2002) lo que excede por cierto al lenguaje. Según Fairclough, discurso es “el proceso total de interacción social del cual un texto es sólo una parte. Este proceso incluye, además del texto, el proceso de producción, del que el texto es un producto, y el proceso de interpretación, para el que el texto es un recurso.” (Fairclough 1989, 24) Ambos procesos, por supuesto, están socialmente determinados por cada coyuntura particular.

No obstante esta definición amplia, al interior de las cadenas discursivas pueden diferenciarse textos de distinta índole, como discursos presidenciales y oficiales, ponencias académicas, informes técnicos, leyes, decretos. Estos textos formarán categorías discursivas más amplias, como discurso político, discurso jurídico, discurso administrativo, etc. Cada una de estas subcategorías tiene sus reglas propias de enunciación, circulación y recepción (Panizza 2002, 61). Esta definición, más acotada y no extensible a todo el ámbito social, permite

centrar este análisis en particular en el subtipo de los discursos *políticos oficiales*. Los discursos políticos, por supuesto, tienen características propias, tanto de producción como de reproducción. Los rituales constitutivos de la práctica política serán particulares en cada caso y determinarán maneras permitidas, y no permitidas, de establecer agendas y ordenar las ideas. El discurso político no es autónomo, no habla por sí mismo, sino que es la creación de personas con ciertos intereses comprometidos institucionalmente, con recursos y agendas variadas (Kazan 1995 cit. en Panizza 2004, 3).

Para establecer con precisión el desarrollo del análisis del discurso como teoría y método es preciso remontarse al siglo pasado. En la primera mitad del siglo XX se pusieron en cuestión una serie de principios que actuaban como pilares fundamentales del pensamiento científico desde el inicio de la ciencia moderna y emergieron nuevas visiones y disciplinas que serían base fundamental para el análisis del discurso contemporáneo. Entre estos cambios elementales, es importante recordar las modificaciones en el criterio de *verdad*, la ruptura con el optimismo en el progreso, que consideraba la posibilidad de armonía en el desarrollo social y elevaba la razón humana como instrumento para solucionar cualquier conflicto, y la tesis de Wittgenstein sobre que todos los problemas de la filosofía, eran problemas del lenguaje (Wittgenstein 1988). Estos problemas del lenguaje se amplían cuando los conceptos remiten a postulados cuya verificabilidad deriva de axiomas, asimismo presupuestos. A fines de la tercera década del siglo XX, en efecto, la influencia del autor austríaco lleva a cuestionar los modelos positivistas y empiristas más simples, que entienden a la verdad como correspondencia del lenguaje y la realidad. Ya en el *Tractatus*, Wittgenstein hace notar

que esta visión, aparentemente de sentido común, presupone una estricta correspondencia estructural entre el lenguaje y el mundo, a su vez completamente imposible de ser demostrada.

Esta posición llevaría a nuevos puntos de partida que fueron fundamentales para que el análisis del discurso se desarrollara como método y teoría y, en este marco, se pueden encontrar claras vinculaciones del análisis del discurso con una base multidisciplinar que une la filosofía, la lógica, la epistemología, la lingüística y la semiótica. A partir de Wittgenstein, los neopositivistas cuestionaron la ambigüedad del lenguaje y quisieron eliminar las deficiencias de los lenguajes naturales del pensamiento científico-filosófico, para lo cual propusieron lenguajes formalizados en sistemas axiomáticos. Con todo, y en el marco de los estudios sobre lógica simbólica formalizada que iniciaron Russell y Whitehead (1910), Gödel habría de presentar a principios de la década del '30 su *teorema de la incompletitud*, que demuestra que ningún sistema formal, basado en axiomas, o axiomatizado racionalmente, es demostrable en sí mismo o, bien, puede demostrar en forma autosuficiente su *completud*. En otras palabras, según el teorema de Gödel, o bien no pueden demostrarse todos los teoremas que se derivan de un conjunto de axiomas, o bien es imposible mostrar que los teoremas ya demostrados son todos los que pueden derivarse de dichos axiomas (Gödel 1930). El teorema de Gödel representó un serio golpe al optimismo racionalista que había caracterizado hasta entonces al proyecto de formalizar los enunciados científicos. Más tarde, Tarski (1943) apuntaría a la noción de verdad y propondría eliminar el término "verdad" del análisis de las proposiciones, debido a la ambigüedad de éstas, y aplicar el término "verdad" sólo a los enunciados. Tarski, bajo estas preocupaciones, presentó su concepción 'semántica' de la verdad, y

enlazó 'satisfacción' al término 'verdad', de modo que un enunciado es verdadero si es satisfecho por los objetos (y será falso en el caso contrario), ya que podemos percibir como realidad sólo aquello que perciben nuestros sentidos. Ante esto, y ante la complejidad e incompletud de nuestros sentidos, algo podría mutar su valor de verdad si se cambian las circunstancias o el contexto. En este marco, el estudio de la persuasión y el establecimiento de *criterios de verdad* comenzaron a recuperar el interés que el proyecto tan exageradamente racionalista, o mejor dicho racionalizador, del neopositivismo había intentado eliminar por completo. Esta nueva visión vino a quedar caracterizada en la obra del "segundo" Wittgenstein, donde este autor acuña el concepto de "juegos de lenguaje" para caracterizar a la generalidad de las prácticas sociales. En última instancia, entonces, los conceptos y axiomas de una tradición discursiva dependen también de una estrategia de construcción de verdad al interior del sistema. Como veremos en los próximos capítulos, es así que las distintas propuestas y programas de reforma administrativa, a la vez que invocan el criterio de verdad científica racional y completa optimización técnica para sus planes, evitan más bien entrar en un diálogo o debate público con propuestas anteriores, sino que las relegan al desván de lo directamente *inapropiado*.

