

**3er. Congreso Argentino de Administración Pública**  
**Sociedad, Gobierno y Administración**  
 "REPENSANDO LAS RELACIONES ENTRE ESTADO, DEMOCRACIA Y DESARROLLO"  
**San Miguel de Tucumán - 2, 3 y 4 de Junio de 2005**

---

***Perfil de los funcionarios políticos 1983-1999***

***Lic. Hugo Luis Dalbosco\****

**Resumen**

La ponencia es una síntesis de la Tesis de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad San Andrés. Los objetivos del trabajo eran trazar el perfil de los funcionarios políticos en general y describir las modalidades de acceso a la función pública en particular en las áreas "sensibles" de la transformación del Estado y la administración o de aquellas que requieren de un alto componente político-técnico. La hipótesis de fondo sostenía que los partidos políticos no actuaban como formadores de cuadros de gobierno, lo cual se manifestaba más agudamente en dichas áreas, por lo cual los gobiernos de turno debían recurrir a otro tipo de elencos técnicos – usinas de pensamiento, *think tanks*, fundaciones, etc.- cuya proximidad ideológica con el partido gobernante podía no verificarse o ser eventual, pero que requería de los elencos representativos una operación de apoyo a las iniciativas de políticas en el Congreso y en otras instancias.

**Introducción**

La presente ponencia es la versión sintética de la Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas *Perfil de los funcionarios políticos en la Argentina 1983-1999*, aprobada en la Universidad San Andrés el 6 de julio de 2004.

A los efectos cumplir con los requisitos de presentación se seleccionaron algunos puntos del marco teórico y una versión reducida del enfoque empírico que responde al primer objetivo (trazar el perfil de los funcionarios). Aunque las conclusiones se han adecuado a esta síntesis, van precedidas de algunas consideraciones relativas al segundo objetivo, vinculado a la descripción de las modalidades de acceso de los funcionarios y sus efectos sobre la organización burocrática.

**Notas del marco teórico**

1.- La confluencia de distintas perspectivas teóricas, unida a la evolución histórica de la burocracia estatal y contrastada con las diferencias entre algunos países occidentales, ha llevado a Aberbach, Putnam y Rockman (1981) a elaborar cuatro imágenes posibles de la relación entre burócratas y políticos, considerando a ambos como decisores. La primera relación – "*política/administración*"- coincide con la división original que hasta aquí denominamos modelo weberiano. La segunda imagen – "*hechos/intereses*"- asume que políticos y administradores participan en la decisión política pero haciendo contribuciones distintas: los agentes civiles aportan hechos y conocimientos, *expertise* neutral, los políticos, incorporan intereses y valores, sensibilidad política. El trabajo de los políticos refleja la concepción del interés público basado en los derechos de los intereses contendientes mientras que el trabajo de los administradores supone una concepción holística del interés público basada en estándares objetivamente fijados por las reglas. La tercera imagen – "*energía/equilibrio*"- vincula la decisión sobre políticas con la negociación: los políticos articulan

\* Master en Administración y Políticas Públicas (UDESA), Profesor Titular Ordinario (UCA), Administrador Gubernamental.

intereses difusos y los burócratas median entre intereses focalizados y clientelas organizadas. A los primeros corresponde la energía que proviene de la pasión, el idealismo y la ideología, a los segundos, el equilibrio que proviene de la prudencia, la experiencia y el pragmatismo. Unos cabalgan sobre la innovación, los otros logran domarla con el incrementalismo. Finalmente, la última posición es la del “*híbrido puro*” que asume la progresiva convergencia de los dos roles reflejando una politización de la burocracia y una burocratización de la política que da por tierra con la dicotomía weberiana. Si bien se trata de una tendencia universal, admite distintas versiones según los sistemas políticos y las tradiciones de los servicios civiles. Pero se trata de funcionarios cuyas decisiones, indisociables de su persona y posición, caen indistintamente en los terrenos político y administrativo con igual legitimidad.

2.- Hecló (1978) habla de la transformación de la relación entre administración y política a través de la superación de los denominados “*triángulos de hierro*” -que articulaban las oficinas del Poder Ejecutivo, ciertos agrupamientos de legisladores y los grupos de presión o de interés afectados por las políticas- por las *redes de asuntos*, -concepto más plástico, así como difícil de caracterizar tanto por la multiplicidad de actores como por su movilidad-. Las redes se han desarrollado hasta suplir la dinámica de los partidos, debido a que manifiestan una mayor apertura al público en general, se manejan con mayor soltura al vincular, a través de mecanismos ajenos a los partidos, al Congreso y al Ejecutivo y amplían el margen de maniobra de los ejecutivos políticos. Sin embargo, estas ventajas no resultan definitivas para atribuirles sin más las facultades de gobierno como un cometido propio, ni que las vayan a ejercer necesariamente en beneficio del conjunto social. En no pocas ocasiones, sin embargo, esta relación termina en la representación predominante de los intereses del sector que será destinatario de los programas estatales.

3.- En el proceso de elaboración de las políticas públicas existe una imbricación mutua entre las cuestiones políticas y las cuestiones técnicas (Camou; 1994). La técnica no resulta indiferente al momento de tomar y ejecutar las decisiones, pero la motivación política de éstas tampoco puede desconocer los requisitos de aquélla. Esta situación ha dado lugar a la aparición de una serie de funcionarios, de alta calificación intelectual y relativamente desprendidos de vínculos ideológicos y, sobre todo, de lazos políticos previos, que han sido llamados “*intelectuales expertos*” (Coser; 1968), “*analistas simbólicos*” (Reich; 1993)<sup>1</sup> o “*tecnopolíticos*” (Domínguez; 1997)<sup>2</sup>. En general, los estudios que han abordado esta cuestión han puesto énfasis en los economistas o en aquellos funcionarios ligados al desarrollo de la estrategia económica (Camou; 1994). Pero, en todos los casos, es posible diferenciar cada una de estas variantes respecto de la caracterización general de la tecnocracia.

Coser describe dos tipos de intelectuales en funciones de gobierno: aquellos que se convierten en funcionarios de carrera –burócratas *strictu sensu*- y aquéllos que acceden en períodos críticos –burócratas *ad hoc*-. Si bien los primeros mantienen con los políticos una relación tensa producto de sus objetivos profesionales y sus preocupaciones intelectuales, a menudo en conflicto con las motivaciones que respaldan las decisiones de éstos, salvo en las franjas superiores de la administración, y en determinadas, circunstancias, la mayoría de los burócratas *strictu sensu* se encuentran limitados en su labor como intelectuales. En términos de la teoría de la agencia, su principal no es el público, ni los determinantes del interés general, sino un político, en el mejor de los casos, interesado en traducir los propósitos generales de su intervención en programas concretos de acción (Przeworski; 1996). La definición del problema es una cuestión que no atañe sino tangencial y selectivamente al “*intelectual burocrático*”, razón por la cual, en la mayoría de los

<sup>1</sup> Reich se refiere a quienes identifican, manejan y resuelven problemas mediante la manipulación de símbolos (economistas, técnicos, investigadores, juristas, etc.) (Reich; 1993).

<sup>2</sup> Domínguez se refiere al grupo de técnicos/políticos que llevaron adelante programas de reforma económica en varios países subdesarrollados, especialmente de América Latina (Domínguez; 1997).

casos, esta especie migra hacia la categoría más aséptica de “técnico especializado”. Los burócratas *ad hoc*, por su parte, se diferencian por el alto nivel de inserción en la escala decisoria, lo cual facilita su intervención en las fases iniciales de la definición de políticas. Sin embargo, a la inversa de lo que sucede con los anteriores, su desconocimiento de los requisitos de la puesta en funcionamiento que entrañan sus ideas casi fatalmente termina confinándolos a funciones consultivas, más bien de corto plazo, en las que pueden suministrar información sobre cuestiones inmediatas, pero cada vez menos respecto de la definición de objetivos de largo alcance (Coser; 1968). Ambos tipos de intelectuales terminan siendo marginales a lo político: los primeros se refugian en el carácter de técnicos, extrapolando la relativa neutralidad de la técnica hacia la legitimidad de la intervención política por cuyos efectos podrían resultar no responsables, ya que tampoco lo han sido al momento de tomar la decisión; los últimos, en cambio, por su transitoria y limitada influencia.

