

Исабель Антониета Морайта

Административные реформы в Аргентине

Теоретическая дискуссия и осведомленность населения

Административные реформы в Аргентине, как и в любой другой стране, представляют собой сложные процессы, предусматривающие принятие мер в экономической, политической, социальной и административной областях. В Латинской Америке такие процессы зачастую ошибочно отождествляют с так называемыми структурными, или рыночными реформами. В статье анализируются преобразования, проведенные в Аргентине, сквозь призму теоретической дискуссии о государственных и административных реформах, дается периодизация реформ, а также приводятся данные об осведомленности населения о процессах, происходящих в стране.

Ключевые слова: Латинская Америка, административные реформы, госуправление, осведомленность населения.

DOI: 10.31857/S0044748X0008461-6

Статья поступила в редакцию 04.04.2020.

В 1980-е годы в Латинской Америке начались реформы, ставшие результатом распространения в регионе неолиберальной идеологии и направленные на сокращение государственного вмешательства в экономику. Хотя содержание реформ и способы их проведения в каждой стране были различны, можно выделить ряд общих концептуальных черт. По мнению венесуэльского социолога Хосе Гильермо Гарсиа Чоурио, их главной особенностью была растущая зависимость правительств от многочисленных кредитных организаций [1]. Голландский исследователь Питу ван Дейк отмечал, что и сами программы экономических преобразований, и их обоснование для населения согласовывались с международными финансовыми организациями [2]. В данной статье предпринята попытка проанализировать общие черты реформ в регионе, их значимость для населения, а также уровень осведомленности граждан о проводимых преобразованиях и отношении к ним.

Исабель Антониета Морайта — аспирант факультет социологии СПбГУ (РФ, Санкт-Петербург, ул. Смольного 1/3, isabelamorayta@yahoo.com).

Основными инициаторами реформ в латиноамериканском регионе являлись международные организации, финансируемые министерством финансов США. Политика государств разрабатывалась в рамках Вашингтонского консенсуса*, основными целями которого были прекращение курса на импортозамещение и денационализация экономик. Разгосударствление планировалось осуществлять по нескольким направлениям, включая сокращение доли госсектора в производстве товаров и услуг и уменьшение государственных гарантий в таких сферах, как здравоохранение, образование и соцобеспечение.

В 80-е годы XX в. в регионе доминировало мнение, согласно которому государство воспринималось как основное препятствие для экономического развития, как фактор торможения свободной конкуренции, монополизации рынка и т.п. Постулаты Вашингтонского консенсуса были направлены в первую очередь на либерализацию торговли и финансов, приватизацию производственных и сервисных предприятий, дерегулирование экономики. Как утверждает бразильский экономист Луис Карлос Брессер Перейра, сомнения в важности роли государства были вызваны остротой экономического кризиса, высокой инфляцией, дефицитом бюджета, неспособностью государственных институтов выполнять внешние обязательства [3]. Аргентинский исследователь Оскар Осзлак также утверждал, что экономический кризис продемонстрировал провал социально-организационной модели, основанной на центральной роли государства, которое, несмотря на чрезмерное вмешательство, не справлялось с присущими ей функциями [4].

Так как государственные и административные реформы не просто совпали по времени, но были взаимосвязаны, эти понятия часто воспринимаются как синонимы, хотя многие латиноамериканские исследователи настаивают на их разграничении. Если госреформы предполагают структурные изменения на социальном, политическом и экономическом уровнях, то административные преобразования отражают существенные изменения в технологиях управления госаппаратом [5]. Брессер Перейра утверждает, что концепция административной реформы связана с концепцией *governance*, т.е. управленческого потенциала государства [3]. Ученый считает, что такую реформу можно считать успешной в том случае, если государство укрепляется, но при этом его функции ограничены. Тогда оно способно преодолевать финансовые кризисы, его бюрократический аппарат эффективен, а политическая элита обладает полномочиями принимать решения.