Volviendo al análisis del discurso en sentido estricto, los primeros autores en esta corriente de estudios partieron de las teorías de Saussure sobre el carácter *relacional* de la semántica y se dedicaron a estudiar la relación de los seres humanos con el uso del lenguaje, el lenguaje como vínculo comunicacional de las relaciones sociales, las relaciones del lenguaje con la confección y recepción de los mensajes y el uso estilístico y artístico del lenguaje (Jakobson 1977; Todorov 1971). Para la

lingüística estructural, el lenguaje es una sucesión organizada de signos que no tienen autonomía ni valor fuera de su relación con el todo (Saussure 1916; Barthes 1970).

El análisis del discurso cobró relevancia y carácter multidisciplinario a partir de distintos estudios enmarcados dentro del post-estructuralismo, que retomaron las proposiciones saussurianas como modelo para entender las relaciones sociales. De esta manera, el análisis del discurso se expandió como herramienta teórico-metodológica a todas las disciplinas de las ciencias sociales, convirtiéndose en una metateoría sobre la construcción de lo social (Panizza 2002, 62). Para el post estructuralismo, “el orden social no es un sistema cerrado de diferencias: toda identidad social es construida políticamente y es históricamente contingente, dado que está inscrita en un conjunto de relaciones sociales múltiples e inestables [...] Las identidades nunca se constituyen plenamente y son siempre vulnerables a su subversión y transformación por intervenciones políticas.” (Torfing 1999 cit. en Panizza 2002, 62).

Los trabajos de Foucault fueron importantes, a su vez, para la difusión y consolidación de estas nociones, su aplicación sistemática en las ciencias sociales y el desarrollo de un concepto de poder especialmente ligado con el análisis del discurso. Foucault destaca la intrínseca relación entre lenguaje y poder, centrando sus estudios en la función disciplinaria y normativa de los discursos, que constituyen identidades subjetivas. Para Foucault, se encuentra aquí una clave fundamental de los dispositivos de dominio, es decir, un área de trabajo crucial para poder aspirar a cualquier posibilidad de cambio social (Foucault 1984, 163). Para el filósofo y sociólogo francés, lo discursivo establece el vínculo constitutivo entre la sociedad y su realidad, en tanto produce “efectos de verdad” que generan materialidad, es decir

relaciones o disposiciones de acción concretas y efectivas. En el plano social, para este autor, la verdad no existe fuera del discurso, no tiene una entidad propia que pueda ser aprehendida por categorías universales y abstractas. Al mismo tiempo, las condiciones fundamentales de verdad varían en tiempo y lugar, por lo que en cada momento de la historia existirán ideas particulares que determinen lo que es aceptable y lo que no, a modo de discurso oficial. Estas condiciones están en permanente redefinición (Foucault 1993).

Tal como explican Philips y Jorgensen (2002), si bien se pueden distinguir diferencias y bifurcaciones en el interior de la metateoría, las distintas tradiciones comparten un enfoque *constructivista* de los social así como “el objetivo de cumplir con investigaciones críticas, esto es, investigar y analizar las relaciones de poder en la sociedad y formular perspectivas normativas por las que la crítica de esas relaciones sociales pueda realizarse con un ojo puesto en la posibilidades para el cambio social.” (Philips y Jorgensen 2002, 2) Por ello, los autores advierten sobre la posibilidad efectiva de recuperar elementos de las distintas tradiciones, a modo de subteorías, para componer el marco metodológico adecuado para cada investigación.³ Este trabajo parte de esta premisa de

³ Las tres tradiciones de análisis de discurso que Philips y Jorgensen (2002) consideran en su principal trabajo son la Teoría del Discurso (*Discourse Theory*), cuyos principales referentes son Laclau y Mouffe, el Análisis Crítico de Discurso (*Critical Discourse Analysis*), donde destacan los trabajos de Fairclough, y la Psicología Discursiva (*Discursive Psychology*), en la que se inscriben, entre otros, Potter, Wetherell y Billig. Esta última, en la confluyen enfoques del constructivismo social con la psicología social, no será utilizada en este trabajo porque no centra el análisis en los discursos en general, sino que el énfasis está enfocado a instancias específicas de la interacción social, como puede ser la conversación o la entrevista (Philips y Jorgensen 2002, 97). Lo importante para esta corriente es el discurso como interacción cotidiana (Wetherell y Potter 1988; Heritage 1984).

síntesis de diversas tradiciones de análisis del discurso, expuesta por Philips y Jorgensen, y recupera herramientas teóricas diversas.

HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS

Imaginario político

Tal como explica Panizza, “al igual que las relaciones de sentido, las identidades sociales no están determinadas por una naturaleza preexistente sino que son construidas como sistemas puramente relacionales de diferencias, es decir, como elementos de una estructura o de un orden social.” (Panizza 2002, 62) Justamente, la teoría del discurso rompió con el estructuralismo de Ferdinand de Saussure en tanto relación fija entre significado y significante, e incorporó la noción de *significados flotantes* (Laclau 2002; Derrida 1993). Así, todo orden social se revela fugaz, política e históricamente contingente.

En este sentido, Panizza destaca que el énfasis de la teoría del discurso “en el carácter relacional de la sociedad, en la inestabilidad de las identidades y en la falta de fundamento último del orden social son aportes importantes para superar el reduccionismo y el esencialismo que caracteriza a cierto tipo de análisis social [...] Una forma no esencialista de establecer los límites contingentes del orden social y de entender la sedimentación de las identidades, es el uso y la adaptación que han hecho Laclau y Mouffe del concepto gramsciano de *hegemonía*.” (Panizza 2002, 63) Gramsci se refería a la necesidad de legitimación de cualquier orden establecido logrando el *compromiso activo* de los distintos sectores, incluso de los sometidos; de esta manera se consolidaba un dominio *hegemónico* (Gramsci 1980, 33). El grupo hegemónico logra un *consenso*

tácito por parte de la población, algo que Gramsci definió como *la aceptación natural del sufrimiento*: la hegemonía expande sus valores y los axiomatiza, transformando el sometimiento en algo aparentemente natural. Como resultado de la imposición de la hegemonía por las clases política y económicamente dominantes, “las diferentes clases y grupos sociales llegan a compartir objetivos políticos basados en un conjunto de creencias y prácticas que establecen un marco común de sentido más o menos coherente que define los límites de lo *hacible* y de lo *deseable* en un cierto orden político [...] Una propuesta política será verdaderamente hegemónica cuando aparece no solamente como la mejor sino como la única posible.” (Panizza 2002, 63)

