

Representación y burocracia en la última crisis
-Hugo Luis Dalbosco-

Introducción

La frontera entre la política y la administración es difusa y cambiante; incluso, dentro de un mismo período de gobierno y en áreas diferenciadas de políticas. Aunque distintos enfoques tienden a reducir la problemática, el establecimiento de una relación dinámica y estable entre ambas esferas es una cuestión central en cada cultura organizacional. Entre los estudios relacionados con la profesionalización del servicio civil se destaca la forma en que aquellos países que han conseguido cierto grado de desarrollo han resuelto de modo estable el vínculo entre la decisión política y la gestión de políticas (Prats; 2001).

Es posible enfocar la relación política/administración atendiendo esquemáticamente al desempeño de dos actores, los partidos políticos como responsables alternativos de la toma de la decisión política y la burocracia como responsable de la ejecución. En nuestro país, desde el retorno de la democracia, ambos actores han sufrido transformaciones importantes. Aunque los partidos políticos han obtenido un status institucional indisputable, su desenvolvimiento plantea varios interrogantes en cuanto a su actual naturaleza organizacional, sobre todo, en relación con uno de sus cometidos tradicionales: la formación de cuadros de gobierno. Por su parte, aunque existieron intentos de modernizar el servicio civil, no parece que la burocracia haya encontrado su lugar en el sistema político argentino.

Ambas carencias se han puesto de manifiesto dramáticamente en la crisis política de los últimos años: por un lado, los partidos políticos se han convertido en meras maquinarias electorales que no proveen cuadros capacitados para la gestión de las políticas públicas decididas por los poderes representativos; por otro, tampoco existe una burocracia legitimada y estable capaz de cubrir el vacío político. Entonces, cualquier arreglo institucional resulta transitorio.

Señalar el nocivo efecto convergente sobre la frágil institucionalidad argentina de la crisis de representatividad política y la falta de entidad de la burocracia como actor político es el objeto de esta ponencia. Para ello se pondrá de manifiesto, en primer lugar, esquemáticamente la relación entre política y administración. Luego, los efectos de la crisis de representatividad sobre la formación de cuadros de gobierno y, finalmente, el resultado del doble estándar entre las capacidades políticas y las capacidades técnicas.

Políticos y administradores

Es difícil admitir la estricta separación entre política y administración, tanto en la teoría como en la práctica. Ambas son fases de la acción política genéricamente considerada; forman un *continuo* en el cual se diferencian claramente sólo a los efectos analíticos, pero difícilmente en el campo de lo concreto. El enfoque teórico destaca la jerarquía de la política, tanto en la fijación de objetivos como en los criterios de decisión e, incluso, en la selección de alternativas. Pero muchas de las actividades comprendidas en esa secuencia son difícilmente diferenciables del proceder –y del *ethos*- administrativo. Se trata de una sucesión dinámica entre dos momentos de una única actividad, a veces actuados por la misma persona o la misma institución. Este vínculo se manifiesta en cada sociedad de acuerdo con los imperativos históricos, la modalidad cultural, el grado de desarrollo y varía, además, con las épocas y los objetivos generacionales.

Sin embargo, aunque el proceso de la acción política es único, los roles del decisor y el ejecutor suelen estar esquemáticamente distribuidos. En los términos del esquema constitucional, corresponde a los órganos políticos –el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, predominantemente- conformar la voluntad estatal, y a la “zona de reserva” del

segundo—la Administración Pública Nacional— la ejecución o cumplimiento de aquélla. El Presidente traza la política global en conjunto con las mayorías legislativas. La ejecución de las políticas orientadas a hacerla efectiva, en cambio, le corresponde al Presidente pero 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, deberían reclutarse 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.

A pesar de haber 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 fenómenos 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 ambos órdenes —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 (Weber; 1969).