Аргентинский политолог Густаво Блутман понимает административную реформу как набор преобразований, осуществляемых в процессах и структурах государства с целью улучшения его функционирования [6]. В теории

* В 1989 г. в Вашингтоне состоялась встреча министров экономики ряда стран Латинской Америки с представителями международных финансовых организаций и членами правительства США. На ней экономист Джон Уильямсон представил план реформ экономической политики государств Латинской Америки при поддержке властей США, Федерального резервного фонда, Международного валютного фонда и Всемирного банка. Комплекс мер, выработанных в ходе встречи, получил название «Вашингтонский консенсус». Его суть сводилась к либерализации финансового сектора, торговли, прямых иностранных инвестиций, а также приватизации и в целом дерегулированию экономик латиноамериканских стран и т.п.

авторы, как правило, согласны с выделением двух этапов, или двух поколений, реформ. При этом венесуэльский исследователь Мойсес Наим утверждает, что между первым и вторым этапами существует сильная преемственность [7], а Осзлак ставит факт такой преемственности под сомнение, отмечая, впрочем, что второй этап не может быть осуществлен без учета целей и результатов первого [4].

Брессер Перейра [3], Блутман [8] и политолог из Бразилии Соня Флеури [9] полагают, что реформа государства подразумевает четыре взаимосвязанных направления: ограничение госсектора; ослабление его регулирующей роли; восстановление финансовой и административной способностей выполнять общественные задачи; повышение уровня управляемости. Несколько позднее Блутман так сформулировал эти направления: преобразование роли государства, изменение его институциональной структуры, достижение экономической стабильности и кадровая политика [6]. Получается, что стержнем такого рода реформ можно считать переустройство административного аппарата с целью укрепления его способности эффективно управлять государством в интересах общества [10].

В 1996 г. эксперты Всемирного банка (ВБ), оценивая изменения, вызванные в государствах Латинской Америки реформами, подчеркивали, что их следует продолжить. При этом были выявлены и недостатки, среди которых сохранение политического фаворитизма в ущерб продвижению кадров по заслугам, отсутствие правового контроля над административными процедурами, а также контроля граждан над политиками и т.п. [11]. В 1997 г. с целью повышения эффективности госуправления эксперты ВБ разработали ряд рекомендаций, на основе которых следовало провести оценку ситуации в государствах мира; активизировать процесс реформирования; привести роль государств в соответствие с их возможностями, т.е. имеющимися ресурсами; повысить эффективность государств путем усиления работы общественных учреждений, установления контроля над коррупцией, более активного участия граждан в принятии решений [12]. По мнению ряда исследователей, страны Латинской Америки не достигли уровня бюрократического государства Вебера с его строгими централизацией и иерархией управления и т.п. Так, Блутман считает, что внедрение инструментов нового государственного менеджмента привело к дальнейшему углублению неэффективности системы [6]. Аргентинская исследовательница Дора Орлански утверждает, что для Латинской Америки нехарактерны инновации в управлении; в целом в регионе применяются теории, возникшие в развитых странах и распространенные в мире международными организациями [13].

По мнению ряда авторов, тот факт, что задуманное не было реализовано полностью, объясняется тем, что были проигнорированы особенности стран Латинской Америки. Это, в свою очередь, привело к институциональной слабости, частым экономическим и социальным кризисам, неопределенности, нестабильности и клиентелизму. Многие ученые полагают, что реформы были лишь имитацией. По мнению Блутмана, одна из основных проблем реформирования состоит в «некритический трансплантации» [6, р. 43] моделей, реализованных в развитых странах, что ведет к

сохранению централизма и бюрократичности, препятствует участию населения в управлении.

Процесс административных реформ так и не был завершен, что обусловлено двумя причинами. С одной стороны, правительства делали громкие заявления, однако на самом деле принимали меры лишь по конкретным вопросам. С другой стороны, несмотря на дискурс о необходимости «улучшить госуправление», так и не было принято решение о том, что же именно не было выполнено в предыдущем плане [14].

