

LEGITIMACION Y POLITICAS PUBLICAS

Verónica Viñas Chiappini (*)

En el campo de las investigaciones sobre políticas públicas, un tipo de estudio interesante es el que parte de la descripción y análisis de los discursos de políticos y gestores en el o los gobiernos del período investigado, puesto que las referencias a la legitimidad del gobierno y al papel asignado al Estado que realicen sus políticos y gestores tiene relación con las políticas públicas que ese gobierno lleve a cabo.

Entre "lo dicho" en los discursos y las políticas públicas implementadas se encuentran -por un lado- lo "no dicho", y -por otro- el proceso de toma de decisiones (conflictos y acuerdos, presiones internas y externas, etc.) previo a la implantación de cualquier política. Estudiar los dos polos del proceso, la declaración de intenciones ("lo dicho") y las políticas públicas realmente implementadas, permite contestar una serie de preguntas sobre la implantación de políticas públicas, y plantear otras nuevas.

El objetivo principal de este artículo es investigar los principios en los que una organización puede basar su legitimación; y -a continuación- aplicar esos principios al caso argentino, contrastando el gobierno autoritario del "Proceso de Reorganización Nacional" -1976/1983-, y el gobierno democrático de la Unión Cívica Radical 1984/1989 (1). Se analizarán los discursos, escritos, etc. de los políticos y gestores de ambos gobiernos, focalizando la atención en las menciones y referencias a la legitimidad de su gobierno y de su Administración Pública, y al papel que se asigna al Estado y a la Administración (2).

Este análisis permite hacer comparaciones entre los dos gobiernos, y puede servir de base para encuadrar un posterior estudio comparativo sobre las políticas públicas implementadas, contrastando las intenciones de actuación con las políticas públicas efectivamente ejecutadas.

Todo gobierno tiene unas bases de legitimación; por ello, el tema de la legitimidad sigue siendo una de las ideas centrales de la teoría política. A Max Weber se debe la clasificación de los títulos de la dominación legítima. Las tipologías tradicionales de las formas de gobierno basada en el criterio del número de gobernantes (uno, pocos, muchos) o en el modo del ejercicio del poder (bueno o malo), son reemplazadas por la clasificación weberiana de las formas de poder legítimo (tradicional, carismático, racional o legal) en la que se establecen tres principios de legitimidad. Aquí la distinción se basa - a diferencia de lo que sucede en la clasificación tradicional- en la actitud de los gobernados en relación al poder del gobernante, en la aceptación de esa autoridad, y en la creencia en la legitimidad de ese poder (3).

Con el golpe militar en Argentina el 24 de marzo de 1976 una parte relevante de la población manifiesta, pasiva y silenciosamente, su creencia en que la recuperación del orden social requiere la intervención militar. Este golpe provoca una ruptura del orden constitucional. Sin embargo, la acción militar encuentra principios de legitimación. Legalidad y legitimidad no coinciden. ¿Cuál es el fundamento de la dominación militar?. No se pueden utilizar aquí los tres tipos ideales de dominación de Weber, aunque - como lo explica el propio autor- ninguno de ellos aparece de forma pura en la realidad histórica. En este golpe no hay líderes carismáticos, ni funciona la legitimidad tradicional ni la legal.

Para explicar los principios legitimantes de este gobierno (y sus diferencias de legitimación con respecto al gobierno constitucional que le sucede) debemos acudir a otra clasificación, y no explicar el golpe militar de 1976 únicamente por la pérdida de legitimación del gobierno anterior, sin atribuirle al gobierno autoritario una legitimidad propia (4).

(*) Licenciada en Sociología en la Universidad Complutense de Madrid, y Master en Administración Pública por el Instituto Ortega y Gasset, Madrid.

(1) El período del "Proceso de Reorganización Nacional" corresponde a un sólo gobierno militar, con cuatro presidencias sucesivas, en el cual la apropiación del aparato del Estado se realizó de forma institucionalizada, por voluntad manifiesta de las Fuerzas Armadas, que establecieron una forma colegiada de gobierno, la Junta Militar, comprometiéndose a las tres armas.

(2) El papel asignado a la Administración por cada gobierno se toma en consideración debido al especial significado de ésta en procesos de transición política: la Administración Pública es una variable mediadora entre los proyectos políticos de un gobierno y las políticas públicas ejecutadas. Todo gobierno tiene un proyecto de sociedad (implícito o explícito), y para llevarlo a cabo necesita de herramientas apropiadas. La Administración Pública es uno de los instrumentos que permiten adecuar las políticas públicas realizadas a ese proyecto social (otra herramienta fundamental es la política fiscal, pero ésta también se ve mediada por la Administración Pública existente).