Los “analistas simbólicos” de Reich no circulan sólo por las esferas oficiales de lo público sino por el ilimitado espacio del mercado globalizado. No corresponden sin más a la categoría genérica de los intelectuales, sino que consisten en aquéllos intermediarios de una clase especial que son capaces de resolver problemas manipulando símbolos aunque carecen de una inserción fija, trabajan solos o en equipos reducidos, no se mueven en estructuras jerárquicas aunque sí pertenecen a grandes redes de asuntos (Reich; 1993). Dado que en las naciones modernas el gobierno es el “... principal intermediario, a través del cual la sociedad delibera, define y hace cumplir las normas que establece el mercado”, sus funcionarios pertenecen a esas redes y son influidos por -y a la vez influyen en- los analistas simbólicos, cuando no lo son ellos mismos dadas las circunstancias. La familiaridad de la política globalizada con toda suerte de crisis proyecta la aparición, construcción, formulación y solución de problemas en forma muy superior a la capacidad de las estrategias organizativas tradicionales para enfrentarlas. Aquellos “analistas simbólicos” capaces de lidiar con ciertos problemas de gran complejidad superan la categoría de los expertos basados en el conocimiento especializado y se colocan en un escalón estratégico superior, semejante a la caracterización de los grandes negociadores estratégicos de la época postnapoleónica, como Talleyrand o Metternich, pero no validos del “espíritu de fineza” que calificaba a éstos, sino de un conjunto complejo de relaciones, conocimientos, técnicas e intereses y de un programa definido en “equipo”.

Existe una cierta cercanía de esta especie con los *tecnócratas*. Los análisis de la tecnocracia son más antiguos y las visiones elaboradas a lo largo de muchos años se superponen con los fenómenos nuevos. Centeno intenta una síntesis redefinitoria y caracteriza a la tecnocracia como “dominación administrativa y política de una sociedad” en la cual se articulan mutuamente una “élite cohesiva”, un conjunto de instituciones ensambladas según la lógica de una racionalidad única y la hegemonía del paradigma eficientista (Centeno; 1997). Frente a este macizo se alza la política, en la cual, es la élite la encargada de intermediar, transar, crear consensos o coaccionar, con independencia de la supuesta objetividad científica del *one best way* y del monopolio del conocimiento. Desde esta perspectiva, si bien existe cierta proximidad, la tecnocracia no compone una evolución de grado respecto de la burocracia aún en el supuesto común de la pretendida autonomía: se trata del control del aparato estatal pero por parte de personas e instituciones que promueven un paradigma particular de toma de decisiones. Los burócratas pueden tener un interés corporativo, los tecnócratas comparten una visión “científica”, única e indisputable. Es en la concepción de la política subordinada a una racionalidad objetivada, no en la coincidencia en una ideología particular, en la cual estriba la característica diferencial de la tecnocracia. Mientras que los tecnócratas tienden a sustituir la política por la racionalidad técnica y por lo tanto la tecnocracia debe reemplazar a la élite política, los “analistas simbólicos” sólo sustraen a la política ciertos segmentos de alta complejidad en los cuales la pericia consiste en saber manejarse en ella y

desarrollar la capacidad de producir soluciones para los problemas que plantea la dinámica del mercado global sin pretender servir a la formalización de una configuración definitiva e inamovible de éste o de algún modelo alternativo.

Esta imagen se complementa con la figura de los “*tecnopolíticos*” (Domínguez: 1997). Aunque las categorías de “tecnócrata” y “tecnopolítico” también son muy próximas, es posible diferenciarlas. Se trata en ambos casos de individuos con un alto nivel de formación académica especializada cuya aplicación profesional ha devenido el criterio exclusivo a partir del cual ocupan los puestos de decisión o asesoramiento, tanto en las corporaciones privadas como en el gobierno. Pero mientras los tecnócratas privilegian la pura racionalidad técnica, los tecnopolíticos consideran que lo técnicamente correcto debe ser también políticamente viable y sostenible en el tiempo. Los tecnopolíticos constituyen una variante que permitiría superar la reluctancia de la inestabilidad<sup>3</sup> propia de la tecnocracia. Según anota Domínguez, los tecnopolíticos, además de expertos, son líderes políticos, cercanos al más alto nivel del gobierno, que participan vigorosamente de la vida política nacional con el propósito de influir en, o determinar, las políticas más allá del terreno económico, lo cual puede estar asociado a veces con la pretensión de reformar la política de su país, su economía o su sociedad. Al igual que los tecnócratas, operan indistintamente en los regímenes autoritarios o en los democráticos, pero mientras aquellos combinan dos vocaciones: la académica y la administrativa, los tecnopolíticos agregan a ellas la vocación política. Esta característica es especialmente sensible en el caso de los tecnopolíticos “democráticos”: ellos deben saber operar también dentro de las restricciones del régimen, mantener el “sentido de la proporción” para que las reformas eficientes puedan ser consolidadas mediante un gobierno basado en el consenso. Es evidente, entonces, que los tecnócratas constituyen un conjunto indeterminado, pero los tecnopolíticos se distinguen por su liderazgo. Así, mientras puede hablarse genéricamente de la tecnocracia y sus atributos, sólo puede señalarse a los tecnopolíticos por su nombre y apellido: Cavallo, Foxley, Aspe, etc. y a lo sumo, referirse a su equipo, en el cual se cuentan tanto analistas simbólicos, como técnicos y políticos.

Iazzetta distingue entre los *técnicos tecnoburócratas*, cuyo poder no deriva del conocimiento especializado sino de la manipulación de la máquina burocrática y los *técnicos tecnócratas* cuya fuente de poder es la capacitación científico-técnica. En ambos casos se trata de intelectuales, en el sentido de Coser, o más estrechamente de “analistas simbólicos”, aunque mientras tecnoburócratas y tecnócratas portan un saber especializado que los vincula con el poder, los intelectuales puros conservan una actitud crítica frente a la realidad (Iazzetta: 2000).

4.- Dado que se trata de una visión común y que el paradigma conceptual dominante es el de la economía, no resulta extraño que la mayoría de los tecnopolíticos sean economistas y los equipos de los analistas simbólicos estén integrados mayoritariamente por ellos. El ascenso de los economistas a las altas posiciones de gobierno es una tendencia sostenida en casi todos los países de América Latina. En general, se trata de graduados locales con estudios en el exterior, especialmente en las grandes universidades norteamericanas. Varias son las razones que habitualmente se esgrimen para comprender el fenómeno: la creciente complejidad del mundo globalizado y de la administración del Estado, especialmente desde la crisis de la deuda externa en los años ochenta, la capacidad de lidiar con la incertidumbre, la “economización” de los principales problemas políticos, etc. Markoff y Montecinos, han discutido estos argumentos y atribuyen la creciente hegemonía a cuestiones de tipo ritual. Así como antes los abogados, ahora los economistas, aunque por motivos diferentes, son intérpretes y custodios privilegiados de un modo de organización cuyos secretos manejan valiéndose de un lenguaje críptico y utilizando herramientas especialmente delicadas. En buena

<sup>3</sup> De acuerdo con la opinión de Centeno, la tecnocracia sólo puede asentarse cuando el sistema ha vencido la inestabilidad; es decir, cuando la política, de algún modo, ha hecho el “trabajo sucio” (Centeno: 1997)

medida, esta actitud está relacionada con la fisonomía de sus interlocutores en los países centrales y, en especial, en los organismos internacionales de crédito.

La influencia de los economistas en las funciones de gobierno ha coincidido, pues, en varios gobiernos latinoamericanos. El predominio de esta profesión se pone de manifiesto también en las redes de asuntos, lo cual favorece su despliegue en las distintas áreas de gobierno. Los motivos son variados, aunque en opinión de Markoff y Montecinos "... los economistas están en condiciones de actuar ya no sólo como legitimadores sino como los que definen las realidades políticas" (Markoff y Montecinos; 1994: 23). Esta postura no es compartida por los partidarios de la autonomía de la economía respecto de las políticas públicas aunque compartan la opinión sobre la superioridad conceptual de la ciencia económica. Arnold Harberger ha distinguido entre los economistas "*que se quedan en su casa*" y aquellos que denomina "*los Cruzados en territorio infiel*". Los primeros asumen la misión de "recordarle a la sociedad las lecciones de la Economía, desenmascarando las medidas demagógicas, las promesas incumplidas y las quimeras que esconden mezquinas conveniencias de grupos de poder..." (Fontaine y Schenone; 2000: 307). Los Cruzados, en cambio, son asimilables a los intelectuales funcionarios de carrera, que carecen de tiempo para reflexionar y, además, trabajan para jefes poco alfabetizados en términos económicos –o sea, los políticos- que les demandan soluciones que sólo aplicarán si les convienen electoralmente. Unos y otros deben hacer lo mejor posible para sostener su visión y lograr que los responsables sociales admitan la forma económica de ver el mundo. A pesar de la lógica de Harberger no parece aventurada una crítica teniendo en cuenta que en esa visión se filtra un claro componente economicista: al igual que los cruzados verdaderos, y los monjes que sin moverse de su sitio predicaban la justicia del emprendimiento, unos y otros economistas participan de una única visión de la economía basada en el mercado como la forma superlativa de organización social y esperan convertir a ella a los ignorantes o a los infieles. Así, toda opción política y todas las alternativas de políticas públicas deben pasar antes por una instancia de "control de calidad económico" y la política, en sentido amplio, se convierte en una suerte de habilidad vinculada a la capacidad de explicar y de hacer entender el primordial orden económico de la creación.