В Аргентине, впрочем, как и по всей Латинской Америке, реформы не принесли ожидаемых результатов. По мнению Осзлака, универсальных, подходящих всем странам моделей успешного проведения реформ и модернизации не существует [15, р. 533]. Поставленные латиноамериканскими государствами такие цели, как сокращение административного аппарата, децентрализация, модернизация систем управления, внедрение компьютерных технологий, не были достигнуты в полной мере.

В Аргентине, как полагают многие исследователи, административная реформа проводилась в три этапа. Первый этап (1989—1995) предполагал структурные изменения. В июле 1989 г. в должность президента страны вступил Карлос Менем (1989—1999). Среди факторов, обусловивших необходимость проведения реформ, ученые выделяют как экономические (гиперинфляция, невозможность погашения внешнего долга, дефицит бюджета, экономический застой, чрезмерные государственные расходы), так и политические, среди которых — необходимость консолидации демократического процесса после военной диктатуры 1976—1983 гг. Государство было неспособно соответствовать растущим потребностям населения, и эту проблему надо было срочно решать. В стране распространилось убеждение, что правительство работает неэффективно [6]. Государство потеряло контроль над социальными группами [10], обострились проблемы организационного характера государственной службы: ряд областей испытывали нехватку персонала, в других же наблюдался избыток. При этом не хватало квалифицированных кадров. В системе госслужбы невозможно было сделать карьеру, подготовка персонала была недостаточной. В учреждениях доминировала организационная культура, основанная на веберийской модели государственной бюрократии [6]. Саму по себе ситуацию нельзя было охарактеризовать как негативную, однако решить задачи по реформированию, не меняя систему, не представлялось возможным.

В 1989 г. были приняты законы о государственной реформе [16] и о чрезвычайной ситуации в экономике [17], дававшие президенту право на свободу действий в ситуациях форс-мажора. Они заложили правовую и нормативную основу преобразований госслужбы, радикально изменили отношения между государством и обществом, а также формы госуправления. Первый закон предусматривал кардинальные преобразования госаппарата и перенастройку его функций. Государство является гарантом таких не подлежащих передаче функций, как правосудие, безопасность, защита и администрирование, при этом оно разрешает частному бизнесу работать в сферах здравоохранения и образования. В то же время, согласно закону, первостепенное значение отдается национальной исполнительной власти, которая ставится выше законодательной. Ее особые полномочия были за-

креплены соответствующими указами, поскольку на тот момент ее функционирование фактически находилось вне гражданского контроля.

Блутман выделяет две отличительные черты административной реформы в Аргентине: скорость ее реализации благодаря передаче особых полномочий органам исполнительной власти и использование чрезвычайных, обеспечивавших оперативность, механизмов, к примеру, указов [6].

Закон о чрезвычайной ситуации в экономике предопределил новации в управлении персоналом, находящимся на госслужбе, среди которых — новые принципы найма, принятие мер по повышению эффективности и производительности, сокращение численности сотрудников.

Аргентинский социолог Норберто Зеллер выделяет четыре направления первого этапа: сокращение и рационализация государственной структуры; финансовая реформа и создание механизмов внутреннего и внешнего контроля (были созданы два органа — Управление генерального контролера страны для внутреннего контроля и Управление генерального ревизора) для внешнего контроля); подготовка профессиональных кадров для госслужбы, в частности, путем создания Национального института государственной службы; ускорение и упрощение административных процедур [18].

В 1994 г. была реформирована Конституция, в нее были включены разделы о создании двух новых социальных институтов, связанных с административной реформой: «защитника народа» (омбудсмена) и Управления по борьбе с коррупцией.

В середине 1990-х годов, когда стало очевидно, что реализованных планов по осуществлению государственной реформы недостаточно, возникла необходимость проведения второго, «внутреннего», этапа реформ, который пришелся на период с 1996 по 2001 г. Его отличие от первого этапа заключается в акцентировании внимания на социальных проблемах [11], а целью является укрепление государственных учреждений. Иными словами, речь шла не о сокращении госаппарата, а о его совершенствовании [19].