Aunque la separación estricta es un artificio, 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, en un extremo, el *funcionario puramente político* es aquel que debe su designación al Presidente, sobre cuyo nombramiento ninguna otra consideración pesa más que su vínculo con el 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 como servidor público través de un proceso de selección pautado, progresa conforme a los requisitos de la carrera administrativa y en su actuación predomina el procedimiento reglamentario. Entre ambos extremos, se ubica una *zona gris* en la cual los componentes de la relación combinan en distinta proporción las actitudes del político en funciones de gobierno y, por lo tanto, de administrador; y del administrador “de carrera” que ejecuta políticas que no ha diseñado, al menos conceptualmente, pero de cuya operación depende el resultado. Fuera de esporádicos “casos límite”, la norma habitual es la superposición, aunque variable, de los roles de decisor y administrador, lo cual exige de los actores una actitud bifronte.

Este tercer tipo —híbrido, dado que reúne en forma variable las condiciones de los otros— es el actor principal en la implementación de las políticas públicas (Aberbach; Putnam; Rockman; 1981). El conjunto agrupa a los funcionarios que Pacheco denomina “*directivos públicos*” (Pacheco; 2003). Este grupo difuso y profuso ocupa indistintamente las franjas correspondientes a los designados políticamente y a los altos gerentes de carrera, lo cual manifiesta por sí mismo la superposición 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 funcionarios —provengan de los nombramientos políticos o 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; Richards; 1989: 67).

La crisis de la representatividad política

La reflexión política de los últimos años resalta la debilidad institucional de la Argentina, puesta de manifiesto de diversas formas desde, al menos, la renovación presidencial de 1999 (Novaro; 1999; García Delgado; 2003). Los partidos políticos son principales actores en dicha crisis. Si bien durante los noventa se consolidaron como “instituciones fundamentales del sistema democrático” (artículo 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 que, también, ha sido el resultado de tendencias que se remontan, al menos, hasta fines de los años sesenta. En la actualidad, los partidos son “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 niveles políticos, ha forzado, primero, la coexistencia, en un mismo partido nacional, de concepciones políticas que se sitúan claramente en las antípodas. Luego, la ruptura de la unidad en las fuerzas mayoritarias ha desatado la disputa por las porciones de un mismo electorado con la consiguiente dispersión 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 circunstancial cruce de trayectorias de candidatos en transición.

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 dirigentes, las conducciones partidarias no han escapado 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 directivos y funcionariales. Con todo, la crisis de representación política parece haber afectado menos al orden democrático que a una de sus instituciones fundamentales (Adrogué; Armesto; 2001); en efecto, el régimen de partidos resulta más vulnerable que el sistema que les da cabida.

Se ha debilitado la naturaleza ideológica de los partidos políticos. Este proceso combinó la influencia de factores externos, -como la vigencia del llamado pensamiento débil y el impacto de la caída del Muro, entre otros- y 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, 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. 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, las disputas internas de poder, han trascendido los límites organizacionales para reclamar la intervención creciente del Poder Judicial, la cual ha terminado por modificar el sistema electoral alentando rupturas y permitiendo candidaturas “por adentro” y “por afuera”. En ambos casos, se invocan las tradiciones comunes, apelando a los mismos recursos simbólicos y alegando una única 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 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 carrera” convertidos en funcionarios permanentes –esto es, alcanzados por la estabilidad constitucional-, 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, la pérdida de identidad doctrinaria de los partidos hizo que la proyección de dirigentes a la función pública dejara de estar vinculada a la realización programática para constituirse más en una fuente de información, ingresos, imagen o recompensa –ideal o material- de los dirigentes involucrados.

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 gran sensibilidad, particularmente en el campo de la política económica y de transformación del Estado. Dado el carácter estratégico de estas funciones, la subordinación 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*, también debió acudir, de modo creciente, al aporte de organizaciones de intelectuales, *think tanks*, fundaciones, etc. 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 los 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*. Incluso, 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, tuvo como respaldo en muchos casos 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 resultan autónomos de la lógica partidaria. La calidad y formación de la clase política pareció respaldar 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 “mejores” y que éstos fatalmente quedan fuera de la estructura de los partidos o son marginales dentro de ella. La proliferación de ONGs en los años noventa se tomó a menudo como un fenómeno tendencialmente dirigido a ocupar el espacio dejado vacante por las organizaciones políticas. Sin embargo, los intentos de formar fuerzas políticas nuevas fracasaron decididamente desde 1983¹. Por su parte, 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 neutralizada².