5.- En las categorías anteriores está implícita una reformulación de la imagen extrema de la relación entre política y administración; incluso, de la existencia en ellas de roles separados o claramente diferenciables. Más bien nos encontramos frente al "*híbrido puro*", según la clasificación de Aberbach, Putnam y Rockman (1981). En este caso, se refleja la convergencia de los dos roles, el de político y el de administrador, en un tipo de funcionario que articula dos paquetes de criterios de decisión: el conocimiento técnico y la *expertise* con el de la estrategia política, como si fuera un personaje de dos mundos. De acuerdo con la contrastación de los autores, la posibilidad de distinguir uno y otro comportamiento ha sido más favorable en Europa que en EE.UU., y ello no sería ajeno a las diferencias entre parlamentarismo y presidencialismo

6.- En el caso argentino se presentan varias cuestiones. La apertura de un largo período democrático en 1983 coincidió con la crisis del Estado de Bienestar/Desarrollo latinoamericano y con el inicio de una serie de reformas cuya producción no ha concluido enteramente e, incluso, ha quedado trunca en varios aspectos. Las sucesivas alteraciones del orden constitucional de las décadas anteriores impactaron sobre la clase política y sobre la administración pública. La primera debió acceder al poder sin haber ejercido funciones ejecutivas en forma estable durante los años de formación y consolidación de sus cuadros dirigenciales. Los partidos políticos, asimismo, se vieron privados de un debate interno amplio durante los años de proscripción, razón por la cual, la reproducción interna de un modelo de pensamiento con poca evolución se efectuó de forma acrítica. Por su parte, los cuadros administrativos residuales, poseedores del conocimiento práctico del funcionamiento del aparato estatal, carecieron, sin embargo, del respaldo de cierta "legitimidad de origen". Desde los años iniciales de la democracia se pusieron de manifiesto las dificultades que

esta particular situación planteaba a los gobiernos. La administración pública sólo poseía equipos técnicos en algunas áreas, los partidos políticos no desempeñaron su función capacitadora de cuadros y el contexto general demandaba el diseño y la implementación de un conjunto de decisiones que, en no pocos casos, cuestionaba el paradigma conceptual sobre el cual se habían edificado las tradiciones políticas, tanto en lo global como en lo sectorial, de las organizaciones partidarias.

Se apeló paulatinamente a los elencos proporcionados por organizaciones de intelectuales, de distinta conformación, cuyos cuadros fueron nutriendo los equipos de gobierno, en diversos tramos de la formulación de las políticas públicas. La introducción de las reformas, especialmente en la década de los noventa, pero con antecedentes en los años anteriores, fue producto del accionar de este nuevo actor, que ocupó un lugar importante en esa franja o zona gris que encierra a los políticos administradores o a los administradores políticos y que denominamos *directivos públicos*<sup>4</sup>.

7.- Existe una diferencia de calidad entre las *capacidades políticas o de gobierno* y las *capacidades técnicas* a favor de las primeras, la 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, aunque también el Judicial- 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 que aporten al Estado 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 que permiten concretar los objetivos políticos. De acuerdo con este planteo, en la Argentina parecería predominar la acumulación de capacidad política -por cierto, sin abrir juicio sobre la metodología y el "estilo" con el que se las ejecuta- sobre las capacidades técnicas, a la inversa que en el caso del Brasil, tanto visto históricamente (Sikkink; 1993), como en el pasado reciente (Iazzetta; 1996).

En las áreas consideradas en particular, Economía y Obras Públicas y Educación, es notoria la existencia de un doble estándar en la medición de la capacidad de los funcionarios. Se requieren una serie de atributos técnicos que sólo en algunos casos pueden ser provistos por la formación académica en un nivel básico y predominantemente "teórico", pero que necesitan, por lo tanto, el complemento de la carrera administrativa que suma hábitos y prácticas que sólo pueden ser adquiridos por la capacitación en el ámbito del servicio público, a través del cual se entra en contacto estrecho con realidades fácticas y que facilita el manejo de ciertos instrumentos que permiten "medir" efectivamente los fenómenos. Pero también se requieren ciertas capacidades políticas para acordar simultáneamente con los actores sociales y con los otros poderes el diseño y los alcances de las políticas. Dada la escasa vocación mostrada por la clase política para promover una organización estable de las capacidades técnicas de ese tipo, en la Argentina aquéllas sólo se conservan en algunos nichos que responden genéricamente a tradiciones singulares, pero no de modo generalizado. Esta asimetría entorpece la relación entre políticos y burócratas, de tal manera

---

<sup>4</sup>La franja de funcionarios que no se confunde con los políticos ni con los burócratas o técnicos profesionales es denominada por Regina Pacheco (2003), para el Brasil, como el conjunto de los "directivos públicos". Esta categoría es considerada esencial en la reforma del Estado en el modelo 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. Esos funcionarios "responden directamente a los ministros de Estado (o secretarios estatales) 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).

que dificulta la aplicación de los enfoques tradicionales de la burocracia y la tecnocracia a la “clase administrativa”.

8.- Las organizaciones de intelectuales, como los *think tanks* incorporados a la gestión, no distinguen entre funcionarios políticos y administrativos, ni registran fuertes diferencias ideológicas o partidarias, más allá de sus preferencias doctrinarias en los aspectos puramente ligados a su formación. Los funcionarios políticos designados por su pertenencia a estas organizaciones suelen revestirse de un aura de neutralidad y manifiestan una pretensión de eficiencia que se resuelve no pocas veces en una actitud decididamente antipolítica.

9.- Pareciera que la relación entre política y administración, en realidad, no supone un vínculo entre dos esferas distinguibles de la acción, sino que transcurre en la zona media de un continuo cuyos extremos son lo *puramente político* y lo *puramente administrativo*, postulados sólo a los efectos didácticos. En términos institucionales, la primera imagen se agotaría en las relaciones entre la ley y la ejecución de las políticas, entre la política establecida por el Congreso y la administración ejercida por el Ejecutivo. Sin embargo, un esquema así planteado resulta simplista y sumamente engañoso, aunque formalmente útil porque regula idealmente la relación entre dos órganos para la toma de las decisiones “macro”. Para la administración, en cambio, tal esquematización no funciona. Los funcionarios “políticos” y los funcionarios “de carrera” dependen de la misma cabeza, a menudo ejercen funciones similares, están en permanente contacto entre sí y con los grupos afectados, toman decisiones que les atañen a éstos realmente, lo mismo que a la ciudadanía indiferenciada y al propio Estado. Su origen, aunque fundado en actos diferentes, suele tener como denominador común una formación similar. Peters sostiene, más allá de esta descripción, que, de todos modos, la división política/administración resulta cómoda tanto para los administradores como para los políticos, lo cual se refleja en la propia percepción que ambos actores tienen de sí mismos (Peters; 1999).

En ciertas áreas donde predomina un conocimiento especializado, los funcionarios “políticos” –denominados así porque su designación obedece a la discrecionalidad del Presidente y no responde a los requisitos objetivos de una selección pautada ni al desarrollo de una carrera- son considerados y designados por su capacidad técnica, es decir, por el mismo criterio en el que se cifra la superioridad de la burocracia. Durante muchos años, la designación de los *técnicos/políticos* fue intermediada por los partidos, los cuales hacían valer cierto derecho de nombramiento entre sus militantes capacitados –o no- en éstas como en las otras áreas no técnicas del Estado. Por varias razones, se ha producido cierta autonomía entre los partidos y los gobiernos, especialmente en las áreas de relevancia técnica (Peters; 1999).

10.- 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. Entre estos dos extremos hipotéticos, se sitúan los *analistas simbólicos*. Este grupo difuso de funcionarios ocupa indistintamente las franjas correspondientes a los designados políticamente y a los altos gerentes de carrera, lo cual manifiesta de por sí 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 los analistas simbólicos atraviesa también distintos gobiernos, pertenezcan tanto a la franja política –con nuevos nombramientos- como a la franja de carrera, por la persistencia de su cargo. Como señaló Simon, “ejecutar una política no puede distinguirse de la elaboración detallada de la política” (Metcalf; Richards; 1989: 67).

Así como la proyección de los funcionarios cercanos a lo puramente político se debe al partido, o al grupo de estrategias cercanos al Presidente, la de los analistas simbólicos deriva de las *redes de asuntos* que conectan al gobierno, los *think tanks*, organizaciones privadas, fundaciones, centro de investigaciones, etc.

### **El análisis empírico**

El universo de funcionarios está formado por todos los designados en los cargos de Ministro, Secretario y Subsecretario desde el 10 de diciembre de 1983 hasta el 9 de diciembre de 1999. La población comprende sólo la administración central en los cargos jerárquicos acotados, sin equivalencias. Se dispone de la serie completa de designaciones. Sobre cada designado se distinguieron los atributos de sexo, edad, profesión, filiación partidaria, estudios de postgrado, experiencia preliminar.