На втором этапе реформ происходило преобразование госсектора, его структура становилась более гибкой, формировался новый стиль организации и управления, основанный на творческом подходе и ответственности агентов, превосходящих веберийский бюрократический тип. Среди задач этого этапа аргентинский социолог Норберто Зеллер указывает: разработка эффективной государственной политики; удовлетворение социальных потребностей населения; перераспределение богатства; предоставление государством качественных услуг; инвестиции в производственную инфраструктуру; повышение эффективности собранных налогов; контроль над предоставлением базовых социальных услуг (здравоохранения и образования) [18].

Фернандо де ла Руа (1999—2001), пришедший к власти в Аргентине в декабре 1999 г., пообещал обеспечить прозрачность госуправления и борьбу с коррупцией, а также издал указ 103/2001 о государственном плане модернизации [20]. В нем были закреплены такие задачи, как дальнейшее развитие бюджетного планирования, децентрализация управления, разгосударствление форм социального обслуживания и т.п. Каждый этап реформ в Аргентине был связан с теми или иными базовыми принципами госуправления. С 1989 по 1995 г. теория общественного выбора преобладала над менеджерским подходом (оценка эффективности, измерение результатов). В

период с 1995 по 1999 г. были введены меры неоинституционализма [13]. Несмотря на озвученные намерения, большая их часть в рамках второго этапа реформ реализована не была [21].

Третий этап (2002—2018 гг.) начался сразу после глубокого экономического, социального, политического и институционального кризиса, разразившегося в 2001 г. Тогда был отмечен высокий уровень бедности, безработицы и насилия, вырос внешний долг, произошла дискредитация демократических и республиканских институтов, включая судебную власть. В декабре 2001 г. на фоне мощных социальных волнений Ф. де ла Руа подал в отставку.

В январе 2002 г. президентом страны стал Эдуардо Дуальде (2002—2003), параллельно с экономической перестройкой продолживший курс на углубление административной реформы. Особенно активно его проводили позже правительства Нестора Кишнера (2003—2007) и Кристины Фернандес де Кишнер (2007—2015). Они предприняли такие меры, как внедрение принципов открытого правительства; разработка и внедрение коллективного трудового договора для государственных служащих [22]; создание Национальной системы государственной службы [23]; создание новых министерств, в частности науки и технологий, промышленности, сельского хозяйства и туризма.

Задачи плана модернизации страны (2005—2010) были связаны с укреплением институтов госуправления, повышением его прозрачности и участия в нем гражданского общества, ростом эффективности, равенства и подотчетности [21]. В рамках плана были обозначены такие важные инициативы, как разработка и внедрение национального плана электронного правительства; создание государственного интернет-портала, содержащего, помимо прочего, справочник по процедурам и регламентам.

С 2015 г., когда президентом страны стал Маурисио Макри (2015—2019), госструктура претерпела новые серьезные трансформации: были созданы министерства модернизации, агропромышленного комплекса, энергетики и связи [24]. Уже в 2018 г. на основании Указа президента о структуре государственной службы [25] был ликвидирован ряд министерств — здравоохранения, труда, занятости и социального обеспечения, науки и технологии, модернизации, культуры, связи, энергетики, туризма. Столь серьезные перемены объяснялись нестабильностью работы госслужб, которую усугубляло отсутствие стратегического плана развития страны.

ОСВЕДОМЛЕННОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМАХ

В рамках исследования нами были опрошены примерно 122 респондентов: среди них 75% женщин (92 человека) и 25% мужчин (30 человек). 88 человек — от 30 до 49 лет. 82% респондентов имеют высшее образование, некоторые даже ученую степень; 92,6% респондентов живут в столице. В целом участники опроса более образованы, чем средний аргентинец, среди них преобладают горожане. Согласно результатам опроса, большинство респондентов воспринимают реформы как простую формальность, доминирует негативное отношение к ним. Так, 36% считают, что реформы проводятся лишь на бумаге, но по сути ничего не меняется. 21,3% опрошенных утвер-

ждает, что в Аргентине никаких реформ вообще нет. 17% респондентов полагают, что административные реформы осуществляются в интересах власти, либо направлены на сокращение роли государства, что ухудшает ситуацию в стране. Эти варианты отражают негативную оценку преобразований. Что касается восприятия конкретных достижений, то ниже всего оценены такие факторы, как демократизация управления, эффективность функционирования органов госуправления, контроль коррупции.

