

Crisis de representatividad y burocracia en la Argentina*

Por Hugo Luis Dalbosco**

Resumen

Este artículo pone de manifiesto la confluencia entre la crisis de representatividad política y la ausencia de una burocracia institucionalizada en la Argentina contemporánea. Para ello, en primer lugar ubica la relación entre política y administración en el marco del juego institucional entre los partidos políticos y la burocracia; luego describe las modalidades a través de las cuales la crisis de representatividad política afectó la función de los partidos políticos de capacitar y promover los cuadros dirigenciales y funcionariales y, finalmente, destaca cómo esa disfuncionalidad del sistema perjudica la continuidad de las políticas, distorsiona la legitimidad de intervención estatal así como la propia relación fiduciaria entre los representantes y los representados.

Introducción

La relación política-administración es susceptible de distintas configuraciones, según los países, las épocas y las culturas político-administrativas dominantes. Si bien en

* Exposición presentada en el panel “El estado del Estado: debates y Políticas”, del 6° Congreso de Ciencia Política, organizado por la SAAP. Esta mesa especial fue coordinada por el Dr. José María Medrano.

** Hugo Luis Dalbosco es Licenciado en Ciencias Políticas, Administrador Gubernamental, y Profesor Titular Ordinario de la Universidad Católica Argentina (UCA). Correo electrónico: hugodalbosco@uca.edu.ar.

ella domina la política como intencionalidad “transformadora” de la realidad, no se plasma en acción visible y constatable sino a través de la administración. En consecuencia, la administración no puede considerarse alejada o aislada de la política sino formando con ella un *continuo* cuyas fases sólo se diferencian claramente con fines analíticos, pero difícilmente en la acción concreta.

La decisión de intervenir en la realidad procede de una cierta imagen del futuro o del resultado que opera como impulsora de la acción. En particular, la acción política, tiende a modificar la realidad en la que los hombres se desenvuelven, siendo la causa ejemplar a la vez un nuevo modelo de convivencia y por lo tanto también una nueva configuración del esquema de poder vigente. Como esa acción se desenvuelve en el marco de un juego de fuerzas individuales y colectivas, las imágenes futuras se complican y entremezclan, siendo el resultado no pocas veces el [...] *choque de los sueños contra la realidad* (Palacio, 1973: 24). Cuando se trata de política agonal, predomina la imagen de la configuración futura, pero inmediata, del poder. Cuando se trata de política arquitectónica, es decir, del ejercicio de la función de gobierno, son las condiciones de convivencia de la comunidad las que se constituyen como escenario mediato. Pero estas dos fases de la política forman un único entramado en donde, dada la complejidad de la sociedad actual, el discernimiento de las acciones en relación con una u otra entraña no pocas veces gran dificultad.

La motivación, consciente o inconsciente, es, entonces, una determinada configuración del futuro que invita a la intervención en la realidad. El político o el decisor la interpretarán como una misión. Las circunstancias posibilitarán su desenvolvimiento, lo condicionarán o impulsarán la adaptación de la pretensión original y, a su vez, serán modificadas en la medida del “poder ser”. La decisión política se toma en ese contexto y se formaliza a través de un complejo de normas, organismos, funcionarios y procedimientos que genéricamente tienen a su cargo la ejecución, es decir, la prueba del acierto en la configuración del futuro, en el conocimiento de

las circunstancias y en la eficacia de la decisión. Para valorar una política, muchas veces resulta revelador comenzar por la ejecución y, luego, remontarse hasta las motivaciones conceptuales.

Aunque el proceso es único los roles del decisor y el ejecutor suelen estar esquemáticamente distribuidos. Aún así, existe una zona gris en la cual los componentes de la relación tienen un carácter dual¹. Las posiciones institucionalizadas en este caso combinan dos jerarquías: la del político en funciones de gobierno y, por lo tanto, de administrador; y la del administrador *de carrera* que ejecuta políticas que no ha diseñado, al menos conceptualmente, pero de cuya ejecución depende el acierto o el error de la estrategia elegida. Fuera de los casos extremos, es decir, de períodos de intensos cambios en los cuales predomina la definición política “externa”, o de relativa continuidad, en los que se evidencia un ritmo sostenido de acuerdo con metas y comportamientos internalizados por todos los sectores sociales –en los cuales resulta dominante la coordinación administrativa de las decisiones– la norma es la superposición variable de los roles de decisor y administrador, exigiendo en los actores una atención bifronte.

La relación política-administración, por lo tanto, presenta distintos modelos. En cada extremo, la sustitución de un término por el otro, diluiría la relación. Si se somete totalmente la administración a la política y aquélla desaparece, la referencia es el modelo político del totalitarismo. Si, por el contrario, se pre-

1. Como señala Debbasch: *En teoría, es fácil distinguir entre la decisión, que pertenece al dominio político, y la aplicación, que corresponde al dominio de la administración; pero en la práctica, la distinción es difícil. No existe una frontera neta entre los dos dominios; entre la decisión de declaración de guerra, acto político, y el envío de un convoy a tal punto del frente, operación administrativa, se sitúa una cantidad de actos intermedios que es difícil adjudicar a claramente a uno u otro dominio. A medida que se eleva la jerarquía de decisiones, se pasa insensiblemente del dominio de la administración al dominio político* (Debbasch, 1969: 12).

tende eliminar la política y encerrarla en la mera técnica de la ejecución racional, es el modelo tecnocrático el que aparece en el horizonte.

Del mismo modo, no resulta posible la estricta separación entre los dos órdenes. Se trata de una relación, de vínculos concretos entre dos aspectos de una única actividad, a veces operados por la misma persona o la misma institución. Desde el punto de vista práctico, esta relación obedece en cada sociedad a imperativos históricos, a la modalidad cultural, al grado de desarrollo y, en último análisis, varía con las épocas y los objetivos generacionales. Conocer las características que ofrece dicha relación reviste gran importancia para intentar establecer una medida de la eficiencia global del sistema político-administrativo.