(3) WEBER, Max (1964), *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2 vol., 1237 pp. (1ª ed. en alemán: 1922, corregida y aumentada: 1956); y WEBER, Max (1981), *El político y el científico*, Alianza Editorial, Libro de Bolsillo nº 71, 7ª ed., 233 pp. (original en alemán: 1919).

(4) Según Quiroga (1989:36) el gobierno militar que asume por la fuerza en 1976 en Argentina nos apoya en la conquista de una nueva forma de legitimación, sino en la crisis de legitimación del régimen civil precedente. Cuando el orden constitucional pierde legitimidad, la solución de fuerza adquiere apoyo, asentada en la crisis del Estado de derecho. QUIROGA, Hugo (1989), *Autoritarismo y reforma del Estado*, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, nº 276, Buenos Aires, 110 pp.

Otro autor, James O'Connor, es citado frecuentemente por diversos analistas de las políticas públicas, por lo que resulta de interés comentar la pertinencia de su enfoque para nuestro objeto de estudio. O'Connor (5) analiza las políticas públicas a través del gasto público, y considera que el mismo tiene un carácter dual, ya que cumple al menos dos funciones, la legitimación y la acumulación. Este autor entiende como "legitimación" la necesidad de crear condiciones para la "armonía social", y como ejemplos de gasto para la "armonía social" menciona el sistema de asistencia social y el subsidio a la pobreza (6). La legitimación llevaría a un consenso con las políticas y actuaciones del gobierno, pero el consenso no implica, necesariamente, ni sistema de asistencia social ni subsidio a la pobreza (es decir, políticas asistenciales, que son los ejemplos que el autor utiliza). Estas políticas que él menciona implican un fin (distribución de la riqueza, descenso del número de familias por debajo de la línea de pobreza ...), y el consenso puede conseguirse con otros fines (pacificación interior, desarticulación de las actividades subversivas, control de la inflación ...), incluso más pertinentes en el caso argentino. Por otro lado, con la clasificación de O'Connor, solo podríamos realizar entre los dos gobiernos estudiados la siguiente distinción: mayor gasto en acumulación que en legitimación, o viceversa (7).

Ya que hemos visto que la clasificación de los principios legitimantes de Weber y la distinción entre acumulación y legitimación de O'Connor no son adecuadas para el caso concreto de estudio, resulta acertado explorar la aplicabilidad del enfoque de Laufer y Burlaud (8). Según estos autores, existen tres principios en los que la organización puede basar su legitimación (9).

- a) La legitimidad basada en la fuente del poder. Cuando el origen del poder ejercido es lo que legitima la acción. La legitimidad de la actuación estatal en una democracia, por ejemplo, proviene de la soberanía nacional por elección.
- b) La legitimidad basada en los fines perseguidos (finalidad). Cuando la autoridad del estado no descansa en la naturaleza de su poder, sino en la finalidad perseguida. Por consiguiente, el gobierno no se legitima por su origen, sino por la finalidad de su actuación.
- c) La legitimidad apoyada en los métodos utilizados. Situación en la que el gobierno no se legitima ni por la

naturaleza de su poder ni por su finalidad, se legitima por la calidad de los métodos que emplea en su actuación:

- c.1. Métodos eficaces: fijación de metas explícitas y organización racional de los medios para lograrlas.
- c.2. Métodos humanos: garantizar que las finalidades perseguidas son coherentes con los deseos de la población, integrándola por diversos medios en las decisiones tomadas.

Estos diferentes tipos de legitimación permiten articular una distinción entre los dos gobiernos estudiados, el gobierno autoritario del "Proceso de Reorganización Nacional" y el democrático de la Unión Cívica radical (10).

Otro principio en el que un gobierno puede basar su legitimación, no mencionado por estos autores pero que resulta de utilidad para explicar el retroceso electoral de la UCR desde 1987, que lo llevó a la pérdida de las elecciones a la Presidencia de la Nación en 1989, es la legitimidad basada en los resultados alcanzados.

EL GOBIERNO AUTORITARIO DEL "PROCESO DE REORGANIZACION NACIONAL"

1. LEGITIMIDAD DEL GOBIERNO POR SU FINALIDAD.

La asunción del poder de las Fuerzas Armadas en 1976 no se debió a un intento de lograr ventajas corporativas o de una intervención provisoria en el gobierno nacional para llevar a cabo en un corto plazo la devolución del poder a los civiles. Mediante la ocupación del Aparato del Estado, las Fuerzas Armadas intentaron, además de la eliminación de la subversión, poner en marcha un nuevo ciclo histórico en la Argentina.