Desde aquí, se puede establecer un principio metodológico sobre el pensar y la construcción de la realidad. El rol de las *ideas* determina la construcción de *imaginarios políticos* y sociales desde los cuales se ordena racionalmente el mundo y se estipulan los marcos de interpretación de coyuntura (bases fundantes del pensamiento) para aprehender la realidad. Lo *aceptable*, *hacible*, *tolerable* y *justo* para gobernar cada sociedad estará definido por un *imaginario político*, por las ideas que articulen el deber ser de la política en una sociedad dada y que posibiliten que ciertas prácticas estén más aceptadas, o toleradas, en una sociedad que en otra (Parsons 1968). Los *marcos de interpretación de coyuntura* determinarán *qué temas estarán en el centro del debate y bajo qué lógica argumentativa*. Consisten en plataformas de análisis temporarias coincidentes con los reajustes de rigor devenidos de los cambios de conducción en el Estado y del contexto social. Esta delimitación cognoscitiva estipula *tomas de posición* con respecto a los otros actores del ámbito político, definiendo fórmulas de equivalencia,

disidencia y conflictos potenciales en el tratamiento discursivo de la actualidad.

Es importante destacar que cada imaginario político particular establece nociones concretas del alcance de la democracia y el Estado, del mismo modo que determina los marcos institucionales correspondientes para el buen gobierno. Todas estas ideas forjarán el propio imaginario sobre lo que es la administración pública, su alcance y sus objetivos fundamentales. El análisis de este marco general de interpretación permite comprender el alcance global de lo político en cada país analizado, determinar continuidades y rupturas y evaluar las distintas nociones de gestión pública naturalizadas en cada caso.

Es importante comprender que el discurso que ha caracterizado a los distintos paradigmas de reforma de la administración pública no significa por sí mismo, por lo que el estudio de las ideas en torno a las cuales giran los discursos de implementación de los conceptos técnicos es fundamental para comprender la totalidad del proceso. Conceptos como *eficacia*, *eficiencia*, *productividad* no significan por sí solos, sino que deben estar cargados de sentido a partir de un sistema de ideas al que son incorporados. Es decir, los conceptos técnicos se materializan a partir de un discurso ideológico⁴. Así, la eficacia o la eficiencia, por ejemplo, se implementarán en una estructura organizacional a la que una noción particular de Estado o democracia carga de sentido. Desde aquí, un gobierno construirá las instituciones que considere adecuadas⁵. Un país

⁴ Se puede estipular en principio que, por ejemplo, todo proceso humano está signado por la eficacia, aunque más no sea en el ser eficaz para ser ineficaz. La medición o evaluación de la eficacia necesariamente dependerá de un sistema de ideas particular y arbitrario.

⁵ En este aspecto ingresa desde el tipo de gobierno hasta su estructura. La elección de un sistema legislativo unicameral o bicameral dependerá de un imaginario político sedimentado.

podrá suponer que lo óptimo es contar con 7 Ministerios, y otro con 15, y dentro de este marco un Estado podrá optar por constituir 5 dependencias dedicadas a aspectos económicos y otro podrá optar por dos o tres dependencias con rango ministerial encargadas de atender aspectos sociales como la pobreza, el acceso a la vivienda o el empleo. Estas decisiones dependerán fundamentalmente del imaginario político de cada caso. Asimismo, la idea de que los sujetos son agentes auto-interesados y completamente racionales que se mueven en busca del interés individual ha sido criticada por diversos autores desde que Herbert Simon (1955, 1979) argumentara sobre la imposibilidad de aprehender toda la información disponible para tomar un supuesta solución ideal a un problema, y la imposibilidad de hacerlo debido a la contingencia de la vida humana. Para Simon, los seres humanos actúan a través de una racionalidad limitada con la que intentan lograr el máximo posible de satisfacción.

Por esto, para analizar las reformas de la administración, y su efectividad, es menester partir del marco de ideas en el cual operan. En este sentido, los discursos oficiales sobre la reforma en Argentina, Chile y Uruguay muestran distintas maneras de comprender al *Estado* y a la *democracia*. Siguiendo el trabajo desarrollado en Moriconi (2009), a continuación se presentan una serie de indicadores discursivos a partir del estudio de los programas de reformas, las leyes que impulsaron los cambios propuestos y los discursos presidenciales a la hora de anunciar esas medidas:

Tabela 1

Nociones administrativas	Sanguinetti	Menem	Frei
Herencia administrativa	Sobredimensionada	Obstructiva, apegada a las normas, obstáculo para el desarrollo.	Estructura anticuada y pesada que se debe modernizar
Implementación de las medidas	Consenso político, despolitización de la reforma	Por decreto de necesidad y urgencia	Debate político y ciudadano
Nociones fundamentales de la administración pública (funciones y alcances)	Brindar servicios de calidad y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos	La función primordial es la recaudación impositiva	Eficiencia, eficacia, agilidad, brindar buenos servicios a los ciudadanos, relación calidad-precio
Principios de la administración pública	Gerencial	Gerencial con rasgos weberianos en lo referente a la carrera administrativa	Gerencial
Reconocimiento de la necesidad de una carrera administrativa	Alto	Alto	Alto, aunque con flexibilidad laboral
Reconocimiento de focos de corrupción	Bajo (clientelismo)	Alto	Bajo (clientelismo)
Focos discursivos de reforma	Tamaño, flexibilidad laboral, principios gerenciales, capacitación para sedimentar los cambios	Las estructuras – personal capacitado e incentivado económicamente	Tamaño, flexibilidad laboral, principios gerenciales
Reconocimiento de responsabilidad moral	Alto	Bajo – Necesidad de costos sociales para mejorar en el futuro	Medio

Para ordenar el mundo y materializar *su verdad*, cada orden estará signado por ideas rectoras axiomatizadas, es decir, por *puntos nodales* en

torno a los cuales se justificarán los argumentos normativos. Vamos a considerar el concepto de puntos nodales en el próximo apartado.