De acuerdo a los componentes del esquema constitucional, son los órganos políticos –el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, predominantemente– los encargados de conformar la voluntad estatal, y los organismos administrativos –la Administración Pública Nacional– a quienes se atribuye la ejecución o cumplimiento de aquélla. El Presidente establece la política global en conjunto con las mayorías legislativas. La ejecución de las políticas orientadas a hacerla efectiva, en cambio, le corresponde al Presidente a través de los grandes departamentos administrativos. En líneas generales, tanto los legisladores como los funcionarios políticos que tienen a su cargo la conducción de la alta administración, se reclutan en –o a través de– los partidos políticos. Por debajo del Presidente y los altos jefes de la administración se encuentra la burocracia, considerada en sentido amplio.

Aunque ha sido recurrentemente cuestionado, el paradigma weberiano de la burocracia ha conseguido mantenerse en pie. Las características ideales del cuerpo funcional permanente resultan “connaturales” a la imagen todavía vigente del Estado, aunque se admita la artificialidad de la separación o aislamiento respecto de la política, reforzada sobre todo por la tradición wilsoniana (Peters, 1999). En efecto, Weber describió dos fe-

nómenos característicos de la organización estatal que le era contemporánea:

- la emergencia de la moderna burocracia, más especialmente, el crecimiento del aparato del Estado, conducido por administradores profesionales de carrera;
- la aparición de una nueva clase de políticos profesionales cuya influencia depende de los partidos políticos de masas que buscan el voto de millones de ciudadanos ordinarios.

La problemática relación entre ambas tendencias –la búsqueda de un equilibrio estable entre la efectividad técnica y la responsabilidad democrática– ha sido una característica de la organización estatal en el siglo XX. Para Weber, lo propio del dirigente político es estar atrapado por la lucha por el poder. Mientras la prueba del burócrata es su neutralidad, la del político es su capacidad para conseguir o retener el poder. Cuando Weber se plantea el desarrollo real de los elementos del tipo ideal, la burocracia lleva las de ganar: su tendencia es la expansión, la base de su desenvolvimiento es el conocimiento, la profesionalidad, frente a la cual el político sólo conserva la ventaja estratégica de representar al titular de la dominación (Weber, 1969).

Aunque la separación estricta es un artificio, como se sugirió al principio, los extremos del *continuo* de la acción política permiten distinguir dos tipos humanos parecidos, pero diferentes: el político y el administrador. En el ámbito dependiente del Poder Ejecutivo, el *funcionario puramente político* es aquel que debe su designación al Presidente, sobre cuyo nombramiento ninguna otra consideración pesa más que su pertenencia al partido y su carrera interna en él y cuyo comportamiento no está atravesado por criterios de origen técnico o especializado. En el otro extremo, el *funcionario puramente administrativo* ingresa a través de un proceso de selección pautado, progresa conforme a los requisitos de la carrera administrativa y en su actuación predomina el procedimiento reglamentario. En el centro de ese continuo aparece un tercer tipo –híbrido– que reúne en forma variable las condiciones de los otros y que es el actor prin-

cial en la implementación de las políticas públicas (Aberbach; Putnam; Rockman, 1981). En efecto, entre estos dos extremos hipotéticos, se sitúan los funcionarios que Pacheco denomina *directivos públicos* (Pacheco, 2003). Este grupo difuso y profuso de funcionarios ocupa indistintamente las franjas correspondientes a los designados políticamente y a los altos gerentes de carrera, lo cual manifiesta por sí mismo la interrelación entre política y gestión. No es el origen de su nombramiento sino el conocimiento, la información o el manejo que poseen –referido muchas veces también a intereses concretos–, la fuente de su legitimidad. La actuación de estos *analistas simbólicos* (Reich, 1993) –ya provengan de los nombramientos políticos como de la carrera permanente– caracteriza a gobiernos de distinto signo. Como señaló Simon, *ejecutar una política no puede distinguirse de la elaboración detallada de la política* (Metcalf y Richards, 1989: 67).

La crisis de la representatividad política

Buena parte de la reflexión política de los últimos años resalta la debilidad institucional de la Argentina. Los acontecimientos que se han sucedido luego de la renovación presidencial de 1999 han puesto de manifiesto la crisis de representatividad, que hoy por hoy, acapara los esfuerzos de interpretación de un número creciente de analistas de la política y estudiosos de la ciencia política (Novaro, 1999; García Delgado, 2003).

Los partidos políticos son los principales afectados por dicha crisis. Si bien durante los noventa se consolidaron como *instituciones fundamentales del sistema democrático* (art. 38 de la Constitución Nacional), eso sólo ocurrió en el plano del reconocimiento constitucional. En cuanto a su naturaleza y funciones parece haberse instalado un proceso revulsivo que mucho tiene que ver con la *performance* de las organizaciones partidarias durante la década, pero también como resultado de tenden-

cias que se remontan, al menos, hasta fines de los años sesenta. En la actualidad, los partidos son considerados, con acierto, como “maquinarias electorales” que ofrecen sus servicios a los candidatos —o, incluso, se forman alrededor de éstos— con escasa referencia a los criterios doctrinarios y a las tradiciones políticas que les dieron origen y sustento.