Las Fuerzas Armadas consideraron imprescindible cerrar una etapa histórica hegemonizada por la presencia del peronismo, una economía ineficaz y una clase obrera indisciplinada. Este ciclo fue asociado por los militares con otros factores: la presencia de las corporaciones en el debate político, la existencia del Estado como ente regulador y ordenador de la vida económica, y el incremento de la movilización social. Todo esto les llevó a un diagnóstico de la democracia como "ilimitada", un régimen ingobernable o

(5) O'CONNOR, James (1974), *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*, Periferia, Col. Ciencia. Desarrollo e Investigación, Buenos Aires, 363 pp. (1ª ed. en inglés: 1973).

(6) O'Connor (1974) menciona otros ejemplos, pero los que menciona son ejemplos de gasto que tienen parte de gasto social (legitimación), como la educación o la construcción de carreteras. Como ejemplos "puros" de gasto social sólo menciona los dos ya citados.

(7) Linz (1987) también es citado por diversos investigadores en relación al tema de transición y legitimación. En este libro Linz utiliza, para referirse a "legitimación" la clasificación de los principios legitimantes de Max Weber, por lo que los comentarios anteriores sobre este autor son aplicables, en este caso, a aquél. LINZ, Juan J. (1987), *La quiebra de las democracias*, Alianza Universidad, Madrid, 167 pp.

(8) LAUFER Romain y Alain Burlaud (1989), *Dirección Pública: gestión y legitimidad*, Ministerio para las Administraciones Públicas, INAP, Col. Estudios, Serie Administración Central, Madrid, 494 pp.

(9) Los autores mencionan estos principios de legitimación como sucesivos en un continuo histórico: "Se distinguen tres períodos en la historia de la legitimidad de la Administración" (Laufer y Burlaud, 1989: 44). Nosotros los tomaremos como principios de legitimidad que se suceden, pero que pueden reestablecerse con un cambio de régimen. Para la definición de los tres principios de legitimidad: Laufer y Burlaud, 1989: 43/52, y cap. primero en su totalidad. La tercera forma de legitimación en la clasificación de Weber y Burlaud: legitimación por la fuente, por la ley, porque se aplica la ley.

(10) Laufer y Burlaud se refieren en este libro a los principios legitimantes de las organizaciones, pero consideramos adecuado aplicar su clasificación a los diferentes gobiernos.

proclive a los desbordes sociales, económicos y políticos (11).

Del análisis del discurso de sus políticos y gestores se deduce que el gobierno "de facto" basó su legitimación en la finalidad de su actuación, tanto en el plano político como en el económico. No existió un intento de justificar los métodos utilizados.

En términos económicos, el discurso del "Proceso de Reorganización Nacional" se caracterizó por el retorno al mercado, a la libertad de competencia y a una reorganización del aparato productivo basada en el modelo de ventajas comparativas y en la subsidiariedad del Estado. Por política, ya que el esquema político institucional que el "Proceso de Reorganización Nacional" procuraba reemplazar estaba ligado estrechamente a la situación económica existente (12).

Según lo anunciaban, la finalidad del gobierno militar era:

- a) En el plano político: Reestablecimiento del principio del orden y de la autoridad, y consolidación de la estabilidad política del gobierno. Erradicación del terrorismo y de la subversión armada e ideológica (seguridad).
- b) En el plano económico: Recuperación, saneamiento y expansión de la economía Argentina. Eliminar las distorsiones existentes, y las deformaciones estructurales.

Los conceptos de "orden", "autoridad" y "seguridad" no eran, en este caso, proclamados como métodos de acción para conseguir otros fines, sino como fines que justificaban la presencia de las Fuerzas Armadas en el poder.

Para confirmar estas afirmaciones cabe recoger las siguientes citas de políticos y gestores del gobierno autoritario (13):

"(...) una de las peores crisis económicas que ha padecido nuestro país. Quizás la peor" es una de "las

circunstancias especiales que han motivado la asunción del poder por las fuerzas armadas de la Nación". Para "(...) construir todos juntos la grandeza del país" (14). Una de las funciones del gobierno es "la recuperación de la economía argentina" (15).

"(...) reordenamiento de su economía (Argentina) para eliminar las tremendas distorsiones que existían causadas por un sistema artificial que producía graves deformaciones estructurales en la misma (...) para conseguir (...) la transformación y modernización que estimamos indispensable" (16)

Desde el 24 de marzo de 1976 "(...) comienzo de la ejecución del programa económico de recuperación, saneamiento y expansión aprobado por las Fuerzas Armadas y enunciado el 2 de abril de 1976 (...)

Además se han superado las tres graves crisis que afectaban a la economía del país en marzo de 1976, caracterizadas por una hiperinflación, una paralización de la actividad productiva del país y la cesación de pagos externos". "En lo político hemos visto el reestablecimiento del principio del orden y de la autoridad, y consolidado la estabilidad política del gobierno" (17).