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

Aunque durante los años noventa los cambios en el servicio civil fueron profundos, no han resultado suficientes y han dejado ciertas cuestiones en el terreno de la ambigüedad³. Los cambios políticos 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

¹ Como casos significativos pueden citarse el ocaso de la Ucedé, absorbida por la inesperada estrategia menemista y la virtual liquidación del Frepaso luego de la experiencia delaruista

² 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.

³ Por ejemplo, se ha producido el pasaje a un Estado regulador sin que los principales organismos encargados de monitorear las políticas de nuevo diseño –los “entes reguladores”– estuvieran preparados y sus funcionarios especialmente capacitados para llevar adelante esa tarea (Oszlak; 1997).

⁴ Nos referimos a los siguientes cuerpos estables:

- Los *administradores gubernamentales*, 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

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

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 reformas como la escasa continuidad para sostenerlas en el tiempo (Sikkink; 1993; Iazzetta; 1997). Por capacidades políticas se entiende la posibilidad de crear y sostener consensos entre el Ejecutivo y el Legislativo para establecer 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 –más allá de la metodología al uso– sobre las capacidades técnicas (Iazzetta; 1996).

La demanda creciente de capacidades técnicas en algunas áreas, y su influencia decisiva en la determinación de ciertas políticas, ha dado lugar a la aparición de nuevos tipos funcionariales 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 redes múltiples (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 predominantemente económica de la política (Domínguez; 1996).

Los analistas simbólicos, así como los *intelectuales expertos* de Coser, se cuentan entre los funcionarios dotados de capacidades técnicas que se ubican en alguna de las posiciones del circuito de ejecución política (Coser; 1964). La “*zona gris*” de altos funcionarios políticos compone un conjunto heterogéneo en el cual la vinculación entre los provenientes de la carrera estable y los designados políticos reconoce, en las áreas “sensibles”, 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

de la función pública. Luego de tres camadas de egresados 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;

- Los *cargos con funciones ejecutivas*, del SINAPA –*Sistema Nacional de la Profesión Administrativa*– si bien no constituyen un cuerpo diferenciado como el anterior, fueron concebidos para reunir funcionarios con un piso estándar de calificación. Desde fines de 1999 fueron prácticamente reemplazados por designaciones transitorias, quebrándose así la racionalidad inicial.
- 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.

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 públicos* 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 denominó “los planos medios del poder”⁵.

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 políticos⁶. 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).

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 actualización⁷. Del lado de las capacidades políticas, la acumulación del poder por parte del 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 reformular el ciclo completo de las políticas públicas 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,

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 Tal como sucede desde fines de 1999 con las designaciones transitorias en cargos con funciones ejecutivas.

⁷ 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 (Sikkink; 1993). La franja de los “directivos públicos” 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.

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 usuarios 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 temáticos o cualitativos 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 tendencia a 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).

Uno y otro caso refuerzan la dificultad para tomar decisiones de políticas y ejecutarlas con la presunción de un mínimo de viabilidad. El escaso soporte cultural de la burocracia es también un factor decisivo (Peters; 1997). Aunque no existe registro sobre la aceptabilidad de la burocracia como medio de organización social por parte de la cultura social general, algunos datos revelan que en términos de cultura política, la mayoría de los argentinos no confían en que sus dirigentes estén haciendo las cosas bien, juicio que involucra –al menos indirectamente- a la burocracia. En la Argentina la confianza en las instituciones es decididamente desfavorable a los poderes públicos, incluidos el Presidente, el Poder Judicial, el Congreso, los partidos políticos y la confianza interpersonal, que ocupan –en ese orden- los últimos puestos en la consideración pública (Latinobarómetro; 2001)⁸. En estas condiciones, 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 y la burocracia es demasiado débil para desarrollar un poder propio de carácter moderador, sustentado en un nivel suficiente de confianza interpersonal (Peters; 1999). 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.