La preponderancia del candidato por sobre el programa, generalizada en todos los distritos, ha forzado, primero, la coexistencia, en un mismo partido nacional, de posturas políticas que se sitúan claramente en las antípodas. Luego, la ruptura de la unidad en las fuerzas mayoritarias ha significado la disputa por las porciones de un mismo electorado con la consiguiente dispersión electoral y, en algunos casos, la nacionalización de las internas partidarias, posteriormente dirimidas en las elecciones generales. Finalmente, es ostensible el carácter efímero de algunas alianzas formalizadas merced al cruce circunstancial de trayectorias de candidatos individuales en transición. Esta situación es, a la vez, causa y consecuencia de la distancia entre la dirigencia y el electorado, caracterizada, de un lado, por la apatía electoral, y, de otro, por el dispendio, en tiempos especialmente críticos, de energía política aplicada a la “construcción de poder” y sustraída de la necesaria convergencia en el gobierno y la administración.

Varias son las funciones atribuidas a los partidos políticos, como organizaciones permanentes que buscan obtener o conservar el poder con el objetivo de distribuir ventajas materiales o ideales entre sus seguidores y adherentes (Weber, 1969). Entre ellas, se destacan la mediación entre el Estado y el ciudadano, la organización de la competencia política y la formación y proyección de cuadros de dirigentes para el ejercicio del gobierno (Sartori, 1992).

Es evidente que la crisis de representatividad ha afectado especialmente a las dos primeras. El prestigio de la dirigencia política ha caído en sus niveles más bajos, coronando una tendencia decadente ya desde los primeros años del retorno de la democracia. A pesar de la aparente circulación de dirigen-

tes, las conducciones partidarias no han escapado suficientemente de la *ley de Michels*, en parte por la naturaleza propia de este tipo de organizaciones (Michels, 1969), en parte por la vigencia de un régimen electoral disfuncional a este particular momento del desenvolvimiento democrático argentino.

Aunque los partidos políticos no han perdido centralidad, su rol ha cambiado también en relación con la selección y formación de cuadros dirigenciales y funcionariales. Con todo, la crisis de representación política parece haber afectado menos al orden democrático que a una de sus instituciones fundamentales. Sea por el impacto causado por el agravamiento de los problemas económicos, el agotamiento de las tradiciones políticas, el advenimiento de la sociedad de la expresión o por la transformación de la relación entre Estado y política (Adrogué; Armesto, 2001), el régimen de partidos resulta más vulnerable que el sistema que les da cabida.

En primer lugar, debe señalarse que se ha debilitado la naturaleza ideológica de los partidos políticos. Este proceso se agudizó por la influencia de factores externos, como la vigencia del llamado pensamiento débil y el impacto de la caída del Muro, entre otros. Pero, fue convergente la acción de factores internos como el cerrado bipartidismo que se registró en la Argentina hasta la primera debacle del radicalismo en las elecciones presidenciales de 1995 –a pesar de la caída paulatina del voto polarizado hasta las elecciones de 1999 inclusive–, la reiterada inconsistencia y sucesión de los terceros partidos (PI, Ucedé, Modín, etc.) y la dispersión de las fuerzas provinciales (Adrogué, 1995). Todo ello ha facilitado que los partidos reforzaran su rol de mediadores electorales, aunque dejando libradas las diferencias –a veces, enormes– que pudieran coexistir dentro de la organización, a la estrategia que desplegaran los vencedores en las internas o en las elecciones nacionales. La tendencia ha terminado por afectar la naturaleza y composición de los partidos: en efecto, como ha mermado en la práctica la exigencia de afinidad doctrinaria que operaba

como barrera de entrada de los dirigentes y sus equipos, los partidos mayoritarios albergan en su interior posturas diametralmente opuestas mientras que los partidos minoritarios alientan coaliciones de excluyente interés electoral. Unos y otros suelen postular a personalidades ajenas a la política buscando, tal vez, alumbrar un fenómeno nuevo. Finalmente, la complejidad de las disputas internas de poder, que trascienden los límites organizacionales y reclaman la intervención creciente del Poder Judicial, ha terminado por modificar el sistema electoral alentando rupturas y permitiendo candidaturas “por adentro” y “por afuera”, invocando las mismas tradiciones, utilizando los mismos símbolos y apelando a la misma identidad. A quienes vayan “por afuera” les queda abierta, además, la posibilidad de recurrir a un partido preexistente, aunque de escasa presencia, que pone a disposición de la eventual candidatura su armazón jurídica, virtualmente exenta de reparos ideológicos y metodológicos profundos.

La formación de cuadros

La función de formación y proyección de los cuadros funcionariales del gobierno, sin embargo, nunca fue un cometido asumido en forma explícita por los partidos políticos argentinos. Ello no quiere decir que los partidos hayan omitido colocar a sus militantes y allegados en funciones de gobierno, sino que el juicio acerca de la aptitud y capacitación de éstos para desempeñar el cargo estuvo ausente o quedó subordinado a otras consideraciones. Más aún, para las posiciones de alta administración los partidos, salvo intentos ocasionales, evitaron promover sistemas de mérito basados en la selección objetiva y en la carrera profesional.

En consecuencia, la composición de las capas superiores de la administración pública argentina respondió al vínculo entre militantes partidarios o allegados convertidos en funcionarios políticos y militantes partidarios, allegados y personal *de carre-*

ra convertidos en funcionarios permanentes –esto es, alcanzados por la estabilidad constitucional (art. 14 bis de la Constitución Nacional)–, distribuidos en forma variable y asimétrica, de acuerdo al grado de “sensibilidad” del cargo a las exigencias de conocimientos de las políticas que lo involucraran. Mientras los partidos mantuvieron su identidad y las funciones de alta dirección no alcanzaron altos niveles de sofisticación, los cargos políticos pudieron ser cubiertos con militantes calificados, dotados de una capacitación universitaria estándar y de la habilidad adquirida en los años de formación política. Los altos cargos administrativos, por su parte, reconocían la *expertise* adquirida en ciertos puestos de mayor complejidad y promovían, indistintamente, la capacitación *in situ* de los militantes o allegados en proceso de formación.