Puntos nodales

Como explica Panizza, las ideas son “creencias, principios y actitudes que adquieren su sentido en las redes simbólicas, en los juegos de lenguaje en las cuáles están articuladas.” Los juegos de lenguaje no son construcciones autosuficientes, sino que se reelaboran constantemente debido a su interacción con otros juegos. Es decir, las ideas sólo adquieren significado de forma relacional y en instancias discursivas mayores. Por ello, “las ideas son formuladas, transmitidas y recibidas como discursos.” (Panizza 2002, 61)

En este plano de puja discursiva por el poder surge el concepto de *puntos nodales*, como idea central alrededor de la cual girarán las posibilidades discursivas. En otras palabras, un punto nodal es un signo privilegiado alrededor del cual están ordenados los demás signos (Philips y Jorgensen 2002, 25). De esta manera, los puntos determinan un campo de combate semántico. Los *puntos nodales* son el centro analítico, pues su relevancia se centra en que la lucha política se focaliza en establecer las ideas que totalizan dichas posibilidades de definición de un campo semántico (Zizek 1992, 126). Aibar agrega a esto que la lucha política también se juega “en torno a cuáles elementos se excluirán o incluirán en esa totalidad y quienes serán los sujetos competentes para esas operaciones.” (Aibar 2005, 221)

Las ideas rectoras que determinen la visión del mundo serán fundamentales para el devenir de un orden particular y las interacciones

que se reproduzcan en su interior. Justamente, en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Weber (1904) fue pionero en este ámbito de estudios al centrar su análisis en la vinculación entre las ideas y su influencia en el desarrollo de los procesos sociales. Como lo expone Weber, la doctrina calvinista concede una enorme importancia al éxito terrenal, particularmente al éxito profesional, de modo que quién triunfe en los negocios puede atribuir su éxito a la gracia divina. Para esta doctrina religiosa, además, el destino terrenal y divino de los seres humanos está definido desde el nacimiento. No obstante, existen indicios durante la vida terrenal de cuál es el destino que corresponde a cada quien. De esta manera, el éxito es visto como un *indicio de salvación divina*. Para Weber, este sistema de motivación religiosa de la vida profesional permitió pasar del romanticismo de la aventura económica a la vida metódica que el capitalismo moderno necesitó para consolidarse. Por ello, los países protestantes consiguieron desarrollar y consolidar el capitalismo moderno de manera anterior y más sistemática que otros países, en los que las ideas religiosas apuntaban, por ejemplo, a una condena de la ostentación.

En síntesis, en el presente trabajo reconocemos la necesidad de determinar puntos nodales del discurso oficial y del campo semántico en el que se proponen y llevan a cabo las reformas administrativas. Al mismo tiempo, es oportuno evaluar si los discursos sobre las reformas, así como el propio pensar de la Ciencia de la Administración, tienden a articularse, o no, en torno a las ideas rectoras de un pensamiento tecnocrático, vigilado, antipolítico. En definitiva, es necesario proceder a un análisis que llegue a las bases en que se sostiene tanto la teoría como la práctica de la administración pública.

A continuación, se presentan nuevos aportes discursivos sobre diferentes variables utilizadas para la comparación de los discursos oficiales sobre la reforma de la administración pública propuestos en Moriconi (2009):

Tabela 2

Variables	Sanguinetti	Menem	Frei
Principios de lectura de la realidad (variables y situación real)	Globalización, necesidad de ser competitivos ante el nuevo esquema mundial	Crisis económica. La peor crisis que tengamos memoria.	Posibilidad histórica para consolidar el desarrollo
Lugar de enunciación que configura	Modernizador	El salvador de la Patria, el Mesías	Garante de la modernización y la integración social
Matriz de persuasión y exaltación de la crisis	Necesidad de ser competitivos en el mercado internacional	Si no se reforma, Argentina se muere	Necesidad de impulsar cambios a favor de la eficiencia e incorporar los sectores pobres a la vida democrática
Valor de gobierno	Competitividad – eficiencia – eficiencia	Rendimiento fiscal	Modernización – eficiencia
Noción de Estado	Estado moderno y eficiente (y para ello, mas pequeño)	Estado mínimo	Estado moderno y eficiente, colaborador del desarrollo del ámbito privado
Objetivo central del mandato	Construir un Estado más eficiente y competitivo	Reestructurar la economía	Modernizar la administración para aprovechar la oportunidad histórica
Paradigma de buen gobierno	Estado-céntrico con economía de mercado	Neoliberal, centrado en el mercado y en los resultados económicos	Gobernanza estadocéntrica, con continuidad en las políticas estatales entre las gestiones
Elementos que organizan el discurso (puntos nodales)	Globalización, modernización, competitividad, economía de mercado, desarrollo económico	Estabilidad fiscal, reducción del Estado, recaudación	Modernización, continuidad, democracia social, participación y colaboración, desarrollo económico
Elementos opuestos o exteriores constitutivos	Los que quieren dismantelar al Estado, los que quieren un Estado omnipotente y omnipresente	Anti-patriotismo	Quienes creen que el país se puede desarrollar sin reorganizar su funcionamiento y con altos grados de exclusión. Los que abogan por el Estado mínimo

Analizar críticamente las ideas rectoras de un orden político implica promover un *pensar* abierto y sin restricciones, para establecer los focos de malestar, incoherencias discursivas y otros fenómenos ligados a los discursos oficiales en determinados casos.