"(...) el gobierno del "Proceso de Reorganización Nacional" ha respetado y respeta los derechos civiles de los individuos, con las únicas limitaciones propias del estado de sitio y de las circunstancias especiales creadas por el terrorismo y la subversión armada e ideológica, cuya erradicación constituye el propósito principal o factor determinante de las Bases para la intervención en el proceso Nacional (...)" (18).

"Las Fuerzas Armadas, desnaturalizados y agotados por entero los mecanismos constitucionales, asumieron la responsabilidad de la reorganización

(11) GARCIA DELGADO, Daniel Marcelo Stiletano (1988). "La participación de los militares en los nuevos autoritarismos: la Argentina del Proceso (1976-83)". *Opciones*, n.º 14, Centro de Estudios de la Realidad Económica Contemporánea, Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile, pp. 55/88.

(12) CANTROT, Adolfo (1979). *La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico argentino*, CEDES, ESTUDIO CEDES, vol. 2, n.º 6, Buenos Aires, 34 pp.

(13) Las citas de los políticos y gestores que se incluyen en este artículo, se han seleccionado y analizado cumpliendo los requisitos del análisis de contenido: criterios uniformes para su selección, esquema de análisis elaborado "a priori", establecimiento de categorías, análisis sistemático, etc.

Entre los discursos considerados deben mencionarse:

- a) Mensajes de los ministros de economía que acompañan a la presentación de los proyectos de ley de presupuesto general de la Administración Nacional entre los años 1976 y 1989.
- b) Discursos del Presidente de la Nación ante la Asamblea Legislativa con ocasión de la apertura de las sesiones ordinarias durante los años constitucionales del período estudiado.
- c) Artículos de los órganos de difusión de las unidades administrativas relacionadas con la Fundación Pública: *Revista Argentina de Administración Pública*, publicada por la Secretaría General de la Presidencia de la Nación y el INAP durante el gobierno autoritario, desde el último trimestre de 1979; y el *Boletín del INAP*, publicado por la Secretaría de la Función Pública y el INAP durante el gobierno democrático, desde marzo de 1984.
- d) Otros discursos de políticos y gestores relacionados con los temas estudiados: del Presidente de la Nación, del Ministro de Economía, del Secretariado y Subsecretariado de la Función Pública, del Subsecretario de Programación y Coordinación con el Sector Público (Secretaría de Planificación); del Subsecretario de Presupuesto (Secretaría de Hacienda); del Subsecretario de Análisis Jurídico y Elaboración Normativa, del Director del Curso de Administradores Gubernamentales, etc.

(14) MARTINEZ DE HOZ, José A. (1976). "Mensaje a todo el país anunciando el programa de recuperación, saneamiento y expansión de la economía". 2 de abril. Presidencia de la Nación, Buenos Aires, pp. 1/16. José A. Martínez de Hoz fue Ministro de Economía del gobierno militar, desde marzo de 1976 a marzo de 1981.

(15) MARTINEZ DE HOZ, José A. (1977). "Discurso sobre la función del Estado, la privatización económica". 9 de noviembre. Presidencia de la Nación, Buenos Aires, pp. 237.

(16) MARTINEZ DE HOZ, José A. (1978c). "Mensaje a todo el país por radio y televisión anunciando medidas de ajuste al programa económico". 11 de mayo, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, pp. 298.

(17) MARTINEZ DE HOZ, José A. (1978 d). "Mensaje a todo el país por radio y televisión anunciando medidas de profundización y ajuste del plan económico". 20 de diciembre, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, pp. 442/445.

(18) Discurso del académico Horacio A. Gareña Belsunce, pronunciado en la Academia de Ciencias Morales el 24 de septiembre de 1980; "Anales", tomo IX-1980, p. 115, citado por: GROISMAN, Enrique J. (1987). *La Corte Suprema de Justicia durante la dictadura (1976-1983)*, CISEA, Buenos Aires, pp. 41/42.

institucional de la Nación con el propósito de: "restituir los valores esenciales que sirven de fundamento a la conducción integral del Estado, enfatizando el sentido de moralidad, idoneidad y eficiencia, imprescindibles para reconstruir el contenido de la imagen de la nación, erradicar la subversión y promover el desarrollo económico de la vida nacional basada en el equilibrio y la participación responsable de los diferentes sectores a fin de asegurar la posterior instauración de una democracia republicana, representativa y federal, adecuada a la realidad y exigencia de evolución y progreso del pueblo argentino". Este fue y es el fundamento de su legitimidad de origen y de finalidad" (19).

2. EL ESTADO SUBSIDIARIO Y LA REFORMA NORMATIVA.

Los principios de legitimación que utilizó el gobierno militar se relacionan con la función que este régimen atribuía al Estado y con la reforma que se planteó para la Administración Pública: un Estado subsidiario y una reforma de la Administración basada en un discurso normativo y legal-formalista (20) (modelo según el cual la reforma se reduce a la revisión de normas y estructuras de la organización) y en la disminución del número de empleados públicos (con el objetivo de disminuir el gasto público, es decir, de disminuir el "tamaño del Estado").