La designación de funcionarios políticos, por un lado, no obedece a una lógica uniforme y, por otro, abarca áreas en las cuales la prevalencia de un criterio de designación sobre otro proporciona consecuencias diferentes e incluso contradictorias. Dado el número de designaciones y el tiempo transcurrido, y, considerando, además, el peso específico de algunas de ellas en el trazado de la política global, se han seleccionado aquellos funcionarios cuya actuación ha estado vinculada a las políticas de transformación del Estado y la administración. Esta categoría abarca genéricamente el área económica de la administración central, entendiéndolo por ella, básicamente a los Ministerios de Economía y de Obras y Servicios Públicos.

Por su parte, la política educativa también registró una gran transformación, algo más lenta y circunscripta, pero más concreta, que la específica reforma del Estado. En este sentido, resulta también atractivo mostrar la secuencia de nombramientos y perfiles, así como la evolución organizacional, de manera de extraer conclusiones para nuestra investigación.

En el período considerado, tal como se ve en el Cuadro N° 1, se efectuaron 1882 nombramientos, los cuales, a su vez, corresponden a 1123 personas. El 26% de los nombramientos se efectuó durante el período de Alfonsín, aunque la cantidad de personas nombradas (378) asciende al 33,6% del total. Probablemente la mayor frecuencia se explique porque fue más habitual durante los períodos de Menem proceder al re-nombramiento de funcionarios en el mismo cargo sin afectar la continuidad cuando, por algún motivo, debía procederse a una reestructuración organizacional. Menem empleó a 745 personas, 473 en la primera presidencia y 272 en la segunda.

Teniendo en cuenta esas restricciones, los nombramientos distribuidos por presidencias pueden verse en el Cuadro N° 2. Durante todo el período la frecuencia de nombramientos fue de 9,8 por mes, correspondiendo a 5,8 personas. En el gobierno de Alfonsín la frecuencia de nombramientos fue de 7,2 por mes (sobre 67 meses) y en los de Menem de 11,2 (sobre 125 meses). Sin embargo, en el primer caso corresponde a una frecuencia de 5,6 personas por mes y, en el segundo, a 5,9 personas por mes, lo cual ratifica lo dicho sobre el re-nombramiento. La mayor frecuencia de nombramientos durante el gobierno radical se produce en Economía (21%), sin Obras Públicas (15%) y luego en Presidencia (17%). Durante el gobierno siguiente se repite la secuencia: Economía (23%) que durante casi todo el período incluye Obras Públicas (6% cuando está separada) y Presidencia (18%).

**Cuadro N° 1: Nombramientos de Funcionarios Políticos - Período 83-99**

Funcionario	Nombramientos	%
Ministro	83	4,4
Secretario	478	25,4
Subsecretario	1321	70,2
TOTAL	1882	100,0

**Cuadro N° 2: Nombramientos de Funcionarios políticos por Presidencia - Período 83-99**

Funcionario	Alfonsín	%	Menem I	%	Menem II	%	Total	%
Ministro	31	6,4	35	4,3	*17	2,9	83	4,4
Secretario	134	27,5	184	23,0	160	27,0	478	25,4
Subsecretario	322	66,1	583	72,7	416	70,1	1321	70,2
TOTALES	487	100,0	802	100,0	593	100,0	1882	100,0

\* Incluye los dos Jefes de Gabinete de Ministros

Salvo que se indique especialmente lo contrario, en adelante se trabajará con las presidencias de Menem unificadas. Aunque para la segunda debió procederse al re-nombramiento de todos los funcionarios, ello no modificó significativamente la proporción ni la duración promedio respecto de la primera.

La distribución por sexo marca un franco predominio de los varones (93,2%, Cuadros N° 3, N° 4 y N° 5), sin variaciones significativas en las dos presidencias, aunque durante la de Menem la tendencia parece bajar levemente.

**Cuadro N° 3: Distribución por sexo y por nivel de funcionario s/nombramientos - Período 83-99**

Sexo	Funcionario						Total	%
	Ministro	%	Secretario	%	Subsecretario	%		
Masculino	81	4,3	447	23,8	1228	65,2	1756	93,3
Femenino	2	0,1	31	1,6	93	4,9	126	6,7
Total	83	4,4	478	25,4	1321	70,2	1882	100,0

**Cuadro N° 4: Distribución por sexo y por nivel de funcionario s/nombramientos - Período 83-89**

Sexo	Funcionario						Total	%
	Ministro	%	Secretario	%	Subsecretario	%		
Masculino	30	6,2	131	26,9	307	63,0	468	96,1
Femenino	1	0,2	3	0,6	15	3,1	19	3,9
Total	31	6,4	134	27,5	322	66,1	487	100,0

**Cuadro N° 5: Distribución por sexo y por nivel de funcionario s/nombramientos - Período 89-99**

Sexo	Funcionario						Total	%
	Ministro	%	Secretario	%	Subsecretario	%		
Masculino	51	3,7	316	22,7	922	66,0	1289	92,4
Femenino	1	0,1	28	2,0	77	5,5	106	7,6
Total	52	3,7	344	24,7	999	71,6	1395	100,0

La distribución por edades marca una media de 48 años, siendo el modo de 45 años<sup>5</sup>. Para el primer gobierno del período, si bien la media es menor sólo en un año, el modo es de 37 años, lo cual significa que el grueso de los nombramientos de Alfonsín recayó sobre personas que apenas ejercían los derechos políticos o todavía no los ejercían sobre el final del segundo gobierno de Perón, por lo cual la única experiencia de democracia plena se refiere al lapso 1973-76 y, en general, el ejercicio de la función pública se limita al período 1958-62 y 1963-66 o a los gobiernos militares. Para el período menemista, la media y el modo coinciden con los generales, con lo cual la experiencia del ejercicio de los derechos políticos se remonta a períodos de democracia restringida

<sup>5</sup> La medición se hizo sobre el 58,3% del universo (1097 casos sobre 1882)

y el ejercicio de la función pública se concentra en el lapso 1973-76 o se refiere a gobiernos militares.

Por *experiencia previa* se entiende haber desempeñado algún cargo público –tanto en la administración (tanto nacional -centralizada o descentralizada, de “alta gerencia”, político o no-, como provincial, organismos internacionales, diplomacia y municipios), como en el Poder Legislativo y el Poder Judicial-. En el caso de los que se han desempeñado en más de uno de esos cargos se ha seguido el orden de la secuencia. Sobre el 61% del universo, el 95% de los casos registra alguna experiencia en la administración (Cuadro N° 6). Resulta escaso el porcentaje de legisladores devenidos funcionarios (4%) y mínimo en el caso de los jueces. Entre los primeros, desde las postrimerías del gobierno de Alfonsín se generalizó la práctica de conservar el cargo de legislador en el Congreso mientras transitoriamente se desempeñaba un cargo en el Poder Ejecutivo (casos de Juan Carlos Pugliese y Jesús Rodríguez, entre otros). Restringsiendo la categoría a la experiencia previa *en la administración*, el paso por la administración nacional es más significativo que los antecedentes en la provincial y municipal (Cuadro N° 7). La mayor carga comparativa se percibe entre los secretarios y subsecretarios, lo que permite inferir que el desempeño en la administración constituye una suerte de campo profesional. El análisis de algunas trayectorias en el primer gobierno del período permite observar que se suele arrancar de un primer nombramiento como asesor o como Director o equivalente para luego llegar a los altos cargos políticos. Hasta el armado del SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa) se repiten algunos casos en el segundo gobierno luego del SINAPA se registran casos en los que el funcionario nombrado retiene, con licencia, el cargo en la administración de carrera, obtenido por concurso, mientras ocupa el cargo político e, incluso, funcionarios políticos que renuncian para ocupar el cargo obtenido por concurso en la planta permanente. El resto del universo (39%) no registra experiencia previa en el sector público.