Sedimentación institucional

Si bien los discursos generan materialidad, no son normativos por esencia, por la naturaleza del documento. Para perpetuarse a través del tiempo, las ideas, los intereses y los discursos que articulan un proyecto hegemónico deben encontrar “un hogar institucional o estar arraigados (*embedded*) en instituciones.” (Panizza 2002, 63) Una vez arraigado, el discurso hegemónico determina arreglos institucionales y una cultura política particular que establece lo *hacible* y lo *permitido*. A partir de estas consideraciones, se definen también criterios sobre lo *justo*, lo *necesario* y lo *primordial* en el ámbito político institucional. Al mismo tiempo, el arraigo institucional permitirá a los discursos perpetuarse a través del tiempo y mantener el status quo establecido. Por todo ello, la escuela del análisis del discurso define a las instituciones como *discursos sedimentados*, es decir, como discursos cuyas relaciones de sentido se han vuelto relativamente estables y permanentes. Esto significa sostener que “no hay diferencias substantivas entre discursos e instituciones, sino tan solo diversos grados de estabilidad.” (Panizza 2002, 63)

En este contexto, el estudio de las instituciones es clave para entender de qué forma las ideas, articuladas en discursos, se reproducen a través del tiempo, cómo se produce la práctica de sedimentación de los

discursos y cuál es la relevancia de la materialización discursiva para el análisis político (Panizza 2002). Al igual que la escuela del análisis del discurso, el institucionalismo histórico ha brindado ejemplos sustanciales sobre el rol fundamental de las ideas en los contextos de cambios políticos. Hall (1993) destaca su importancia en los procesos de creación de políticas públicas a partir de lo que denomina como *social learning*⁶. Las ideas cumplen un rol fundamental en el proceso de aprendizaje político, ya que determinan que los individuos internalicen nueva información, que se sumará a la obtenida a través de experiencias pasadas, para desarrollar acciones futuras. Cuando se dan estas condiciones se habla de cambio político por *aprendizaje*.

Pero, además, las ideas representan, para Hall, *filtros culturales* que delimitan tanto las metas y los instrumentos políticos como la naturaleza misma de los problemas tendientes a ser incorporados a la agenda. En este contexto, los partidos políticos, los expertos, los grupos de interés, no solo presionan sino que también obtienen poder en su intento de influir en el discurso hegemónico sobre un tema puntual. La contienda por el poder puede verse también como un proceso para el aprendizaje social, en el que las ideas, tanto como los arreglos institucionales, serán primordiales. Así, la autonomía del Estado respecto a presiones sociales, no sólo depende de la estructura institucional, ya

⁶ El autor distingue tres rasgos principales en el proceso de *social learning*. Por un lado, destaca que cualquier cambio en política pública está basado en aprendizajes a partir de la política que le antecedió. En segundo lugar, enfatiza la importancia de los expertos en tanto propulsores de los procesos de *aprendizaje*. Con expertos se refiere a especialistas en áreas puntuales de las políticas públicas, tanto de la planta estable del Estado como asesores intermedio entre la burocracia y los núcleos intelectuales de la sociedad (Hall 1993, 227). Por último, la perspectiva del *social learning* considera que el Estado actúa de forma autónoma y que las presiones sociales o factores externos inciden pero no tiene el protagonismo exclusivo en el cambio de políticas públicas (Hall 1990, 276-279).

que la evidencia muestra que con igual estructura esa autonomía varía. La explicación está dada por la existencia de un marco de ideas coherente y convincente, por el paradigma hegemónico.⁷

No obstante, el aprendizaje no determina necesariamente la existencia de un buen pensar, o siquiera la eliminación de los procesos de racionalización en el ámbito político. Ante la existencia de un *marco de ideas coherente y convincente* el proceso de pensamiento y aprendizaje puede producirse sin afectar los *puntos nodales* axiomatizados sobre los que se asienta el orden social. La concepción de ideas como *filtros culturales* que propone Hall, en tanto marco de definición de la agenda y de la naturaleza de los problemas a tener en cuenta, intrínsecamente, reconoce la carga restrictiva de los axiomas que sustentan un paradigma. Justamente, el cambio de paradigma es uno de los tipos de cambios políticos considerados por el autor. Hall describe la construcción política como un proceso de tres variables: los objetivos centrales, los instrumentos técnico-políticos que se utilizan para lograr las metas previstas y el contexto de ajuste de los instrumentos. A partir de ellas, diferencia entre tres tipos posibles de cambios, dependiendo de las variables que se deseen modificar, y los define como cambios de primer, segundo y tercer orden (Hall 1993, 279). Los cambios de primer y segundo orden implican procesos de ajustes técnicos sin imprimir grandes alteraciones a lo instituido y tienen que ver con la dimensión cognitiva (instrumental, institucional). Por su parte, los cambios de tercer orden implican cambios radicales en el contexto de una política dada, marcan discontinuidades y se refieren a la dimensión normativa. Se

⁷ El paradigma establece las metas de la política, los instrumentos pertinentes, la naturaleza de los problemas a atender y el rol del propio creador de política.

produce, entonces, un cambio de paradigma, algo que, según remarca Hall, sucede con mínima frecuencia. El autor destaca dos en el último siglo: el giro político hacia el keynesianismo, en los años 30 y 40, y la consolidación neoliberal en los 80.

Los ejemplos de Hall, por otra parte, sirven para entender que, incluso un cambio paradigmático puede estar signado por un cúmulo de racionalización en el que las limitaciones discursivas impuestas por la ideología restrinjan el alcance normativo de los cambios. Si, como explica Fairclough, el proceso de colonización en el orden societal del discurso es posible resumiendo la comunicación a fines instrumentales, lo estipulado por Hall demuestra que los cambios paradigmáticos del siglo XX se dieron simplemente en el marco de procesos de reformulación del ámbito económico, sin afectar los axiomas en los que se sustenta la *democracia vigilante*. Ser conscientes de este tipo de limitaciones axiomáticas a la hora del análisis de los discursos y sus criterios de verdad es elemental para no caer en la higienización del pensamiento propuesto por el orden hegemónico. Por otra parte, aunque el cambio de paradigma fuera una reconstrucción total del orden social, no por eso dejaría de tratarse de la imposición de un nuevo esquema de racionalización que, lejos de erradicar las restricciones ideológicas, imponga un nuevo esquema axiomático que construya un nuevo marco lógico, coherente y limitado. En definitiva, al mismo tiempo que se elige un nuevo discurso paradigmático con sus puntos nodales de referencia, se están dejando de lado una multitud de discursos posibles que no serán incorporados al debate. En el caso de la Gobernanza y la Administración Pública, es una tarea primordial establecer los límites ideológicos de la discusión académica (Moriconi 2009b, 2010).