Numerosas citas avalan esta tesis.

a) Sobre la función del Estado:

"El motor principal de la economía es la empresa privada (...) el estado conserva el control superior de la orientación de la economía y el ejercicio de los grandes instrumentos que pueden hacer efectiva esta orientación, como puede ser el monetario, el presupuestario, el cambiario, el tributario, y otros. (...) acción subsidiaria del Estado (...)". "El Estado no debe tomar a su cargo nada que pueda ser hecho mejor y más efectivamente por la empresa privada" (21). "El Estado debe atender con sus recursos todos aquellos campos en los cuales no hay ninguna posibilidad de que exista inversión privada (...), administración de

justicia, la educación en la parte que le corresponda, el orden y la seguridad, la infraestructura económica en sus grandes obras (...)" (22).

"Hemos puesto a la libertad en una valoración superior en todo nuestro esquema. Es decir, consideramos que ella hace a la esencia misma de la existencia del hombre y debe ser ejercida con responsabilidad". "De allí deriva el acento que hemos puesto en la libre iniciativa individual, en la importancia de la empresa privada, en el esquema productivo del país y en la eliminación de la excesiva estatización o intervención del Estado" (23).

b) Sobre la reforma de la Administración Pública:

Disminuir el número de empleados públicos, reorganización y simplificación de todas las tramitaciones burocráticas (24). La reforma administrativa "busca adecuar estructuras orgánicas tecnológicas y recursos humanos al rol dinámico y eficiente que la Administración Pública debe asumir" (25). "Innovaciones en el campo de las relaciones normativas (...), cambios (en las) estructuras organizacionales". Racionalización de estructuras, procesos y medios (26).

De hecho, cuando los políticos y gestores enumeran las tareas realizadas en relación a la reforma administrativa, los ejemplos se remiten, sobre todo, a revisión de normas y estructuras de la administración (27).

EL GOBIERNO DEMOCRATICO DE LA UNION CIVICA RADICAL:

1. -LEGITIMIDAD DEL GOBIERNO APOYADO EN LOS MÉTODOS UTILIZADOS.

En las elecciones de 1983 la legitimidad de la fuente del gobierno a establecer marcaba diferencias con el gobierno autoritario que acababa (origen jurídico constitucional, aplicación de la ley, soberanía popular ...), al igual que la legitimidad por la finalidad que se perseguía (reestablecimiento de la democracia y del Estado de derecho ...) . Pero estos principios legitimantes no marcaban diferencias entre

(19) JUNTA MILITAR (1979), Bases políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional. Buenos Aires, pp. 7.

(20) KLIKSBERG, Bernardo (1986), "Las rupturas epistemológicas necesarias en el pensamiento administrativo latinoamericano", en La Administración Pública en tiempos de crisis, Enrique Groisman, Bernardo Kliksberg, Oscar Oszlak y Javier Moscoso, CLAD e INAP, Caracas, pp. 29/45.

(21) MARTINEZ de HOZ, 1977: 237/238. Op. cit.

(22) MARTINEZ DE HOZ, José A. (1978 a). "Disertación en el Centro de Estudios Comparados sobre la función del Estado en la sociedad argentina", 20 de julio, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, pp. 350.

(23) MARTINEZ DE HOZ, José A. (1981), "Palabras pronunciadas en el mensaje dirigido al país al finalizar su gestión de cinco años", 12 de marzo, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, pp. 951.

(24) MARTINEZ DE HOZ, 1978 d:445 (op. cit.); y MARTINEZ DE HOZ, José A. (1978 b), "Discurso en el acto de clausura del ciclo de conferencias económicas organizado por la Bolsa de comercio de Córdoba, sobre el rol del Estado, el principio de subsidiaridad y el esfuerzo requerido al sector privado", 25 de octubre, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, pp. 408.

(25) DICKSON, Guillermo José (1980), "Reforma administrativa. Algunas realizaciones", Revista Argentina de Administración Pública, año 1, n° 2, enero/marzo, Presidencia de la Nación, Secretaría General, INAP, Buenos Aires, pp. 9. Guillermo José Dickson (Capitán de Navío) fue Subsecretario de la Función Pública de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación durante el gobierno militar.

(26) PRESIDENCIA DE LA NACION (s/f), "Proyecto sobre criterios básicos que sirvan de guía al proceso de la reforma administrativa", en El proceso de reforma administrativa entre 1976 y 1980 (carpeta de documentación original de la ex-Subsecretaría de la Función Pública), apartado 5. Subsecretaría de la Función Pública, Dirección General de Política Administrativa, INAP, pp. 3/4 (mimeo).