**Cuadro N° 6: Experiencia Previa de Funcionarios Políticos s/nombramiento - Período 83-99**

Ámbito	Frecuencia	% casos	% total
Administración Pública	1150	95,4	61,1
Poder Legislativo	49	4,0	2,6
Poder Judicial	6	0,5	0,3
Total	1205	100,0	64,4

**Cuadro N° 7: Distribución de la experiencia previa en el sector público s/nombramiento – Período 83-99**

<b>Ámbito</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>% casos</b>	<b>% total</b>
Administración Nacional	1012	88,0	53,7
Administración Provincial	69	6,0	3,7
Administración Municipal	7	0,6	0,4
Diplomacia y organismos internacionales	62	5,4	3,3
Total	1150	100,0	61,1

**Cuadro N° 8: Experiencia Previa por niveles de Funcionarios Políticos s/nombramientos - Período 83-89**

<b>Experiencia previa</b>	<b>Funcionario</b>						<b>Total</b>	<b>%</b>
	<b>Ministro</b>	<b>%</b>	<b>Secretario</b>	<b>%</b>	<b>Subsecretario</b>	<b>%</b>		
Administración pública	24	10,4	82	35,6	112	38,7	218	94,7
Poder Legislativo	3	1,3	6	2,6	1	0,4	10	4,3
Poder Judicial			1	0,4	1	0,4	2	0,8
Total	27	11,7	89	38,7	114	49,6	230	100,0

**Cuadro N° 9: Experiencia Previa por niveles de Funcionarios Políticos s/nombramientos - Período 89-99**

Experiencia previa	Funcionario						Total	%
	Ministro	%	Secretario	%	Subsecretario	%		
Administración pública	44	4,5	268	27,5	618	63,5	930	95,6
Poder Legislativo	5	0,5	19	1,9	15	1,5	39	4,0
Poder Judicial	1	0,1	2	0,2	1	0,1	4	0,4
Total	50	5,3	289	29,6	634	65,1	973	100.0

El análisis comparativo entre uno y otro período muestra similar peso de la experiencia previa en la administración pública, aproximado el porcentaje de legisladores, superior en el período radical el número de diplomáticos y personal proveniente de organismos internacionales (8,7% contra 3,8%), así como el porcentaje de administradores provinciales y municipales (8,2% contra 6,2%). Como curiosidad, en ambos períodos, la concentración de diplomáticos se dio en los cargos de subsecretario y secretario con una única, y breve, excepción en el cargo de ministro, de sexo femenino (Susana Ruiz Cerutti). Por su parte, los sindicalistas sólo han sido ministros, tres en la administración de Alfonsín y uno en la de Menem (Cuadros N° 8 y N° 9).

La distribución de títulos, con datos recogidos para el 80% del universo, se presenta en el Cuadro N° 10. El 29,3 % de los funcionarios son abogados y el 22,6% profesionales de ciencias económicas (economistas, contadores y administradores de empresas), siendo la de ingeniero (en todas las especialidades) la tercera profesión (15,3%). La proporción se mantiene en el comparativo, aunque la demanda de ingenieros cae del gobierno de Alfonsín al de Menem (de 16,6% a 10,6%) mientras que sube la de profesionales de ciencias económicas (de 20,9% a 23,1%) (Cuadros N° 11 y N° 12).

**Cuadro N° 10: Títulos Académicos Agrupados de Funcionarios Políticos s/nombramiento - Período 83-99**

Título	Funcionario						Total	%
	Ministro	%	Secretario	%	Subsecretario	%		
Abogado	36	1,9	160	8,5	355	18,9	551	29,3
Cs. Económicas	14	0,7	99	5,3	312	16,6	425	22,6
Total	50	2,6	259	13,8	667	3,4	976	51,8

**Cuadro N° 11: Títulos Académicos Agrupados de Funcionarios Políticos s/nombramiento - Período 83-89**

Título	Funcionario						Total	%
	Ministro	%	Secretario	%	Subsecretario	%		
Abogado	13	2,7	51	10,5	89	18,3	153	31,4
Cs. Económicas	3	0,6	25	5,1	74	15,2	102	20,9
Total	16	3,3	76	16,0	163	33,5	255	52,3

**Cuadro N° 12: Títulos Académicos Agrupados de Funcionarios Políticos s/nombramiento - Período 89-95**

Título	Funcionario						Total	%
	Ministro	%	Secretario	%	Subsecretario	%		
Abogado	23	1,7	109	7,8	266	19,1	398	28,6
Cs. Económicas	11	0,8	74	5,3	238	17,1	323	23,2
Total	34	2,4	183	13,1	504	36,2	721	51,8

Los datos recolectados respecto de los *funcionarios que realizaron postgrados* alcanzan al 15% del universo. De ellos, el 44% los realizó en los Estados Unidos. Los valores comparados muestran que es menor el porcentaje de postgraduados en los Estados Unidos (36,5%) y más alto en Europa durante el gobierno radical (35,1%) contra 47,2 % y 15,5% respectivamente para los gobiernos de Menem. Los que hicieron estudios de postgrado en otro lugar alcanzan un porcentaje que va del 4,1% al 5,1% para cada período, pero hay mayor porcentaje de postgraduados en la Argentina durante el menemismo (32,1% contra 24,3% del alfonsinismo). Es importante la distribución de postgrados por jurisdicción: más de la mitad de ellos (56,5%) se concentra en las áreas de Economía y Obras Públicas correspondiendo aproximadamente el 53,6% a los realizados en los Estados Unidos, y bastante menos a los de la Argentina (27,5%) y de Europa (16,5). Por su parte, el 45% de los secretarios y subsecretarios postgraduados realizó esos programas en los Estados Unidos y casi el 30% en la Argentina.

La *filiación política* registrada en forma fehaciente abarca aproximadamente el 49,5% del universo. La búsqueda se efectuó sobre los padrones de afiliados; por lo tanto, aún admitiendo cierto margen de error, resulta pertinente suponer que el resto corresponde a no afiliados. Considerando sólo los afiliados, el 26% de los nombramientos recayó sobre afiliados al radicalismo, el 69% al justicialismo. Durante el gobierno radical el 85% pertenecía al partido gobernante y el 6,6% al justicialismo, un tercio de los cuales se concentró en el área económica. El gobierno peronista, por su parte, congregó un 92% de partidarios y apenas 3% de radicales.

El concepto de *extrapartidarios* comprende, en cambio, a todos los no pertenecientes al partido en el gobierno, fueran o no afiliados a otros partidos (Cuadro N° 13). En su mayoría, sin embargo, corresponde a los no afiliados, ya que los afiliados a otros partidos en todo el período apenas alcanzan al 5% de los afiliados y al 2% del universo, siendo mayor el número de afiliados a otros partidos en el gobierno radical. El peso de los extrapartidarios es diferente en ambos períodos (Cuadros N° 14 y N° 15) así como su distribución. Por ejemplo, durante el gobierno de Menem, simultáneamente 4 de sus ministros no eran justicialistas: Erman González, Domingo Cavallo, Antonio Salonia y Avelino Porto; y dos de ellos, Cavallo y Porto eran, en ese momento, no afiliados a partido político alguno. En cambio, Alfonsín tuvo durante un corto período un Ministro (Carlos Alderete) afiliado notorio del justicialismo, su principal oposición, pero a cargo de la Economía durante un lapso considerable a un independiente (Juan Sourrouille) y en el Ministerio de Trabajo a un antiguo afiliado al MID (Ideler Tonelli) quien antes fuera Secretario de Justicia. Por su parte, en Economía y Obras Públicas en todo el período el 55,6% de los funcionarios no pertenecía al peronismo ni al radicalismo; la cifra baja al 43% en el período de Alfonsín pero llega al 61% en el de Menem. En Educación en todo el período los no partidarios suman el 47% con pocas diferencias de un período a otro.

**Cuadro N° 13: Filiación Partidaria Agrupada por Funcionarios Políticos s/nombramiento - Período 83-99**

Partido	Funcionario						Total	%
	Ministro	%	Secretario	%	Subsecretario	%		
UCR	27	1,4	87	4,6	113	6,0	227	12,1
PJ	37	2,0	217	11,5	371	19,7	625	33,2
Otros*	19	1,0	174	9,2	837	44,5	1030	54,7
Total	83	4,4	478	25,3	1321	70,2	1882	100,0

\*Afiliados a otros partidos y no afiliados

**Cuadro N° 14: Filiación Partidaria Agrupada por Funcionarios Políticos s/nombramiento - Período 83-89**

Partido	Funcionario						Total	%
	Ministro	%	Secretario	%	Subsecretario	%		
UCR	26	5,3	84	17,2	110	22,6	220	45,2
PJ	1	0,2	6	1,2	5	1,0	12	2,4
Otros*	4	0,8	44	9,1	207	42,5	255	52,4
Total	31	6,3	134	27,4	322	66,1	487	100,0

\*Afiliados a otros partidos y no afiliados

**Cuadro N° 15: Filiación Partidaria Agrupada por Funcionarios Políticos s/nombramiento - Período 89-99**

Partido	Funcionario						Total	%
	Ministro	%	Secretario	%	Subsecretario	%		
UCR	1	0,1	3	0,2	3	0,2	7	0,5
PJ	36	2,6	211	15,1	366	26,2	613	43,9
Otros*	15	1,1	130	9,3	630	45,2	775	55,6
Total	52	3,8	344	24,6	999	71,6	1395	100,0

\*Afiliados a otros partidos y no afiliados

#### *Economía y Obras Públicas*

Los 570 nombramientos efectuados en el área en todo el período abarcaron a 348 personas, de las cuales 147 (42,2%) fueron puestas en funciones durante la presidencia de Alfonsín y 201 (57,7%) en las de Menem (133 –38,2%- en la primera y 68 –19,5- en la segunda) (Cuadros N° 16 y N° 17).