Pero las condiciones de esta relación fueron cambiando en sentido inverso. Por un lado, la complejidad de las funciones fue exigiendo más y más el aporte de una *expertise* sofisticada y objetivamente probable, de la cual la capacitación del militante medio quedaba bastante lejos. Por otro lado, como ya se dijo, los partidos fueron perdiendo identidad doctrinaria y la proyección de dirigentes a la función pública dejó de estar vinculada a la realización programática futura para constituir más una fuente de información, ingresos, imagen o recompensa –ideal o material– de los dirigentes involucrados.

En nuestro caso, el desarrollo sostenido del sistema democrático desde 1983 mostró la recurrente apelación a equipos de *técnicos/políticos* despojados de identidad partidaria para que se ocuparan de áreas de relevante importancia, particularmente en el campo de la política económica y de transformación del Estado². Dado el carácter estratégico de estas funciones, la subor-

2. Que denominamos “áreas sensibles” o de “gran sensibilidad” para la transformación del Estado, en particular, y para la selección e implementación de las políticas públicas, en general.

dinación de la administración al planeamiento y la ejecución de políticas surgidas de los nuevos funcionarios, arrastró el encuadramiento del partido y sus representantes en el Congreso para proveer los medios legales y presupuestarios, así como la justificación política, para la estrategia elegida.

En la administración, como consecuencia del incremento de la demanda de *expertise*, debió acudir de modo creciente al aporte de organizaciones de intelectuales, *think tanks*, fundaciones, etcétera cuya relación con el partido en el poder resultaba doctrinariamente lejana y, en no pocos casos, emergente de una manifiesta actitud antipolítica. Por su parte, como resultado de “opacidad” doctrinaria de los partidos, los funcionarios promovidos por éstos, más allá de las funciones estrictamente vinculadas al juego político propiamente dicho, quedaron confinados a las áreas de media o baja sensibilidad, con menor acceso a la información estratégica y con escasas posibilidades de capacitarse *in situ*. O, lo que es peor, en determinadas épocas aparecieron cargos y funciones duplicados o superpuestos y competitivos.

El acceso de individuos extraños al partido gobernante y con cierto prestigio en el campo económico o empresario, incluso con cierta vocación, recuerda la división de Coser entre los intelectuales funcionarios de carrera y los intelectuales funcionarios *ad hoc*. Según Coser, estos últimos llegaban a Washington en los momentos críticos sin intenciones de quedarse (Coser, 1968), al igual que aquellos que llegaron a hacerse cargo de funciones de gobierno y administración en la Argentina con la idea de transformar los modos de toma de decisión, incluyendo los fines del Estado y los medios para alcanzarlos. En cierto sentido, ha sido común la pretensión de ubicarse por encima de lo político y subordinar ese territorio a un criterio cuyas metas, objetivos y lenguaje son autónomos de la lógica partidaria. La calidad y formación de la clase política parece ría respaldar rápidamente esa imagen de superioridad. En efecto, ha sido corriente en la opinión pública el pensamiento según el cual el sistema político argentino desalienta la proyección de los me-

jores y que éstos fatalmente quedan fuera de la estructura de los partidos o son marginales dentro de ellos. La proliferación de ONGs se tomó a menudo como un fenómeno tendencialmente dirigido a ocupar el espacio dejado vacante por las organizaciones políticas. Pero, por otra parte, los intentos de formar fuerzas políticas nuevas fracasaron decididamente desde 1983. Como casos emblemáticos pueden citarse el ocaso de la Ucedé, absorbida por la inesperada estrategia menemista y la virtual liquidación del Frepaso luego de la experiencia delaruista. Finalmente, la incorporación al gobierno de figuras individuales interesadas en colaborar con la reorientación de ciertas políticas pero que no estaban respaldadas por un grupo u organización con suficientes vínculos dentro y fuera del país también fue neutralizada³.

En relación con los funcionarios estables, durante años la administración acumuló “capas geológicas” de directivos en altos cargos, pocos de ellos en funciones efectivas, formadas cada una como herencia de los distintos gobiernos. Junto con ellos, no era difícil reconocer en los empleados de menor jerarquía los vínculos con las fórmulas políticas ocasionales. Para todo propósito, el sistema generalizado de ingreso era la cooptación informal y el progreso profesional no estaba ligado necesariamente al mérito propio.

Aunque durante los años noventa los cambios en el servicio civil han sido profundos, no han resultado suficientes y han dejado ciertas cuestiones en el terreno de la ambigüedad. En este sentido, se ha producido el pasaje a un Estado regulador sin que, por ejemplo, los principales organismos encargados de monitorear las nuevas políticas –los *entes reguladores*– estén preparados y sus funcionarios especialmente capacitados para llevar adelante esa tarea (Oszlak, 1997). Los cambios políticos

3. Para citar sólo dos ejemplos, valen los casos de Manuel Tanoria –Secretario de Promoción del Crecimiento en 1985– durante el alfonsinismo, y Vittorio Orsi –Secretario de Planificación en 1991– en el menemismo.

no han sido seguidos de cerca por la reorientación e incremento de las capacidades de gestión. En buena medida ello se corresponde con la lógica subyacente a dichos cambios, pero también anida en valores arraigados en la concepción de la administración pública argentina. En cualquier caso, la brecha resultó disfuncional para la continuidad y profundización de las transformaciones.