(27) Dickson, 1980; y Presidencia de la Nación, s/f: 23/27 (op. cit.).

los dos principales partidos que se presentaban: el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR). Por ello, el principio de legitimación que utilizó el partido de Alfonsín tanto en su campaña electoral como durante el ejercicio del gobierno fue el de la calidad de los métodos a emplear en el funcionamiento (gestión) de la Administración Pública (racionalización de las decisiones y de las actuaciones) (28).

a) métodos eficaces: dirección pública. Fijar metas explícitas (racionalización de la acción) y organizar de forma racional los medios para lograrlas (racionalización de los medios utilizados); eficacia, transparencia administrativa y evaluación y control social de la gestión.

b) métodos humanos: participación de los usuarios (ciudadanos). Garantizar que las finalidades perseguidas sean coherentes con los deseos de la población, intentando integrar a ésta por diversos medios a las decisiones tomadas, mediante un diálogo constructivo.

Numerosas citas avalan esta tesis:

"(...) es la recuperación del sentido ético en la vida cotidiana de los argentinos el objetivo principal de nuestro paso por las altas funciones que desempeñamos, y el patrón por el cual seremos juzgados." "(...) revalorización de la juridicidad de los actos del poder estatal (...), respetar al hombre en la plenitud de su dignidad." "(...) crecimiento, consolidación de la justicia social y difusión del bienestar" (29).

Reestablecer el principio de "juridicidad" como regla de conducta en la vida pública, "transparencia" en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, publicidad de los actos públicos, participación (30).

Deben existir el "control de razonabilidad de los actos, evaluación de la gestión y de las orientaciones dadas por la gestión, control parlamentario, edición y difusión de las Memorias de las empresas públicas y de las administraciones, debates parlamentarios (...)" (31).

"El discurso es la construcción de ese nuevo lenguaje que proponemos para el diálogo constructivo y con-

vocante sobre el Estado en el terreno de lo político. No podremos construir el Estado federalista nuevo que debemos darnos con un discurso antiguo y lacerante" (32).

2.- EL ESTADO DISTRIBUTIVO Y MODIFICACION DE LOS VALORES Y PRACTICAS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Los principios de legitimación que utilizó el gobierno democrático de la U.C.R. se relacionan con el papel que este gobierno atribuía al Estado y con la reforma de la Administración Pública que planificó (relación que también existió en el gobierno "de facto", como ya hemos visto). Junto a las reiteradas referencias a la necesidad de conseguir el equilibrio fiscal, la contención del déficit y de la inflación, y estimular el crecimiento, condicionadas por la situación económica del país, se hacen continuas menciones a la redistribución del gasto, la reorientación de las erogaciones hacia los sectores sociales y la necesidad de garantizar la equidad social (33). Un Estado intervencionista y redistributivo, a la vez que impulsor del desarrollo, y una Administración Pública basada en la moralización de la imagen, la modificación de valores y prácticas, en la eficacia, en el mérito y en la formación del funcionariado.

Diversas citas de los políticos y gestores del gobierno apuntalan esta tesis.

a) Sobre la función del Estado:

"(...) asumiendo sin complejos la inevitabilidad de la intervención estatal", la función del Estado debe ser: regular los comportamientos económicos desestabilizadores y especulativos, así como la concentración abusiva o sesgada de la riqueza; mejorar la distribución del producto social; reducir las desigualdades y promover el bienestar de la población; reasignar recursos (34). "(...) jugar un papel activo en la distribución de la riqueza y en la solución de los conflictos (...) corregir las tendencias naturales a la injusticia" (35).

"(...) necesitamos que (...) nuestro Estado cumpla su rol de agente democratizador de la sociedad y promo-

(28) Raúl Alfonsín, en campaña electoral, estableció esa distinción: "No son los objetivos nacionales lo que nos diferencian (del PJ) sino los métodos y hombres para alcanzarlos" (Política, 27 de octubre de 1983).

(29) ALFONSIN, Raúl (1985). "Discurso pronunciado por el Presidente de la Nación", en Primer Curso de Formación de Administradores Gubernamentales, Raúl Alfonsín, Jorge Roulet y Enrique Gonsman, Presidencia de la Nación, Secretaría de la Función Pública, INAP, Buenos Aires, 20 de agosto, pp.8.

(30) ROULET, Jorge Esteban (1988). *El Estado necesario*. Fundación Jorge Esteban Roulet, Centro de Participación Política, Buenos Aires, pp. 24/255,33. Jorge Esteban Roulet fue Secretario de la Función Pública de la Presidencia de la Nación desde 10 de diciembre de 1983 (día de asunción del gobierno constitucional) hasta diciembre de 1986.