**Cuadro N° 16: Nombramientos Funcionarios Políticos de Economía y Obras Públicas - Período 83-99**

Funcionario	Nombramientos	%
Ministro	17	3,0
Secretario	137	24,0
Subsecretario	416	73,0
TOTAL	570	100,0

**Cuadro N° 17: Nombramientos de Funcionarios políticos de Economía y Obras Públicas por Presidencia - Período 83-99**

Funcionario	Alfonsín	%	Menem	%	Total	%
Ministro	9	5,1	8	2,0	17	3,0
Secretario	49	27,7	88	22,4	137	24,0
Subsecretario	119	67,2	297	75,6	416	73,0
TOTALES	177	100,0	393	100,0	570	100,0

La frecuencia de nombramientos para todo el período es de 2,9 por mes, lo cual equivale a 1,8 personas en el mismo lapso. Durante el gobierno de Alfonsín, en Economía y Obras Públicas se efectuaron 2,6 nombramientos al mes, equivalentes a 2,2 personas mientras que en las presidencias de Menem hubo 3,1 nombramientos mensuales que recayeron sobre 1,6 personas. Como se aprecia hubo mayor frecuencia de nombramientos durante el gobierno de Menem pero menor rotación de personas.

**Cuadro N° 18: Distribución por Sexo y por funcionario s/nombramiento en Economía y Obras Públicas - Período 83-99**

Sexo	Funcionario						Total	%
	Ministro		Secretario		Subsecretario			
	Alfonsín	Menem	Alfonsín	Menem	Alfonsín	Menem		
Masculino	9	8	49	88	115	292	561	98,4
Femenino					4	5	9	1,6
Total	17		137		416		570	100,0

Los nombramientos femeninos en el área son menores que para el conjunto de los nombramientos totales (Cuadro N° 18). En todo el período sólo 9 designaciones recayeron sobre mujeres y correspondieron al cargo de subsecretario, siendo inferior el porcentaje también respecto de cada presidencia en particular (Marta Mas, Beatriz Nofal –2-, Celia Elbaum durante el primer gobierno y Amalia Martínez –2-, Elda Merlo y Carola Pessino durante las presidencias de Menem).

El 65% de los nombramientos recayó sobre personas situadas entre los 41 y los 60 años, pero durante la presidencia de Alfonsín hubo mayor cantidad de nombramientos en el cuartil de 26 a 40 años, particularmente entre los subsecretarios. En consecuencia, la participación de los profesionales del área económica con una formación similar se prolonga en entre los dos gobiernos, dado que en la primera presidencia se registra sólo la mitad de los nombramientos entre los cuartiles de 41 a 60 años, pero la cifra trepa hasta el 72% en las dos presidencias posteriores.

**Cuadro N° 19: Experiencia Previa de Funcionarios Políticos de Economía y Obras Públicas s/ nombramiento Período 83-99**

Ámbito	Frecuencia*		% casos		% total
	Alfonsín	Menem	Alfonsín	Menem	
Administración Pública	94	285	94,0	96,0	66,5
Poder Legislativo	2	4	2,0	1,4	1,1
Poder Judicial					
Total	96	289	96,0	97,4	67,6

\* Sobre el 54 % del universo

**Cuadro N° 20: Distribución de la experiencia previa en el sector público de funcionarios de Economía y Obras Públicas s/nombramiento – Período 83-99**

Ámbito	Frecuencia*		% casos		% total
	Alfonsín	Menem	Alfonsín	Menem	
Administración Nacional	85	256	90,5	89,9	59,8
Administración Provincial	5	20	5,3	7,0	4,4
Administración Municipal	2	1	2,1	0,3	0,5
Diplomacia y organismos internacionales	2	8	2,1	2,8	1,8
Total	94	285	100,0	100,0	66,5

La experiencia previa repite la proporción del conjunto completo de nombramientos aunque la tendencia indica que sube el peso de la experiencia en la administración pública, disminuye la del Poder Legislativo y desaparece la del Poder Judicial. Esto podría explicarse por los segundos nombramientos de las personas repetidas que ya son consideradas con experiencia previa en la administración (Cuadros N° 19 y N° 20).

**Cuadro N° 21: Títulos Académicos Agrupados de Funcionarios Políticos Economía y Obras y Servicios Públicos s/nombramiento - Período 83-99**

Título	Funcionario						Total		
	Ministro		Secretario		Subsecretario				
	Alfonsín	Menem	Alfonsín	Menem	Alfonsín	Menem	Alfonsín	Menem	Total
Abogado	3	1	6	14	11	34	20	49	69
% presidencia	1,7	0,3	3,4	3,6	6,2	8,7	11,3	12,5	
% total	0,5	0,2	1,1	2,5	1,9	5,9	3,5	8,6	12,1
Cs. Económicas	3	5	15	42	48	155	66	202	268
% presidencia	1,7	1,3	8,5	10,7	72,7	39,4	37,3	51,4	
% total	0,5	0,9	2,6	7,3	8,4	27,2	11,6	35,4	47,0
Otros títulos	3	2	28	32	60	108	91	142	233
% presidencia	1,7	0,5	15,8	8,1	33,9	27,5	51,4	36,1	
% total	0,5	0,4	4,9	5,6	10,5	18,9	15,9	24,9	40,9
Total	9	8	49	88	119	297	177	393	570
%presidencia	5,1	2,0	27,7	22,4	67,2	75,6	100,0	100,0	
% total	1,6	1,4	8,6	15,4	20,9	52,1	31,1	68,9	100,0

Si bien la proporción de abogados entre los ministros es elevada, salvo el caso de Pugliese en Economía, los otros corresponden al área de Obras Públicas (Trucco y Dormí). La proporción de ingenieros es más alta justamente por la fusión con esta área, aunque –como ya se dijo- decae desde las presidencias de Alfonsín a Menem. En esta última se materializa la fusión estructural y, además, se reduce considerablemente el área de Obras y Servicios Públicos (Cuadro N° 21).

La información sobre postgrados se refiere aproximadamente al 15% del universo. Para todo el período se concentran en Economía y Obras Públicas el 56% de los funcionarios con postgrados. De ellos, el 53,6% realizó postgrados en EE.UU. y el 16,5 en Europa y el 27,2% en el país. Es más alto el índice de postgrados en EE.UU. durante el período de Menem (58,6% contra 40,0% durante el gobierno radical) pero la proporción se invierte respecto de los programas en Europa (12,6 de Menem contra 27,5 de Alfonsín). Los postgrados en la Argentina rondan un cuarto de la muestra en los dos períodos.

Aunque han sido consideradas en forma conjunta conviene aclarar que las áreas de Economía y Obras Públicas conformaron dos ministerios separados entre 1983 y 1991. La cifra global de afiliados a los partidos gobernantes apenas baja el 3%, pero para los afiliados a la UCR resulta superior al conjunto total de nombramientos también en el 3%, mientras que para el justicialismo es un 5% menor. Se debe hacer notar, sin embargo, que en todo el período, en Economía y Obras Públicas 6 de los 15 ministros –4 en el Ministerio de Economía separado de

Obras Públicas y 2 con las carteras unificadas- no eran afiliados a los partidos gobernantes mientras detentaban el cargo. En el Ministerio de Obras Públicas, en cambio, todos los titulares estuvieron afiliados al partido gobernante hasta la fusión con Economía. En rigor, el área económica, ampliada o restringida, durante 173 meses de los 192 que abarca el período completo, es decir el 90,1% del tiempo, estuvo a cargo de un extrapartidario no afiliado, con la excepción de Erman González, afiliado a la Democracia Cristiana –quien migró hacia el PJ tiempo después de abandonar el cargo- que ocupó el 7% del período (algo más de 13 meses). Los radicales Bernardo Grinspun, Juan Carlos Pugliese y Jesús Rodríguez fueron los únicos afiliados al partido gobernante que condujeron la cartera económica, con la salvedad que los dos últimos tuvieron un paso efímero por dicha función. En total, de los 570 nombramientos de funcionarios de los tres niveles que se efectuaron en Economía y Obras Públicas, el 15,6% recayó sobre afiliados al radicalismo y el 28,8% al PJ. Del 55,6% de extrapartidarios, sólo el 16,2% estaba afiliado a otros partidos. Durante el período de Alfonsín, sobre 177 nombramientos, el 49,7% abarcó a radicales y el 50,3 extrapartidarios, de los cuales el 22,4% pertenecía a otros partidos. En el período menemista, por su parte, sobre 393 nombramientos el 38,7% perteneció al PJ y el 61,3 fueron extrapartidarios, pero sólo el 2,9% de éstos correspondía a afiliados a otros partidos. En conjunto, durante el período de Alfonsín, el 61% de los afiliados totales estuvo en el área de Economía y Obras Públicas, mientras que para los períodos de Menem el porcentaje descendió al 24%.