Por otro lado, el estudio de las ideas, y los discursos que las activan, es de importancia no sólo para ver cómo se sedimentan y arraigan éstas en las instituciones, sino que, desde la complejidad del orden social, se debe entender que son las ideas que conforman el imaginario político las que determinan las instituciones a crear en el ámbito del ordenamiento democrático. La relación entre ideas e instituciones no puede comprenderse como una relación lineal, sino como un diálogo constante en el que ambas serán resignificadas permanentemente. Que un país cuente con cuatro dependencias administrativas y otro con quince depende en gran medida del imaginario político hegemónico particular.

La realidad compleja: dislocación y arraigo

Michel Crozier (1969) remarcó que los individuos que integran una organización actúan de manera funcional o disfuncional a partir de condiciones determinadas por el sistema normativo. De esta manera buscan lograr sus objetivos a partir de sus propias opciones estratégicas, definidas a partir de sus intereses y representaciones. Según el autor, no se puede hablar de reificaciones y estructuras rígidas que sedimentan comportamientos y normas homogéneas y universales.

Surge aquí un nuevo interrogante, que apunta a averiguar las estrategias con las que las nuevas ideas se sedimentan y persuaden, primero, a los distintos actores del ámbito político y, más tarde, a la población. En este sentido, es importante ver cómo se enuncian las nuevas ideas y bajo qué orden argumentativo ingresan en el debate político.

Tanto para el análisis del discurso como para el institucionalismo histórico, las ideas y los actores tienen extrema relevancia en los momentos de cambios de paradigmas que determinan una nueva hegemonía. De ambas corrientes se pueden extraer sendos conceptos que resultan de utilidad para analizar la materialización de los cambios y la puesta en práctica de las nuevas ideas: los conceptos de *dislocación* y *arraigo*. La noción de *dislocación* “constituye un intento de conceptualizar el cambio considerando los eventos que no pueden ser domesticados, simbolizados o integrados por el discurso hegemónico y las instituciones en las cuales dicho discurso está inscripto.” (Panizza 2002, 68-69) Por su parte, “la noción de arraigo institucional de las ideas permite explicar de que forma ciertos contextos institucionales específicos limitan fuertemente el juego aparentemente infinito de opciones de cambio, y a través de que mecanismos ciertos actores clave son capaces de avanzar en los principios de lectura de una política determinada.” (Panizza 2002, 69)

A partir de aquí, hay que reconocer que los cambios radicales en los principios que guían el orden social ocurren en tiempos de crisis política o económica, determinando nuevas formas de interpretar y atender los problemas y constituyendo nuevas relaciones de poder. Pero las dislocaciones institucionales no son solamente consecuencia de crisis repentinas y profundas del orden institucional, sino que también se pueden percibir cambios paulatinos, producto de las perturbaciones del juego de prácticas simbólicas que hacen operativas a las instituciones, y las ayudan a perdurar a través del tiempo. Las prácticas político-simbólicas que materializan el discurso y hacen operativas a las instituciones también son factores de cambios al interior institucional.

En este sentido, es importante recordar que Douglas North (1990) remarca que las instituciones forman la estructura de incentivos de una sociedad, son las *reglas de juego*.⁸ De esta manera, las instituciones delimitan el campo y las posibilidades de acción e influyen en las conductas humanas. Las instituciones para North pueden ser formales o informales. Las reglas formales son sólo una parte de la matriz institucional que debe complementarse “con restricciones informales – extensiones, elaboraciones, y calificaciones de reglas que solucionan innumerables problemas de intercambio que no están cubiertos completamente por reglas formales y que tienen habilidades tenaces para sobrevivir. Las reglas informales le permiten a la gente cumplir con el proceso diario de hacer intercambios sin tener que pensar, exactamente en cada punto y en cada instancia, en los términos del intercambio. Rutinas, costumbres y tradiciones son palabras que usamos para referirnos a la persistencia de reglas o restricciones informales.” (North 2003, 3) Mientras que las reglas formales pueden cambiarse rápidamente, las informales cambian de manera muy lenta, pues estarán impregnadas de pautas culturales propias de cada institución.

Según explica Panizza (2004), la brecha entre las instituciones formales e informales permite entender por qué las dislocaciones son siempre un elemento de las prácticas interpretativas que hace operativas a las instituciones. Se debe tener en cuenta que toda norma necesita ser interpretada, y es en ese juego de significado donde las dislocaciones posibilitarán la puesta en práctica de las ideas. Las instituciones formales sólo serán operativas cuando sus reglas sean interpretadas y sean

⁸ Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y los empresarios serán para North los jugadores (North 1993).

consideradas operacionales. Y es en este sentido que la interpretación se convierte en un forcejeo político en el que los diferentes actores compiten por atribuir significados particulares a las normas, con el objetivo de controlar su implementación y, así, favorecer sus intereses (Baldwin 1995). Esto, no obstante, no significa que la interpretación sea una práctica totalmente arbitraria: “Las instituciones sedimentan ciertas interpretaciones como portadoras de autoridad en un determinado orden institucional. Si este orden está sólidamente cimentado en un conjunto de instituciones de fuerte arraigo, sus actores interpretarán sus mandatos de acuerdo a las ideas sedimentadas en las instituciones formales y reproducidas a través del tiempo.” (Panizza 2002, 71)

Existen variadas maneras de asegurar la coherencia en la interpretación de las normas: a través de las decisiones judiciales, mediante la formulación de normas suplementarias que especifiquen el sentido de los términos utilizados, la creación de *comunidades interpretativas* a través del desarrollo profesional y cursos de entrenamiento que provean un marco interpretativo común. Pero esta postura implica suponer que, una vez interpretadas las normas, se erradicarán las pujas de poder al interior de cada institución y defender, de esta manera, la premisa de que los conflictos de interpretación e implementación pueden ser salvados con meras intervenciones puntuales. Existen tanto normas que escapan a estas posibilidades como conflictos que, meramente, se reduzcan a un momento dado y sean factibles de ser solucionados en un momento concreto y único de la línea temporal.