El establecimiento, en la administración pública, de cuerpos profesionales estables⁴ –con excepción de los diplomáticos– careció de continuidad, al igual que la modificación del sistema de carrera en los escalafones más extendidos. La política de privatizaciones, indirectamente, afectó el nivel de capacidad técnica disponible en la administración pública y ésta no fue debidamente aprovechada en los entes reguladores de servicios. Tanto en las áreas “sensibles”, como en las otras, hubo lugar para el clientelismo político. Finalmente, la falta de reconocimiento estratégico para una política explícita de servicio civil y la discontinuidad de los principios sobre los cuales se asentó su re-

4. Los *administradores gubernamentales* fueron creados en el año 1985 con la intención de servir de interfase entre los funcionarios políticos y la burocracia y como mojón inicial de una política de profesionalización de la función pública. Los candidatos fueron sometidos a un proceso de selección riguroso y a un ciclo de formación extenso y variado que combinaba los contenidos teóricos con la práctica *in situ*. Luego de tres camadas de egresados –hasta 1993– la política se discontinuó y en la actualidad el *Cuerpo de Administradores Gubernamentales* –dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros– cuenta con alrededor de 150 integrantes repartidos en distintas unidades. El establecimiento del SINAPA –*Sistema Nacional de la Profesión Administrativa*– en especial, de los *cargos con funciones ejecutivas*, marcó la preferencia por una política cualitativamente diferente de la seguida con los administradores gubernamentales. El concurso para cada puesto definido como “crítico” significó un gran esfuerzo de profesionalización, no exento de defectos y prácticas clientelísticas. Desde fines de 1999, además, fueron prácticamente reemplazados por designaciones transitorias, quebrándose así la racionalidad inicial. Menor suerte tuvieron los *Economistas de Gobierno*, creados para integrarse como funcionarios estables del área económica y especialmente capacitados para ello. Luego de la experiencia inicial, apenas sobrevivieron al primer cambio del Ministro de Economía.

forma impidieron que se formara una *masa crítica* de funcionarios estables capaces de hacer la diferencia, particularmente en los momentos críticos.

Capacidades de gobierno y capacidades técnicas

En opinión de algunos autores, existe en la Argentina una diferencia de calidad entre las *capacidades políticas o de gobierno* y las *capacidades técnicas* a favor de las primeras, lo cual contribuiría a explicar tanto el relativo éxito de la implantación de las reformas como la escasa continuidad para sostenerlas en el tiempo (Sikkink, 1993; Iazzetta, 1997). Por capacidades políticas se entiende la posibilidad de crear consensos –o impedir que triunfen las coaliciones opositoras– entre los poderes del gobierno –básicamente el Ejecutivo y el Legislativo– para establecer las reformas. Por capacidades técnicas, en cambio, se entiende la acumulación de *saber hacer* en una capa de funcionarios dotados de competencia y estabilidad con el fin de proveer al Estado de cierta autonomía decisoria. Ambos conjuntos deben funcionar armónicamente; de esta manera, las capacidades políticas aseguran la viabilidad de las reformas, mientras que las capacidades técnicas movilizan eficientemente estructuras y recursos calificados para concretar los objetivos políticos. De acuerdo con este planteo, en la Argentina parecería predominar la acumulación de capacidades políticas –por cierto, sin abrir juicio sobre el “estilo” con el que se las ejerce– sobre las capacidades técnicas, a la inversa que en el caso del Brasil, tanto visto históricamente, como en el pasado reciente (Iazzetta, 1996).

El predominio de las capacidades técnicas en algunas áreas, y su influencia en la determinación de ciertas políticas, ha dado lugar a la aparición de nuevos tipos característicos. Reich introdujo el concepto de *analistas simbólicos* y Domínguez el de *tecnopolíticos*. Los primeros constituyen un conjunto heterogéneo cuyo elemento común es la manipulación de signos y el

vínculo en red (Reich, 1993). Los segundos son, más bien, fenómenos individuales que suman a las notas y actitudes de los tecnócratas una natural propensión a sostener la superioridad y primacía de la construcción política ordenada a la conveniencia técnica en el marco de una visión económica de la política (Domínguez, 1996). Camou ha estudiado la actuación de los analistas simbólicos en la formulación de la política económica argentina (Camou, 1997). Por su parte, Iazzeta aportó los perfiles/tipo de los técnicos que intervinieron en la reforma del Estado durante los noventa (Iazzeta, 2000). El análisis de los perfiles de los altos funcionarios político-administrativos, de sus motivaciones y evolución, así como de las estructuras en las que se insertan y por las que son proyectados –redes, *think tanks*, etc.– contribuye a explicar el desenvolvimiento de ciertas políticas, así como permite explicitar los criterios de acuerdo a los cuales se seleccionan los cuadros ejecutivos en el interior del Estado.

Los analistas simbólicos y los intelectuales expertos se cuentan entre los funcionarios dotados de capacidades técnicas ubicados en alguna de las posiciones del circuito de ejecución política. La “zona gris” de altos funcionarios políticos compone un conjunto heterogéneo en el cual la vinculación entre los funcionarios de carrera y los funcionarios políticos reconoce, en áreas definidas, una suerte de burocracia cooptativa compuesta predominantemente por los *Subsecretarios*. Éstos no pertenecen a la carrera administrativa, aunque algunos de ellos acceden desde ella, pero tampoco configuran la primera línea del frente político, salvo excepciones. Normalmente, conducen departamentos encargados de preparar o ejecutar las decisiones sobre la base de criterios de mayor peso técnico que político. A menudo, también, quedan en un pie de igualdad con aquellos *Directores* de carrera tributarios de las tradiciones de alta capacidad administrativa. Unos y otros componen la franja de directivos en la cual la separación jerárquica no se corresponde directamente con el manejo de ciertas habilidades, relaciones, conocimientos y con el prestigio que se reparte, indistintamente, entre

ambos extremos. Este segmento conforma lo que Imaz denomina *los planos medios del poder*⁵. Según este autor, la calidad de sus integrantes determina la calidad promedio de todo el equipo gobernante.