(31) Roulet, 1984:41 (op. cit.).

(32) THOMSON, Brian A. (1987). *Lineamientos generales del Programa de Reforma Administrativa con motivo del traslado de la capital*, Presidencia de la Nación. CICAP/OEA, Buenos Aires, pp. 3 (mimeo). Brian A. Thomson fue Subsecretario de Investigación y Reforma Administrativa de la Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la Nación durante el gobierno de R. Alfonsín.

(33) En los discursos analizados, estas dos funciones del Estado (conseguir la recuperación económica y la equidad social) aparecen como simultáneas a lo largo de casi todo el período del gobierno de la Unión Cívica Radical. Es al final de la legislatura (en el mensaje del ministro de economía fechado el 29 de septiembre de 1988: Poder Ejecutivo Nacional (1989). Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional, Buenos Aires) cuando se condiciona la función redistributiva del Estado a una previa solución del problema fiscal. Las dos funciones pasan de ser simultáneas a definirse como consecutivas en el tiempo.

(34) OSZLAK, Oscar (?) (1984). "Editorial", Boletín del INAP, n° 6, septiembre, Secretaría de la Función Pública, Buenos Aires, pp. 3. Oscar Oszlak fue subsecretario de Investigación y Reforma Administrativa y Vocal del Directorio del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), durante el gobierno del Dr. Alfonsín desde diciembre de 1983 hasta diciembre de 1985.

(35) Roulet, 1988:15/16 y 23 (op. cit.).

tor del crecimiento económico" (36).

"(...) devolver al Estado la capacidad de conducir la economía, de sacarlo del achicamiento efectivo que lo sume la inflación, para hacer de él un instrumento de la reconstrucción económica de país" (37).

b) Sobre la reforma de la Administración Pública:

Cambios en las normas, estructura y empeño de la Administración Pública. "Modificar rutinas, formas autoritarias de ejercicio de la autoridad, criterios eficientistas a ultranza, prácticas corruptas, orientaciones de políticas zizagueantes (...)" (38). Transformar la Administración Pública en un instrumento activo, eficaz, capaz de dinamizar el proyecto político del gobierno democrático (39). "(...) innovar en los comportamientos y en las pautas valorativas", "(...) transformar (la Administración Pública) en instrumento eficaz de la reconstrucción y modernización de nuestro país" (40).

"(...) es el hombre y la formación de los hombres el punto de partida para emprender las reformas que la Administración Pública requiere (...)" (41).

"(...) la Administración Pública no se transforma solamente por voluntad del elenco político en funciones. Es necesario contar también con el decisivo protagonismo de la ciudadanía y de los propios funcionarios, imaginando juntos formas de participación que aseguren el control social de la gestión del Estado." (42)

Modificar los "valores y las prácticas" predominantes en el Estado y en la Administración (43).

La reforma de la Administración del Estado no es solamente un problema de gestión administrativa, ni un problema del aparato burocrático en sí, es también un problema político. Por ello debe existir participación en la reforma (44).

"(...) la formación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (...) implicaba un cambio en los valores vigentes, al implantar criterios objetivos en la selección de los funcionarios públicos, un sistema de carrera según la capacidad y el mérito (...), una refor-

ma (de la Administración Pública) que no se limitara a las meras modificaciones normativas y tuviera un carácter profundo y perdurable". El proyecto se inscribe "dentro de la finalidad más amplia de lograr la modificación de valores, criterios y sistemas en el conjunto del aparato estatal". El Curso sería la única vía de acceso para que "la selección de los funcionarios públicos sea realizada con métodos objetivos, transparentes y controlables, y de que su formación sea rigurosa y específica" (45).

DISCURSOS CONTRASTADOS Y ALGUNAS PREGUNTAS.

Tal como se afirmó al principio del artículo, un gobierno puede estructurar su legitimación basándose en principios diferentes.

Estudiando los discursos de los dos gobiernos analizados, se deduce que hubo un cambio en los principios de legitimación de cada uno de ellos y en la concepción de las funciones asignadas al Estado y a la Administración Pública (ver Cuadro I para la síntesis de estas diferencias).

Pero hasta ahora sólo se ha profundizado en los discursos de los políticos y gestores, es decir, en la declaración de intenciones. Por ello, una investigación posterior y complementaria tendría como objetivo analizar si existió (o no) una correspondencia entre los conceptos relacionados con el Estado y la Administración y las políticas públicas implementadas.