Среди основных задач административных реформ можно выделить демократизацию управления путем налаживания отношений государства с обществом. В Аргентине, где, согласно Конституции, участие в выборах является обязательным, большинство респондентов считают голосование формой решения проблем, т.е. выражают доверие к соблюдению принципов демократии.

ПРИЧИНЫ УЧАСТИЯ РЕСПОНДЕНТОВ В ВЫБОРАХ

Причина участия в выборах	Результаты
Голосование — форма решения проблем	67,7% (80)
Голосование — обязанность гражданина	15,2% (18)
Голосование — форма выражения политического недовольства	7,6% (9)
Голосование — форма участия в политической жизни	6,5% (8)
Другое	5,7% (7)
Итого	100% (122)

Источник: Собственное исследование на основе результатов опроса.

При этом 89,3% опрошенных с той или иной степенью активности участвуют в неофициальных политических мероприятиях, организованных профсоюзами, партиями, гражданскими объединениями, в том числе в акциях протеста. Гораздо менее активны респонденты в обсуждении законопроектов: в нем участвуют только 49,2%.

Важнейшей задачей административных реформ является борьба с коррупцией, включающая создание механизмов контроля, принятие антикоррупционного законодательства и т.п. 77,9% респондентов убеждены, что уровень коррупции в Аргентине является высоким; 70% считают, что эффективность антикоррупционной политики правительства остается низкой.

Среди ключевых факторов реформ следует выделить финансовый кризис внешнего долга и необходимость ликвидации макроэкономических диспропорций в краткосрочной перспективе. Эти меры, однако, превратились в долгосрочную стратегию, включающую два этапа: целью первого было урегулирование экономического кризиса, а второго — модернизация госаппарата [1]. Аргументы в пользу реформ как в Латинской Америке в целом, так и в Аргентине в частности были основаны на мнении о том, что в производстве товаров и услуг частный сектор функционирует эффективнее, чем государство.

Респонденты, принявшие участие в нашем исследовании, не верят в перспективу налаживания конструктивного диалога между государством и

обществом. Граждане практически ничего не знают о сути реформ и в целом не поддерживают их. Большинство участников опроса считают антикоррупционные меры правительства неэффективными. В этой связи аргентинский историк Даниэль Кампионе отмечает, что реальные задачи и содержание процесса преобразований модели госуправления с ориентацией на результаты и сближение с гражданами совершенно неясны [26]. В Аргентине реформы проходили далеко не гладко: периоды активизации чередовались с отказом от их внедрения, а главной причиной их неуспешности явилось отсутствие стратегического плана и консенсуса с различными социальными секторами. Поэтому целесообразно было бы разработать особые модели, в которых учитывались бы национальные особенности каждой страны. Применительно к Латинской Америке также следовало бы принять во внимание важность института государства. Именно оно, вопреки рекомендациям идеологов Вашингтонского консенсуса, должно было защитить национальных производителей и беднейшее население от негативных последствий реформ.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. García Chourio J.G. De la primera a la segunda generación de reformas del estado en América Latina: giro ideológico y cambio conceptual. *Cuadernos de Economía*, 2003, vol. 22, N 38, pp. 95-125.
2. Van Dijk P. The World Bank and the Transformation of Latin American Society, *The Politics Expertise in Latin America*, Centeno M. y Silva P. (ed.). Palgrave Macmillan, 1998, pp. 96-125.
3. Bresser Pereira L.C. La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico*, 1998, vol. 38, N 150, pp. 517-550.
4. Oszlak O. De menor a mejor: el desafío de la “segunda” reforma del Estado. *Nueva Sociedad*, 1999, N 160, pp. 81-100.
5. Blutman G. Aproximaciones a la Reforma del Estado: cambios en Argentina entre 1989–1992. Buenos Aires, Eudeba, 1998, 138 p.
6. Blutman G. La reforma y modernización del estado en Argentina, el papel de la cultura organizacional. Tesis doc. econ., 2009, Buenos Aires, 286 p.
7. Naim M. Latin America: The Second Stage of Reforms. *Journal of Democracy*, vol. 5, N 4, pp. 33-48.
8. Blutman G. Impacto de la Reforma del Estado y las Reformas Administrativas en Argentina. III Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, estado y administración. San Miguel de Tucumán, 2–4 de junio, 2005.
9. Fleury S. Reforma del Estado. Available at: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/FLEURY%20Sonia%20-20Reforma%20del%20estado.pdf> (accessed 09.01.2020).
10. Dalbosco H. Reforma y organización estatal en los '60 y los '90. Universidad Católica Argentina, 2002, 123 p.
11. Andara A. La segunda generación de Reforma del Estado y su efecto en la administración pública local de América Latina. *Provincia*, 2007, N 17, pp. 77-105.
12. World Bank, The State in a Changing World. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/518341468315316376/World-development-report-1997-the-state-in-a-changing-world> (accessed 09.01.2020).
13. Orlansky D. Política y burocracia. La Reforma del Estado en Argentina, Tesis doc. econ., 2006, Buenos Aires, 254 p.
14. Martínez Nogueira R. Calidad institucional y Reforma de la Gestión Pública: Modelos y Aprendizajes. *Política y Gestión*, 2003, vol. 5.
15. Oszlak O. El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina. *Desarrollo Económico*, 2003, vol. 42, N 168, pp. 519-543.