La *cultura administrativa* propiamente dicha influye decididamente sobre la burocracia y los directivos 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 constituyen reglamentariamente la cima de la organización, su conocimiento experto, en cambio, 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

⁸ Cfr. Informe de Prensa Latinobarómetro 2001; www.latinobarometro.org

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 individuales (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 (Lazzeta; 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 ha crecido al mismo ritmo que el Estado moderno (Metcalfe; Richards; 1989)

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 mercado, necesitan de capacidades administrativas y técnicas escasas en países en desarrollo (Haggard, Kaufman; 1995)⁹.

En consecuencia, considerada genéricamente, la administración pública argentina no es un actor político. 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 prolijidad¹⁰. 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, entre los cuales resalta la debacle de 2001.

La reconstrucción de la institucionalidad exige la relegitimación de la representatividad política de las organizaciones partidarias partiendo de la robustez del

⁹ Esta advertencia no fue considerada tampoco después de los noventa; antes bien, los gobiernos que se sucedieron luego de 1999 incentivaron la patología.

¹⁰ Prats considera, para toda América Latina, que en general sus burocracias están en un estado preweberiano, 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)

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 democráticas y de asegurar la continuidad de las políticas de Estado.

Bibliografía

1. ABERBACH, Joel; PUTNAM, Robert; ROCKMAN, Bert (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts and London, England.
2. ADROGUÉ, Gerardo (1995). "El nuevo sistema partidario argentino". En: ACUÑA, Carlos H. (comp.) (1995). *La nueva matriz política argentina*. Nueva Visión. Buenos Aires.
3. 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); Bs. As.
4. COSER, Lewis (1968). *Hombres de ideas*. FCE. México.
5. COTTA, Maurizio (2001). "Sobre la relación entre partido y gobierno". En: *Desarrollo Económico* Vol. 41 N° 162 (julio -setiembre); Bs. As.
6. DOMÍNGUEZ, Jorge (1997). *Technopols. Freeing politics and markets in Latin America in de 1990s*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
7. DUCATENZEILER, Graciela; OXHORN, Philip (1994). "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina". En: *Desarrollo Económico* Vol. 34 N° 133 (abril-junio); Bs. As.
8. GARCÍA DELGADO, Daniel (2003) *Estado-Nación y la crisis del Modelo: el estrecho sendero*. Norma. Buenos Aires.
9. 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); Bs. As.
10. IAZZETA, Osvaldo (2000). Los técnicos en la política argentina. En: Oszlak, Oscar (coord.) (2000) *Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego*. Eudeba. Buenos Aires. 1ª Ed., Vol. II.
11. IAZZETTA, Osvaldo (1996). "Capacidades estatales y estilo político en las privatizaciones del gobierno Menem". En: *Temas y Debates* N° 1 (julio-diciembre)
12. IAZZETTA, Osvaldo (1997). "Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Mello". En: *Desarrollo Económico* Vol. 37 N° 146 (julio-setiembre); Bs. As.
13. IMAZ, José Luis de (1964). *Los que mandan*. Eudeba; Bs. As.
14. METCALFE, Les y RICHARDS, Sue (1989). *La modernización de la gestión pública*. Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid.
15. MICHELS, Robert (1969). *Los partidos políticos*. Amorrortu. Buenos Aires.
16. NOVARO, Marcos (1995) "Crisis de representación, neopopulismo y consolidación democrática" en *Sociedad* N° 6, FCS-UBA
17. OSZLAK, Oscar (1997). "Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?". En: *Reforma y Democracia* N° 9. Revista del CLAD. Caracas.
18. 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*. CLAD, Caracas.
19. PETERS, B. Guy. (1999). *La Política de la Burocracia*. Fondo de Cultura Económica. México.
20. PRATS CATALÁ, Joan (2001). "Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública". En: *Biblioteca de Ideas. Documentos* N° 63. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Universidad Oberta de Catalunya. Barcelona.
21. REICH, Robert (1993). *El trabajo de las naciones. Ed. Vergara. Buenos Aires*
22. SARTORI, Giovanni (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza; Madrid.
23. 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); Bs. As.
24. WEBER, Max (1969). *Economía y Sociedad*. FCE. México.