### *Educación*

Durante todo el período los 152 nombramientos recayeron sobre 103 personas, correspondiendo 49 nombramientos a 46 personas durante el turno de Alfonsín y 103 nombramientos para 57 personas en los de Menem (Cuadros N° 22 y N° 23).

**Cuadro N° 22: Nombramientos de Funcionarios Políticos de Educación - Período 83-99**

<b>Funcionario</b>	<b>Nombramientos</b>	<b>%</b>
Ministro	10	6,6
Secretario	41	27,0
Subsecretario	101	66,4
TOTAL	152	100,0

**Cuadro N° 23: Nombramientos de Funcionarios políticos de Educación por Presidencia - Período 83-99**

Funcionario	Alfonsín	%	Menem	%	Total	%
Ministro	4	8,2	6	5,8	10	6,6
Secretario	12	24,5	29	28,2	41	27,0
Subsecretario	33	67,3	68	66,0	101	66,4
TOTALES	49	100,0	103	100,0	152	100,0

La frecuencia de nombramientos resultó más estable que en Economía. Para todo el período llega a 0,8 nombramientos mensuales equivalentes a 0,5 personas al mes. Para el período de Alfonsín la frecuencia de nombramientos mensuales es de 0,7, similar a la frecuencia de personas nombradas y para las presidencias de Menem, la frecuencia de nombramientos es de 0,8 al mes, correspondientes a 0,5 personas. Como en el caso de Economía, pero en grado menor, hubo en los turnos de Menem mayor frecuencia de nombramientos pero menor rotación de personas. Durante el primer gobierno y hasta 1991 el área de Educación albergó a la de Justicia, separada como Ministerio aquel año. Por su parte, las dependencias de Cultura y de Ciencia y Tecnología migraron entre Presidencia y Educación a lo largo de los 16 años que abarca el estudio. Esta circunstancia resulta importante al considerar tanto la rotación de funcionarios como, por ejemplo, el peso de algunas profesiones sobre el total del área considerada.

**Cuadro N° 24: Distribución por Sexo y por funcionario s/nombramiento en Educación - Período 83-99**

Sexo	Funcionario						Total	%
	Ministro		Secretario		Subsecretario			
	Alfonsín	Menem	Alfonsín	Menem	Alfonsín	Menem		
Masculino	4	5	12	26	31	51	129	84,9
Femenino		1		3	2	17	23	15,1
Total	10		41		101		152	100,0

Aumentó la presencia de mujeres en el cuadro de funcionarios, significativamente respecto del promedio general y bastante más en relación con el área de Economía y Obras Públicas (Cuadro N° 24). El incremento fue progresivo, sin perjuicio de lo cual, sigue siendo muy alta la diferencia entre uno y otro sexo, particularmente teniendo en cuenta el alto índice de participación femenina que se aprecia en la tarea educativa. Durante la presidencia del Alfonsín sólo el 4,1% de los nombramientos recayó sobre mujeres; aún así representa el doble de los nombramientos en

Economía y Obras Públicas en el mismo período. Durante las presidencias de Menem, los nombramientos llegan al 20,1% y alcanzan al cargo de Ministro (Susana Decibe).

Se aplican al caso particular de Economía y Obras y Servicios Públicos los comentarios efectuados sobre la edad de los funcionarios en general.

**Cuadro N° 25: Experiencia Previa de Funcionarios Políticos de Educación s/nombramiento - Período 83-99**

Ámbito	Frecuencia*		% casos		% total
	Alfonsín	Menem	Alfonsín	Menem	
Administración Pública	16	63	94,1	87,5	52,0
Poder Legislativo	1	6	5,9	8,3	4,6
Poder Judicial		3		4,2	2,0
Total	17	72	100,0	100,0	58,6

**Cuadro N° 26: Distribución de la experiencia previa en el sector público de funcionarios de Educación s/nombramiento – Período 83-99**

Ámbito	Frecuencia*		% casos		% total
	Alfonsín	Menem	Alfonsín	Menem	
Administración Nacional	12	58	75,0	92,1	46,1
Administración Provincial	3	4	18,7	6,3	4,6
Diplomacia y organismos internacionales	1	1	6,3	1,6	1,3
Total	16	63	100,0	100,0	52,0

El requisito de la experiencia previa en la administración pública y el peso de la administración nacional dentro de esta categoría caen en relación con el promedio general y con el promedio de Economía y Obras Públicas (Cuadros N° 25 y N° 26). Por su parte el peso de los nombramientos de abogados supera el promedio, aunque la mayoría haya recaído sobre personas con otros títulos. Cuatro de los ocho ministros no fueron profesionales del derecho, todos durante la presidencia de Menem.

Los datos sobre nombramientos de funcionarios con postgrados (15% del universo) manifiestan un índice bajo del área de Educación en la cifra total (3,4%). De ellos, en ambos períodos los funcionarios no realizaron programas de postgrado en EE.UU. y más de la mitad en ambos casos los realizó en la Argentina. El resto, en partes iguales, los cursó en Europa o en otro lugar.

En el primer gobierno los nombramientos de extrapartidarios suman el 48,9 y apenas el 16% de los estos recae sobre afiliados a otros partidos. En las presidencias de Menem, sube el número de nombramientos de extrapartidarios a 52,4% y dentro de esta categoría el de afiliados a otros partidos a 22,4%. El número total de afiliados en el área educativa sobre el total de afiliados es de 11,3% en el gobierno de Alfonsín y de 9,4% en los de Menem. Sin embargo, mientras que durante la presidencia de Alfonsín los cuatro ministros fueron referentes del partido gobernante, durante 1215 días de la presidencia de Menem –poco más del 30% de todo el período 89/99- la conducción educativa estuvo a cargo de un extrapartidario afiliado a otro partido (Antonio Salonia).

## Conclusiones

Se exponen sintéticamente las conclusiones. Por razones de espacio, cada uno de los apartados se refiere a distintas cuestiones del análisis, motivo por el cual tal vez pueda perderse en parte la necesaria unidad.

1.- En la conformación de los elencos de funcionarios políticos pueden verse dos modalidades de reclutamiento:

- la *política*, a través de la cual acceden a los niveles de decisión los cuadros superiores de los partidos políticos, trasladando o no las estructuras y los equipos de la organización política a la conducción de la administración pública;
- la *“tecnocrática”* a través de la cual acceden a los cargos directivos equipos técnico-políticos ajenos a los partidos políticos pero que tampoco provienen de las estructuras permanentes de la administración pública. En general, los proveedores de dichos elencos son organizaciones de intelectuales, o *think tanks*, de carácter a-partidario o, incluso, trans-partidario, frecuentemente de una orientación ideológica más o menos definida aunque matizada con un gran pragmatismo al momento de construir las alianzas con los jefes políticos en el poder.

En general, desde el regreso a la democracia, en las áreas sensibles de transformación del Estado y en aquellas en las cuales se requiere un componente técnico y de gestión muy desarrollado, además de un fluido vínculo de negociación con el extranjero, la evolución parece privilegiar la segunda alternativa. Se produce así una doble afluencia: la necesidad de incorporar conocimientos y vinculaciones intelectuales de alto nivel por sobre las franjas superiores de la gerencia pública, para desarrollar iniciativas de reforma profunda y de implementación de políticas, por un lado y, por otro, la ausencia de partidos con cuadros suficientemente formados y cohesionados y el consecuente desplazamiento de las organizaciones partidarias hacia las funciones legislativas –donde impera la disciplina de bloque- y hacia aquellas actividades conectadas con la captura de adherentes.

Esta situación resulta disfuncional para el funcionamiento del sistema institucional en un doble sentido: en primer lugar, realimenta la crisis de representatividad al confinar a los políticos profesionales al papel de constructores de consenso para políticas cuyos componentes doctrinarios y requisitos técnicos les resultan ajenos. La continuidad de los representantes políticos les ha llevado

a apoyar políticas contradictorias sin beneficio de inventario cuando se produce la ruptura de la relación entre la organización y el comitente del Ejecutivo o simplemente termina el período de gobierno. En segundo lugar, la rotación de elencos técnico-políticos impide la consolidación de equipos burocráticos capaces de instrumentar políticas y de producir cambios en alternativas críticas, tal como podría hacerlo una burocracia consolidada. La provisión de funcionarios por parte de organizaciones ajenas a los partidos y a la burocracia si bien llena un vacío existente en el sistema político administrativo, opera negativamente sobre el componente político al obturar las fuentes de alimentación del ciclo de la legitimidad de origen por la legitimidad de ejercicio, y sobre el componente administrativo, al mantenerlo en un modelo subordinado de burocracia patrimonialista.