Como ya se dijo, la separación entre funcionarios políticos y funcionarios administrativos ha sido fundamentalmente formal. Por un lado, muchos altos puestos de la carrera administrativa, beneficiados con el privilegio constitucional de la estabilidad, han sido recurrentemente ocupados por cuadros políticos o clientes de los funcionarios políticos. Por otro lado, éstos han dejado de provenir de las estructuras partidarias de modo directo, particularmente en las áreas de mayor exigencia técnica. Así, los partidos políticos no se han desarrollado como formadores de elencos técnicos/políticos sino que han pasado a legitimar a grupos de intelectuales o *think tanks* que diseñan, negocian y ejecutan las políticas públicas componentes del menú de propuestas que las coaliciones políticas –o, más exactamente, sus candidatos– presentan a los electores (Adrogué: 1995).

En efecto, al no existir una burocracia estable, sólidamente asentada en sus capacidades técnicas, a menudo, los nombramientos políticos han arrasado los puestos de carrera, dejando a la cúpula de ésta sin posibilidad de diferenciarse y lograr el relativo aislamiento que le permitiera fortalecer la autonomía estatal. Las capacidades técnicas han debido reforzarse con funcionarios *políticos*, por el origen de su designación, pero –en las áreas “sensibles”– *técnicos* por sus conocimientos y actualización⁶. Del otro lado, la acumulación del poder por parte del

5. *Estos planos medios están en manos de las personas que detentan en la vida administrativa una serie de posiciones-claves, aparentemente no tan brillantes como las carteras ministeriales, pero muchas veces tanto más decisivas que aquéllas* (Imaz, 1964: 39).

6. En Brasil ha ocurrido un fenómeno similar, con otros matices, puesto que se ha señalado la superioridad de capacidades técnicas en ese país respecto del nuestro. La franja de funcionarios que no se confunde con los políticos ni con los burócratas o técnicos profesionales es denominada por

Ejecutivo logró que se impusieran orientaciones básicas de políticas apelando a la disciplina partidaria y a la negociación compleja cuando las decisiones fueron consensuadas en el Congreso y a procedimientos de otro tipo –decretos de necesidad y urgencia, etc.– según las circunstancias.

Las dos consecuencias más disfuncionales de este particular sistema, en el cual el acceso de los funcionarios políticos es aleatorio e impredecible y en el que no está garantizada la continuidad del servicio civil son: el *afán fundacional* y la *ausencia de memoria institucional*.

Por *afán fundacional* se entiende la repetida vocación de los nuevos elencos gubernamentales por diferenciarse de los anteriores y formular las políticas empezando por la redefinición del problema, en la mayoría de los casos con una evaluación deficiente –o sin evaluación alguna– de los programas en marcha. La operación conlleva muchas veces el rediseño de las estructuras organizacionales, modificaciones metodológicas, cambios de denominación y replanteos programáticos que constituyen un dispendio de energía y recursos, introducen un factor distorsivo de la continuidad y minan la confianza de los usua-

Regina Pacheco como el conjunto de los “dirigentes públicos” (Pacheco, 2003). Esta categoría es considerada esencial en la reforma gerencial puesto que frente a la dicotomía tradicional provee nuevas formas de definición de responsabilidades específicas: entre política y gestión y entre gestión y burocracia. De forma análoga a nuestra caracterización esos dirigentes “responden directamente a los ministros de Estado (o secretarios estadales) y a la sociedad; tienen responsabilidad por las políticas públicas y por el desempeño de las organizaciones públicas; forman parte del equipo de gobierno y así, además de responsables por los resultados de la organización que dirigen, son corresponsables por la implementación del programa de gobierno, y por los resultados del gobierno como un todo” (Pacheco, 2003: 75). Sin embargo, la selección de los dirigentes públicos no parecería deberse a criterios partidarios ni a la influencia de los *think tanks*, sino al peso de la *expertise*. Recíprocamente, no se ocuparían tanto de liderar procesos de cambios organizativos, como en nuestro caso, sino de los resultados de las políticas públicas.

rios o beneficiarios, sin olvidar la litigiosidad administrativa y judicial a la que suelen dar lugar.

La *ausencia de memoria institucional* está en perfecta sintonía con el afán fundacional. La inestabilidad burocrática no sólo implica la alta rotación de los funcionarios sino la carencia de hábitos administrativos elementales tales como el registro de las experiencias anteriores, evaluaciones y archivos mínimos cuya existencia implicaría un ahorro significativo de tiempo y recursos y podría aplicarse tanto a la continuidad de las políticas como a su rediseño y proyección.

Como consecuencia, se destaca en la práctica gubernamental de la Argentina la marcada vocación por empezar de nuevo, tanto como la velocidad con la cual se desechan los proyectos y se ensayan nuevas políticas sin que haya concluido el ejercicio completo de implementación. Las organizaciones encargadas de ejecutarlas, antes que una burocracia que remita a las características weberianas, han sido caracterizadas como *buropatologías* (Prats Catalá, 2001).

El soporte cultural

En el continuo de la acción política las capacidades técnicas y las capacidades políticas aparecen estrechamente vinculadas. Ambas se ponen en juego simultáneamente en la implementación de las políticas públicas. El resultado de la intervención del gobierno y los organismos estatales en orden a la resolución de los problemas de la agenda pública se traduce en la ausencia o minimización de los conflictos y en la estabilidad de las políticas públicas. Como en casi todas las otras manifestaciones políticas, ambas características se sustentan en la confianza del cuerpo social en sus dirigentes. La crisis de representatividad a que aludimos reiteradamente manifiesta los valores dominantes en la sociedad civil, los cuales, ciertamente, resultan desfavorables, cuando no hostiles, a la clase política y, por lo tanto, también a la burocracia.