Algunas de las preguntas a plantear serían las siguientes: ¿Hubo un cambio en los énfasis de las políticas implementadas por un gobierno y el otro? ¿Se corresponden los principios legitimantes en el plano del discurso con las políticas públicas implementadas por los diferentes gobiernos? ¿Se refleja este cambio de conceptos en la evolución y cambio en las políticas a lo largo del período estudiado?. Si no hubo un cambio en esas actuaciones ¿a qué se debió?. Las variables del cambio político (en este caso transición de un régimen autoritario a uno democrático) y los cambios de políticas públicas ¿son variables dependientes o independientes? (46).

(36) Roulet, 1988:23 (op. cit.).

(37) ALFONSIN, Raúl (1985). "Discurso del presidente de la Nación a los funcionarios de la Administración Pública Nacional". Boletín del INAP, n° 16, julio, Secretaría de la Función Pública, Buenos Aires, pp. 17.

(38) Oszlak (?), 1984:3 (op. cit.); y OSZLAK, Oscar (1986), "En torno a la discusión sobre la intervención de Estado", en *La Administración Pública en tiempos de crisis*, Enrique Groisman, Bernardo Kliksberg, Oscar Oszlak y Javier Moscoso, CLAD e INAP, Caracas, pp. 62.

(39) ROULET, Jorge Esteban (1984), "Nota del mes: entrevista al profesor Jorge Roulet", Boletín del INAP, n° 0, marzo, Secretaría de la Función Pública, Buenos Aires, pp. 11/15.

(40) Roulet, 1988:29 (op. cit.).

(41) Alfonsín, 1985 b:10 (op. cit.).

(42) Alfonsín, 1985 b:9/10 (op. cit.).

(43) Roulet, 1988:50 (op. cit.).

(44) Thomson, 1987:2 (op. cit.).

(45) GROISMAN, Enrique I. (1988). "Problemas y alternativas para la organización de la carrera administrativa". El Bimestre Político y Económico, enero/febrero, n° 37, CISEA, Buenos Aires, pp. 8-16. Enrique I. Groisman fue Subsecretario de Análisis Jurídico y Elaboración Normativa de la secretaría de la Función Pública y Director del Curso de Administradores Gubernamentales, desde diciembre de 1983 a diciembre de 1986.

(46) La vinculación entre los principios legitimantes de los dos gobiernos estudiados en este artículo y sus políticas del gusto público, es analizada en: VIÑAS, Verónica (1991). Transición y cambios en la legitimación de la Administración Pública: Argentina 1982/1989, Encuentro de Americanistas Españoles, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 25/28 de noviembre, Madrid, 36 pp.+ anexo (mimeo).

**CONTRASTE ENTRE EL GOBIERNO AUTORITARIO Y EL DEMOCRATICO
EN EL PLANO DEL DISCURSO
ARGENTINA: 1976-1989**

	GOBIERNO AUTORITARIO (1976-1983)	GOBIERNO DEMOCRATICO (1983-1989)
PRINCIPIO DE LEGITIMACION	POR LA FINALIDAD <ul style="list-style-type: none"> • Orden • Estabilidad política • Seguridad • Recuperación, saneamiento y expansión de la economía • Moralidad 	POR LOS METODOS UTILIZADOS <ul style="list-style-type: none"> • Transparencia administrativa • Evaluación y control de la gestión • Participación • Diálogo constructivo
FUNCION DEL ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidiariedad • Privatizaciones • Libre iniciativa individual 	<ul style="list-style-type: none"> • Intervención en la economía • Promoción del crecimiento • Mejora de la distribución de la riqueza • Reducción de las desigualdades • Promoción del bienestar de la población • Reasignación de recursos.
REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	<ul style="list-style-type: none"> • Disminución del número de empleados públicos. • Reformas de normas y estructuras organizativas 	<ul style="list-style-type: none"> • Moralización de la imagen • Modificación de valores y prácticas • Eficacia • Participación • Mérito • Formación

RESUMEN

Un gobierno puede construir su legitimación basándose en principios diferentes. Después de describir y analizar los discursos del gobierno autoritario del Proceso de Reorganización Nacional argentino (1976-1983) y del gobierno democrático de la Unión Cívica Radical (1984-1989), se deduce que hubo cambios en los principios de legitimación de cada uno de ellos y en la concepción de las funciones que asignaron al Estado y a la Administración Pública.

Una investigación posterior y complementaria tendría como objetivo analizar si existió una correspondencia entre los conceptos relacionados con la legitimación, el Estado y la Administración, y las políticas públicas implementadas por cada gobierno.

ABSTRACT

Governments base their legitimation on different principles. After describing and analysing the discourses of the authoritarian argentinian government "Proceso de Reorganización Nacional" (1976-1983) and the democratic government of Unión Cívica Radical (1984-1989), we can infer that changes occurred to the legitimating principles of both government and to the conception of the function of the State and the Public Administration.

Further research should have as its goal that of analysing whether there existed a correspondence between the related concepts of legitimation, State and Administration, and public policies carried out by both governments.