2.- El nivel superior de la administración –los directivos públicos- vincula a funcionarios políticos – de subsecretario o equivalente hacia arriba- cuya legitimidad proviene de forma cada vez menos directa del partido en el ejercicio del poder –intermediado por una Fundación o Centro de Estudios- con funcionarios de carrera –de Directores Nacionales o Generales, o equivalentes, hacia abajo- que provienen de gestiones anteriores y, de acuerdo con las condiciones de los años noventa, han accedido, en principio, por concurso. La relación entre funcionarios políticos y altos gerentes públicos exige la concurrencia de sistemas de lealtades diferentes, hacia el partido, hacia el *think tank* o grupo, hacia la propia administración y hacia el público. Cabe acotar que, si bien existe la división estatutaria entre funcionarios políticos y funcionarios de carrera administrativa, aquella no siempre corresponde a la capacidad y nivel de decisión atribuidos a cada puesto en ambos segmentos. De manera que, en términos de responsabilidad, influencia y requisitos de conocimientos técnicos, tal división formal puede resultar ineficaz en situaciones específicas.

3.- La ausencia de una tradición de “capacidades técnicas” estables en la administración pública argentina facilitó la incorporación de personal de calificación variable en el cuadro general de la burocracia, al menos hasta la implantación del SINAPA en los años noventa. Con pocas excepciones el mecanismo de ingreso a la administración era básicamente cooptativo. Las gestiones políticas aprovechaban esa facilidad para instalar en los cargos gerenciales –que debían estar regidos por un dispositivo de carrera nunca instrumentado completamente- a individuos o equipos que luego solían continuar en las estructuras permanentes de la administración, resguardados por el paraguas protector de la cláusula constitucional de la estabilidad del empleado público. El SINAPA pretendió corregir esa disfuncionalidad instrumentando el sistema de concursos y la definición de los puestos de la alta gerencia pública con arreglo aciertos requisitos que garantizaban la selección objetiva, la idoneidad técnica probada y el desarrollo de la carrera. Hasta el final del período bajo análisis (1999), aunque con algunas discontinuidades y falencias notorias, además de ciertas “licencias” en la aplicación de los principios, el nuevo mecanismo funcionó razonablemente. Paralelamente, los funcionarios políticos pudieron promover a los equipos arribados con su gestión hacia cargos que estaban destinados a trascenderlas, sin perjuicio de que dichos elencos reunieran los requisitos que el nuevo sistema imponía.

4.- Desde 1983 resultó evidente que el desarrollo de las políticas públicas iba a requerir la incorporación de conocimientos, técnicas y vinculaciones que, aunque estuvieran disponibles en algunos cuadros estables de la administración y en algunos dirigentes políticos individualmente, no formaban parte del bagaje del partido gobernante. Los partidos políticos arrastraban, además de una eventual extemporaneidad ideológica, varios años de congelamiento de estructuras y debate. Una característica del período, con antecedentes en el gobierno militar, fue la proliferación de la actividad de centros de estudios ligados a dirigentes políticos organizados genéricamente como *fundaciones*. Debe distinguirse el desempeño de algunas fundaciones ligadas a entidades nacionales o extranjeras cuya actividad en relación con la política global o sectorial reconoce cierta intertemporalidad y no está vinculada especialmente con candidatos o dirigentes circunstanciales,

de aquellas otras especialmente creadas para asistir a uno de ellos. Entre las fundaciones nacionales deben destacarse al menos dos, de gran importancia en el terreno de la economía: la Mediterránea y FIEL. Ambas resultaron muy importantes en distintos momentos y funcionaron más bien como *think tanks* que únicamente como centros de estudios. En cambio, las fundaciones *ad hoc* fueron creadas en relación con dirigentes o sectores partidarios cuyo principal interés fue preparar sus propios equipos absorbiendo fondos, atrayendo a algunos intelectuales pero sobre todo tendiendo a la concentración y formación de cuadros. Existe otro tipo de entidades que también ha conseguido proyectar funcionarios, aunque no están ligadas a dirigentes partidarios y conservan una identidad profesional muy consistente. Tal es el caso de la *Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP)* muchos de cuyos miembros son especialistas con alguna vinculación con los organismos de hacienda pública de la Nación o las provincias y han tenido oportunidad de ocupar cargos políticos con alta exigencia técnica en su materia.

5.- El perfil de los funcionarios políticos, especialmente en las denominadas “áreas sensibles” de la transformación del Estado, tanto como las modalidades de acceso de aquellos a los cargos, manifiestan la nueva configuración de los cuadros decisorios de la alta administración del Estado. Desde el retorno de la democracia ha sido creciente la tendencia a conformar los elencos técnico-políticos en los puestos clave para la gestión de políticas de transformación minimizando, prescindiendo o aún contradiciendo la militancia político-partidaria de sus integrantes. Se ha privilegiado la coincidencia de formación intelectual, de intereses y de vinculación lateral a los partidos (Bonifacio; 2003).

No parece que el *modus operandi* descrito vaya a evolucionar hacia formas más estables y objetivas, a menos que se opte por una política decididamente meritocrática y que la transformación de los partidos políticos llegue a una instancia de formación sostenida de cuadros de gobierno. Ambas cuestiones no pueden fundarse en eventuales e improbables preferencias subjetivas de los líderes políticos, sino en el desarrollo de una conciencia común desde la sociedad hacia la clase política, basada en la experiencia de las transiciones políticas, en los datos objetivos relativos a la calidad de gestión de gobierno –el “grado de burocratización” señalado por Mazzuca (2002)- y estrechamente vinculada a la generación de capacidades técnicas. Se trata, nada menos, que de la institucionalización de un sistema de reglas y de un status organizativo. Para su producción podrían servir tanto las instituciones ya existentes como otras nuevas producto de la experiencia de los países avanzados (Lanzara; 1999) o de la necesidad de responder a situaciones imprevistas. El funcionamiento positivo de estos arreglos institucionales contribuiría cualitativamente a la gobernabilidad, traducida tanto en términos de desarrollo sostenido como de estabilidad frente a las crisis.

## Bibliografía

- ABERBACH, Joel; PUTNAM, Robert; ROCKMAN, Bert (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts and London, England.
- BONIFACIO, José Alberto (2003). “Políticos, funcionarios y gerentes: el interés público en la encrucijada”. En: *Perspectivas de la gobernabilidad democrática en la Argentina*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires.
- CAMOU, Antonio (1994). “Los consejeros del príncipe”. En: *Nueva Sociedad*, N° 152; noviembre/diciembre.
- CENTENO, Miguel Ángel (1997). “Redefiniendo la tecnocracia”. En: *Desarrollo Económico* Vol. 37 N° 146 (julio-septiembre); Bs. As.
- COSER, Lewis (1968). *Hombres de ideas*. FCE. México.
- DALBOSCO, Hugo Luis (2004). *Perfil de los funcionarios políticos en la Argentina entre 1983 y 1999*. Tesis de Maestría. UDESA, Buenos Aires (inédito).
- DOMÍNGUEZ, Jorge (1997). *Technopols. Freeing politics and markets in Latin America in de 1990s*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- FONTAINE, Ernesto; SCHENONE, Osvaldo (2000). *Nuestra economía de cada día*. Alfaomega. México.
- HECCLO, Hugh (1992). “Las redes de asuntos y el poder ejecutivo”. En: Aguilar Villanueva, Luis F. *Antología de Políticas Públicas. Tomo 2. Problemas públicos y agenda de gobierno*. Porrúa, México.
- 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.
- IAZZETA, Osvaldo (1996). “Capacidades estatales y estilo político en las privatizaciones del gobierno Menem”. En: *Temas y Debates* N° 1 (julio-diciembre)
- IAZZETA, Osvaldo (1997). “Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Mello”. En: *Desarrollo Económico* Vol. 37 N° 146 (julio-septiembre); Bs. As.
- LANZARA, Giovan Francesco (1999). “Por qué es tan difícil construir las instituciones”. En: *Desarrollo Económico* Vol. 38 N° 152 (enero-marzo)
- MARKOFF, John; MONTECINOS, Verónica (1994). “El irresistible ascenso de los economistas”. En: *Desarrollo Económico* Vol. 34 N° 133 (abril-junio); Bs. As.
- MAZZUCA, Sebastián (2002). “¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad en el ejercicio del poder en América Latina. En: *Araucaria. Revista de la Universidad de Sevilla*. Año 3, N° 7. Primer Semestre.
- METCALFE, Les y RICHARDS, Sue (1989). *La modernización de la gestión pública*. Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid.
- 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.
- PETERS, B. Guy. (1999). *La Política de la Burocracia*. Fondo de Cultura Económica. México.
- PRZEWORSKI, Adam (1996) *On the Design of the State: A Principal-Agent Perspective*, mimeo, Nueva York.
- PRZEWORSKI, Adam (1998). “Democracia y representación”. En: *Reforma y Democracia* N° 10, febrero.
- REICH, Robert (1993). *El trabajo de las naciones. Ed. Vergara*. Buenos Aires.

- 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.