La cuestión del soporte cultural de la burocracia –incluyendo en ella a los *directivos públicos*– tiene, entonces, capital importancia. De acuerdo con el sencillo esquema de Peters, sobre la administración pública influyen las orientaciones psicológicas o los valores de la cultura social general, la cultura política y la cultura administrativa (Peters, 1999). En el primer caso – *la cultura social general*–, se plantea la *aceptabilidad de la burocracia como medio de organización de la sociedad en gran escala* (Peters, 1999: 127) pero como una forma de la actividad gerencial general, en la cual están presentes las características del tipo de sociedad (empresarial, burocrática, participativa) y el respaldo social a la impersonalidad y universalización de las reglas.

La consideración de la *cultura política*, por su parte, permite apreciar el vínculo entre el gobierno y la burocracia. Aunque, en general, puede decirse que la concepción peyorativa de la burocracia está tan extendida como la desconfianza respecto de los políticos, las repercusiones institucionales de dichas actitudes difieren en los distintos sistemas políticos. En nuestro caso, no existen registros recientes respecto de la receptividad de la ciudadanía respecto de los funcionarios públicos, aunque existen indicios evidentes que no es mejor que la vigente para los políticos y el gobierno en general. A título ilustrativo, cabe hacer referencia a una medición de Latinobarómetro (2001) según la cual el 68% de los latinoamericanos no confía en que la gente que conduce el país esté haciendo las cosas correctamente. En la Argentina, al igual que en el resto del subcontinente, la confianza en las instituciones es decididamente desfavorable a los poderes públicos. Incluso, el Presidente, el Poder Judicial, el Congreso y los partidos políticos –que ocupan cuatro de los cinco últimos puestos– han mermado en la consideración pública entre 1996 y 2001⁷. El último puesto lo ocupa la confianza

7. Cfr. Informe de Prensa Latinobarómetro 2001; www.latinobarometro.org.

interpersonal. En estas condiciones, es obvio concluir que resulta muy difícil ejercer el gobierno, pero el nivel de dificultad crece cuando la burocracia no sólo carece de una base de legitimidad propia, asentada en la confianza colectiva en su capacidad para organizar y conducir, sino que tampoco cuenta con un status organizacional suficientemente autónomo como para desarrollar algunas acciones que superen la mera inercia de las rutinas reglamentarias.

No operan, entonces, en forma predecible las instituciones democráticas clásicas –la confianza en la democracia es otro de los registros desalentadores de la medición–; y la burocracia es demasiado débil para desarrollar un poder administrativo que tenga carácter moderador y esté sustentado en un nivel apreciable de confianza interpersonal (Peters, 1999). Por otra parte, aunque un fenómeno de los años noventa ha sido la proliferación de ONGs especializadas en distintos aspectos de la vida social, ubicadas ampliamente en el *tercer sector*, su actividad todavía no ha tenido consecuencias en términos políticos, de gobierno y, consecuentemente, burocráticos, más allá de la intensificación de ciertos controles derivados de la lucha contra la corrupción.

Finalmente, la *cultura administrativa* propiamente dicha influye decididamente sobre la burocracia y los dirigentes públicos. Se trata de la vigencia intraorganizacional de ciertos valores propios de las organizaciones, entre los cuales la autoridad jerárquica y el conocimiento experto componen una tensión peculiar. Mientras los funcionarios políticos, revestidos de jerarquía formal componen la cima de la organización, su conocimiento experto varía de acuerdo con la “sensibilidad” del área y los requisitos de la especialidad. Pero aquel conocimiento experto que debe traducirse en el diseño, manejo y composición de variables e indicadores, es propio de los estratos medios de las organizaciones, en los cuales el componente de autoridad jerárquica queda relativizado. Entre nosotros, la distancia entre la autoridad formal y la autoridad derivada del *saber cómo*, impuesta por la discontinuidad cultural y política, manifiesta un

doble estándar que se pone vivamente de manifiesto en los momentos críticos.

Conclusión

En el marco de la debilidad institucional característica desde el retorno a la democracia se destaca la incapacidad política de los partidos para representar a la sociedad, lo cual ha exacerbado la ruptura de los vínculos orgánicos con aquella y los ha reducido al rol de promotores de liderazgos políticos asentados, sobre todo, en proyectos personales (Ducatenzeiler; Oxhorn, 1994). Por otra parte, las relaciones entre partido y gobierno (Cotta, 2001) han incentivado tanto a los funcionarios políticos como a los políticos de partido a participar cada uno en su propio juego más allá del obligado vínculo que deben sostener en la estructura institucional en los períodos en que comparten el poder bajo la misma cobertura partidaria.

En este contexto, no es extraño que los altos funcionarios especializados se recluten fuera de las estructuras partidarias e, incluso, ostenten una cierta autonomía respecto de ellas. Desde el punto de vista de la administración, en cambio, la demora en constituir una capa tecnoburocrática suficientemente consistente se ha debido al arrastre de una cultura poco proclive a la profesionalización, unida a la carencia de una política de reforma administrativa estructural, lo cual dificultó la inserción estable de técnicos en el sector público (Iazzeta, 2000). Por este motivo, puede ser que en nuestro país sea más aguda la tendencia universal que señalan Metcalfe y Richards según la cual la innovación en el sector público no creció al mismo ritmo que el Estado moderno (Metcalfe y Richards, 1989).

Puede decirse que, durante los años más intensos de la reforma del Estado no se tuvo en cuenta la influencia de la capacidad administrativa en la autonomía y reforma del Estado. Se ha observado con acierto que muchas reformas, aun las que tienen por objetivo la expansión del papel de las fuerzas del mer-

cado, necesitan de capacidades administrativas y técnicas escasas en países en desarrollo (Haggard y Kaufman, 1995)⁸.