En definitiva, es necesario entender que la realidad político-institucional es un metadiscurso complejo formado no sólo por el discurso legal-jurídico, sino por todos aquellos discursos que actúan transversalmente resignificando las normas y los procedimientos. Como

explica Panizza (2002, 72) “la subversión no es necesariamente el resultado de la irrupción de eventos traumáticos que ponen en cuestión el orden político, sino que puede ser el producto de de ciertas prácticas que sin poner abiertamente en cuestión sus principios de lectura operan al nivel de la relación entre el *texto público* y el *texto privado*.” De esta manera, se retoman las consideraciones de Scott (1990), quien examina las sagacidades de los grupos carentes de poder y diferencia entre un discurso abierto, que se percibe en la escena pública, el *discurso público*, y uno oculto, que existe fuera del escenario, el *discurso privado*.

Scott utiliza el término *en escena* para referirse a aquellos lugares en los que prevalecen las condiciones hegemónicas. La conducta *escénica* de los grupos subordinados es típicamente acomodadiza. Por contraste, *fuera de escena* los grupos subordinados, en medio de las relaciones de poder, desarrollan formas ocultas de resistencia activa, creando y defendiendo un espacio social propio “tras las bambalinas”, fuera del alcance de los grupos de poder, donde expresan la disidencia del discurso hegemónico: las transcripciones ocultas, que son prácticas de resistencia que no se perciben y constituyen una manifestación mínima de autonomía y reflexión del sujeto. Por su parte, los grupos dominantes también tendrán su propio texto oculto, que representará aquellos principios y prácticas de grupo que no pueden, ni deben, ser reconocidos públicamente. Mientras tras las bambalinas se desarrollan ocultamente los intereses de grupo, sobre la escena los grupos dominantes desarrollan aquellas acciones tendientes a legitimar el orden social y buscar de consenso social necesario para perpetuar su hegemonía. En este sentido, “el texto público es [...] el autorretrato de

las élites dominantes tal como ellas quieren ser vistas públicamente.”
(Scott 1990, 18)

De esta manera, mientras el texto público está marcado por la estrategia de marketing, el “texto oculto” con los intereses reales de cada sector. Por ello, es fundamental que un plan de reforma general dé cuenta de toda la red institucional, tanto formal como informal, sobre la que se desea actuar. Factiblemente, esta tarea no pueda ser realizada a partir de variables puramente técnicas. En este sentido, el análisis de los discursos oficiales permite determinar sobre qué parámetros se realizaron los diagnósticos sobre la situación de la administración sobre la que se deseaba actuar. Es fundamental, entonces, dar cuenta de si los planes de reforma partieron de una construcción de la realidad institucional legal-jurídica, donde sólo emergen las instituciones formales y el texto público, o se profundizó hasta relevar una situación general global, de la que también forman parte las dislocaciones y las resignificaciones continuas de las normas establecidas.

A MODO DE CIERRE

En definitiva, a partir de todas estas herramientas analíticas, se pretende dar cuenta, en primera instancia, de los puntos nodales sobre los que se han articulado tanto el concepto de gobernanza como los distintos paradigmas sobre la administración pública, explicitando la intertextualidad ideológica que determina canales de racionalización a partir de los *tropoi* o la *matrix disciplinaria*. Desde aquí, quedarán expuestas las nociones de verdad sobre el deber ser de lo político-administrativo, tanto en carácter normativo como en lo referente a sus valores finalistas. En segundo término, se busca analizar la narrativa

de los discursos oficiales sobre la administración pública y su reforma. De esta manera se puede apreciar el juego dialógico intertextual entre discursos teóricos y discursos políticos. Por otra parte, es menester analizar cómo se enuncian las proposiciones políticas oficiales tendientes a sedimentar un marco común donde se naturalizan nociones sobre lo *hacible* en el orden político particular. Esto determinará una consideración sobre la democracia y el Estado que, a su vez, determinará un imaginario político sobre el deber ser de la administración pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIBAR, Julio. (2005), “El retorno del General. El bussismo, la otra cara de la democracia argentina.” En *Perfiles Latinoamericanos*, julio-diciembre, nº 026. México: FLACSO México, pp. 199-226.
- BALDWIN, Robert. (1995), *Rules and Government*. Oxford: Clarendon Press.
- BARTHES, Roland. (1970), *Estructuralismo y literatura*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- CROZIER, Michael (1969), *El fenómeno burocrático*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- DERRIDA, Jacques. (1993), *La deconstrucción en las fronteras de la filosofía*. Barcelona: Paidós.
- FAIRCLOUGH, Norman. (1997), “Critical discourse analysis in the 1990’: challenges and responses.” En Ribeiro, P.. *Discourse analysis*. Proceeding of the 1st International Conference on Discourse Analysis. Lisboa: Colibrí.
- FAIRCLOUGH, Norman. (1995), *Media discourse*. Londres: Edward Arnold.
- FAIRCLOUGH, Norman. (1992), *Discourse and social change*. Cambridge: Polity Press.
- FAIRCLOUGH, Norman. (1989), *Language and power*. Londres y Nueva York: Longman.
- FOUCAULT, Michel. (1993), *Las palabras y las cosas*. México: Siglo XXI.