16. Национальный закон 23696/1989 «О государственной реформе». Available at: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/98/textact.htm> (accessed 09.01.2020).
17. Национальный закон 23697/1989 «Об экономической чрезвычайной ситуации». Available at: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/15/textact.htm> (accessed 09.01.2020).
18. Zeller N. Reseña del proceso de reforma del estado en la Argentina (1989—1996). Available at: <http://abcdonline.com.ar/tea/info/TEA0604.PDF> (accessed 09.01.2020).
19. Ramírez Brouchoud M.F. Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos*, 2009, N 34, pp. 515-541.
20. Указ Президента 103/2001 «О государственном плане модернизации». Available at: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=65950> (accessed 09.01.2020).
21. Blutman G. Ensayos trunco de Reforma y Modernización del Estado. *Handbook de Administración Pública Organizado por César Madurerira María Asencio Lisboa*, 2013, pp. 257–274.
22. Указ Президента 214/2006 «О коллективных договорах с работниками сферы государственного управления». Available at: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/114315/textact.htm> (accessed 09.01.2020).
23. Указ Президента 2098/2008 «О национальной системе государственной службы». Available at: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=148090> (accessed 09.01.2020).
24. Указ Президента 13/2015 «О модификации министерств». Available at: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256606/norma.htm> (accessed 09.01.2020).
25. Указ Президента 174/2018 «О структуре государственной службы» Available at: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=307419> (accessed 09.01.2020).
26. Campione D. El Estado en Argentina. A propósito de cambios y paradigmas. *Reforma y Democracia*, N 9, 1997. Available at: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/009-octubre-1997/0029608.pdf> (accessed 09.01.2020).

Isabel Antonieta Morayta (isabelamorayta@yahoo.com)
Student PhD in Sociology at Saint Petersburg's State University

Smol'nogo Str., 1/3, Saint Petersburg, Russian Federation

Administrative reforms in Argentina: theoretical debate and analysis of population's awareness

Abstract. The administrative reforms in Argentina, as in any other country, are complex processes involving actions in economic, political, social and administrative spheres. Generally, in Latin America, those processes are confused with the so-called “structural reforms” or “market-oriented reforms”. In this way, the paper aims first to analyze administrative reforms from the point of view of the theoretical discussion in Latin America over state and administrative reforms; secondly, it offers periodization of reforms in Argentina, and finally highlights the public's knowledge about the reforms.

Key words: Latin America, administrative reforms, public administration, population's awareness.

DOI: 10.31857/S0044748X0008461-6

Received 04.04.2020.