En consecuencia, considerada genéricamente, la administración pública argentina no es un actor político. Partimos de la base que para ingresar en esa categoría es preciso participar de alguna manera en la toma de las decisiones que afectan al sistema político en general y, en particular, en aquellas que corresponden al ciclo completo de las políticas públicas. Tal disfuncionalidad no se origina en el hecho que la ocupación de los puestos que tienen incidencia real en la decisión provenga de criterios exteriores –políticos– a la administración. Ello sucede con todas las decisiones importantes en los sistemas políticos estables de los países desarrollados aunque, en buena medida, ellas sean productos preelaborados por la administración pública –burocracia más directivos públicos–. Es justamente la carencia de este vínculo, originada en cuestiones de índole cultural la causa de la debilidad institucional de la alta administración pública argentina.

El vacío producido por la crisis de representación política no ha podido ser cubierto por un servicio civil estable y legitimado, capaz de proveer y ejecutar las estrategias efectivas de desarrollo o, al menos, de conducir el gobierno dentro de un marco de relativo orden y prolijidad⁹. Las consecuencias de este hecho sobre la gobernabilidad se han puesto de manifiesto durante las transiciones de un gobierno a otro y, dramáticamente, en los períodos de crisis.

8. Esta advertencia no fue considerada tampoco después de los noventa; antes bien, los gobiernos que se sucedieron luego de 1999 incentivarón la patología.

9. Prats considera, para toda América Latina, que en general sus burocracias están en un estado pre-weberiano, razón por la cual, el primer movimiento de una hipotética reforma debería consistir en quitarles esa *buropatología* e imprimirles un carácter positivamente weberiano (Prats, 2001).

La reconstrucción de la institucionalidad exige la relegitimación de la representatividad política de las organizaciones partidarias partiendo de la robustez del sistema que las ampara. Del mismo modo, es preciso crear en forma consensuada las condiciones para promover una burocracia estable y dinámica capaz de sobrellevar el peso de la inestabilidad eventual de las instituciones de la democracia y de asegurar la continuidad de las políticas de Estado.

Bibliografía

- ABERBACH, Joel; PUTNAM, Robert; ROCKMAN, Bert (1981), *Bureaucrats and politicians in western democracies*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, England.
- ADROGUÉ, Gerardo (1995), "El nuevo sistema partidario argentino", en: Acuña, Carlos H. (comp.) (1995), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- ADROGUÉ, Gerardo; ARMESTO, Melchor (2001), "Aún con vida. Los partidos políticos argentinos en la década del noventa", en: *Desarrollo Económico*, vol. 40, N° 160 (enero-marzo), Buenos Aires.
- CAMOU, Antonio (1994), "Los consejeros del príncipe", en: *Nueva Sociedad*, N° 152; noviembre/diciembre.
- COSER, Lewis (1968), *Hombres de ideas*, México, FCE.
- COTTA, Maurizio (2001), "Sobre la relación entre partido y gobierno", en: *Desarrollo Económico*, vol. 41, N° 162 (julio-septiembre), Buenos Aires.
- DEBBASCH, Charles (1969), *L'administration au pouvoir*, París, Calman-Levy.
- DOMÍNGUEZ, Jorge (1997), *Technopols. Freeing politics and markets in Latin America in de 1990s*, University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- DUCATENZEILER, Graciela; OXHORN, Philip (1994), "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en Améri-

- ca Latina”, en: *Desarrollo Económico*, vol. 34, N° 133 (abril-junio), Buenos Aires.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (2003), *Estado-Nación y la crisis del Modelo: el estrecho sendero*, Norma, Buenos Aires.
- HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert (1995), “Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado”, en: *Desarrollo Económico*, vol. 35, N° 139 (octubre-diciembre), Buenos Aires.
- LAZZETA, Osvaldo (2000), Los técnicos en la política argentina, en: Oszlak, Oscar (coord.) (2000), *Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego*, 1ª ed., Buenos Aires, Eudeba, vol. II.
- (1996), “Capacidades estatales y estilo político en las privatizaciones del gobierno Menem”, en: *Temas y Debates*, N° 1 (julio-diciembre).
- (1997), “Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Mello”, en: *Desarrollo Económico*, vol. 37, N° 146 (julio-setiembre), Buenos Aires.
- IMAZ, José Luis de (1964), *Los que mandan*, Buenos Aires, Eudeba.
- METCALFE, Les y RICHARDS, Sue (1989), *La modernización de la gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública.
- MICHELS, Robert (1969), *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu.
- NOVARO, Marcos (1995), “Crisis de representación, neopopulismo y consolidación democrática”, en *Sociedad*, N° 6, FCS-UBA
- OSZLAK, Oscar (1997), “Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?”, en: *Reforma y Democracia*, N° 9, Caracas, Revista del CLAD.
- PACHECO, Regina (2003), “Profesionalización y reforma gerencial en Brasil: avances y agenda futura”, en: ARELLANO, David; EGAÑA, Rodrigo; PACHECO, Regina y OSZLAK, Oscar, *Retos de la profesionalización de la función pública*, Caracas, Clad.
- PALACIO, Ernesto (1973), *Teoría del Estado*, Buenos Aires, Eudeba.
- PETERS, B. Guy (1999), *La Política de la Burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

- PRATS CATALÁ, Joan (2001), “Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública”, en: *Biblioteca de Ideas. Documentos*, N° 63, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, Universidad Oberta de Catalunya.
- REICH, Robert (1993), *El trabajo de las naciones*, Buenos Aires, Vergara.
- SARTORI, Giovanni (1992), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza.
- SIKKINK, Kathryn (1993), “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista”, en: *Desarrollo Económico*, vol. 32, N° 128 (enero-marzo), Buenos Aires.
- WEBER, Max (1969), *Economía y Sociedad*, México, FCE.