- FOUCAULT, Michel. (1984), *La verdad y las formas jurídicas*. México: Gedisa.
- GÖDEL, Kurt. (1931), “Über formal unentscheidbare Sätze der Principia Mathematica und verwandter Systeme”. *Monatshefte für Mathematik und Physik*. vol. XXXVIII, Alemania.
- GRAMSCI, Antonio. (1971), *Prision Notebook*. Londres: Lawrence and Wishart. Traducción al español (1980). Cuadernos de la cárcel. México: Editorial Juan Pablos.
- HABERMAS, Jürgen. (1989), *Teoría de la acción comunicativa*. Vol. 2. Madrid: Taurus.
- HALL, Peter. (1993), “Policy Paradigms, Social Learning and the State.” *En Comparative Politics*, 25, April, nº 23, pp. 275-296.
- HALL, Peter. (1989), *The political power of economics ideas: Keynesianism across nations*. Princeton: Princeton University Press.
- HERITAGE, John. (1984), *Garfinkel and Ethnomethodology*. Cambridge: Polity Press.
- JAKOBSON, Roman. (1977), *Ensayos de lingüística general*. Barcelona: Seix Barral.
- LACLAU, Ernesto. (2002), “El análisis político del discurso: entre la teoría de la hegemonía y la retórica.” En *DeSignis2*. Barcelona: Federación Latinoamericana de Semiótica Barcelona. Accesible en línea: http://www.designisfels.net/designis2_6.htm
- MORICONI, Marcelo. (2010), “Las tradiciones discursivas sobre la administración pública como foco de mañestar: revisión crítica del discurso histórico desde parámetros teórico-políticos”. *Revista Historia y Política* (UCM, CEPC, España), no. 23, pp. 191-217.
- MORICONI, Marcelo. (2009), *Retórica política y reformas de la administración pública en América Latina* (Estudio crítico y comparado del discurso oficial sobre reformas administrativas en Argentina, Chile y Uruguay). Tesis doctoral: Universidad de Salamanca, España.
- MORICONI, M. (2009b), “Revisión crítica: la necesidad de incorporar el buen pensar retórico en la construcción de gobernanza”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, número 145, julio-septiembre, CSIC, España, pp. 119-155. ISSN: 0048-7694.
- MORIN, Edgar. (1994), *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- NORTH, Douglass. (2003), *Instituciones, ideología y desempeño económico*. Washington: Cato Institute.
- NORTH, Douglass. (1990), *Institutions, institutional change, and*

- economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PANIZZA, Francisco. (2004), "A Reform without losers: The symbolic economy of civil service reform in Uruguay." En *Latin American Politics and Society*, 46: 3, pp. 1-29.
- PANIZZA, Francisco. (2002), "Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya." En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, nº13. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, pp. 59-93.
- PARSONS, Talcott. (1968), *The structure of social action*. Nueva York: The Free Press.
- PHILIPS, Louise y JORGENSEN, Marianne. (2002), *Discourse Analysis as Theory and Method*. Londres: Sage.
- POTTER, Jonathan y WETHERELL, Margaret. (1988): "El análisis del discurso y la identificación de los repertorios interpretativos." En Antaki (ed.). *Analysing Everyday Explanation: A casebook of methods*. Londres: Sage.
- RAMÍREZ, José Luis. (2001), "El retorno de la retórica". En *Foro Interno, Anuario de Teoría Política*, Número 1, Diciembre de 2001. Madrid: Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. pp. 65-73.
- ROIZ, Javier. (2008), *Sociedad vigilante y mundo judío en la concepción del Estado*. Madrid: Editorial Complutense.
- ROIZ, Javier. (2006): "Maimónides y la teoría política dialéctica." En *Foro Interno, Anuario de Teoría Política*, nº 6. Madrid: Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid. pp. 11-38.
- ROIZ, Javier. (2004), "El buen juicio y la identidad ciudadana en un mundo vigilante". *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, 2 al 5 de noviembre de 2004.
- ROIZ, Javier. (2003), *La recuperación del buen juicio. Teoría política en el siglo veinte*. Madrid: Foro Interno.
- ROIZ, Javier. (2002), "La Teoría Política de Hannah Arendt". *WP nº 208*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- ROIZ, Javier. (1998), *La democracia vigilante*. Caracas: Centro de Investigaciones Postdoctorales, Colección Cátedra de Estudios Avanzados.
- ROIZ, Javier. (1992a), *El experimento moderno*. Madrid: Trotta.
- ROIZ, Javier. (1992b), "Actividad mental y pensamiento en la Teoría

- Política moderna.” En *Psicología Política*, nº 4, pp. 27-46.
- SAUSSURE, Ferdinand de. (1916), *Cours de linguistique générale*. París: Payot. Traducción al español: 2002. Curso de Lingüística General. Murcia: Servicio de Publicaciones Universidad de Murcia.
- SCOTT, James. (1990), *Domination and the arts of resistance: Hidden Transcripts*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- SIMON, Herbert (1955), “A Behavioral Model of Rational Choice”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 69, nº 1, febrero, pp. 99-118.
- SIMON, H. A. (1979), “Information Processing Models of Cognition”, *Annual Review of Psychology*, vol. 30, febrero, pp. 363-396.
- TARSKI, Alfred. (1943), “The Semantic Conception of Truth.” En *Philosophy and Phenomenological Research*, vol. 4, Reino Unido.
- TODOROV, Tzvetan. (1971), *Literatura y significación*. Barcelona: Planeta.
- TORFING, Jacob. (1999), *New Theories of Discourse: Laclau, Mouffe and Zizek*. Oxford: Blackwell.
- VAN DIJK, Teun. A. (Ed.). (1997): *Discourse Studies. A Multidisciplinary Introduction*. Londres: Sage.
- WEBER, Max. (1904-05), “Die protestantische Ethik und der “Geist” des Kapitalismus” (1º edición 1904-05). Weinheim: *Beltz Athenäum*. Trad. española: 1996. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Barcelona: Península. 1988. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- WHITEHEAD, Alfred N. y RUSSELL, Bertrand. (1910), *Principia Mathematica*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WITTGENSTEIN, Ludwig (1988), *Investigaciones filosóficas*. México: UNAM.
- ZIZEK, Slavoj (1992), *El sublime objeto de la ideología*. México: Siglo XXI.