

Sistema político y profesionalización de la burocracia pública. Un estudio comparado con especial referencia al caso de Argentina.

Agustín Ferraro (USAL).

Resumen:

En 1991/92 fue creada en Argentina una burocracia pública profesional. La relación de la nueva burocracia pública con la dirección política del Estado tiene diversos problemas, sin embargo. Basada en entrevistas con informantes clave, documentos y estadísticas oficiales, la presente contribución describe la situación actual del servicio público argentino y propone una evaluación de las consecuencias de la reforma.

Nota biográfica:

El autor es Investigador “Ramón y Cajal” en el Instituto de Estudios de Iberoamérica (Salamanca). Realizó el doctorado en la Universidad de Buenos Aires (Argentina) y Universidad de Frankfurt (Alemania), con beca del Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD). Fue también becario de pos-doctorado de la Fundación Alexander von Humboldt entre los años 2000 y 2002, con estancias de investigación en *Institut für Iberoamerika-Kunde* (Hamburgo) y *London School of Economics and Political Science*.

Introducción.

La calidad de la burocracia pública como factor de la buena administración y, en consecuencia, como determinante del crecimiento o desarrollo económico, está contenida en la formulación original del concepto de buena administración o gobernanza (*good governance*) por parte del Banco Mundial. La idea fue introducida, después de todo, con el objetivo de llamar la atención sobre los factores no-económicos que inducen o dificultan el crecimiento de la economía, lo que significa, en la mayoría de los casos, factores estrechamente relacionados con el rendimiento del Estado y, más particularmente, con el rendimiento de la burocracia pública (World Bank 1989, 5). Desde de la nueva perspectiva abierta con la introducción del concepto de buena administración por parte del Banco Mundial, diversos estudios empíricos intentaron mostrar, en años subsiguientes, la relación entre distintas mediciones de “calidad institucional” y el nivel de crecimiento económico.

Pero no fue sino hasta la publicación de un excelente artículo de autoría conjunta de Rauch y Evans (1999), que pudo considerarse establecida la evidencia empírica respecto a una conexión entre específicas características organizacionales de las burocracias públicas y los indicadores de crecimiento de la economía. Siguiendo las tesis de Max Weber sobre la vinculación entre capitalismo y burocracia moderna, Evans y Rauch sostienen que las organizaciones administrativas públicas caracterizadas por: a) reclutar nuevos miembros a través de pruebas de mérito y por b) ofrecer carreras predecibles y retributivas en el largo plazo, son más efectivas para promover el desarrollo capitalista que otras formas de organización estatal. Evans y Rauch denominan a este punto de vista la *hipótesis del Estado de Max Weber*. A partir de examinar las características de las principales agencias de gobierno de 35 países en vías de desarrollo, usando una compilación original de datos, y los registros de crecimiento económico respectivos, Evans y Rauch logran presentar evidencia empírica significativa para dicha tesis en el período 1970-1990.

Los trabajos de Rauch y Evans no sólo confieren un apoyo empírico decisivo a la idea, de por sí intuitivamente aceptable, de que la calidad de las burocracias públicas constituye un factor primordial para promover la buena administración y, con esto, el crecimiento económico. Surge de estos resultados, además, que el reclutamiento por motivos de mérito tiene una importancia especial entre otras características que promueven la calidad burocrática. En la presente exposición, la diferenciación entre funcionarios públicos profesionales y otras clases de empleados públicos “amateur” –incluyendo los designados por motivos políticos– se establecerá de acuerdo con los resultados de la investigación de Rauch y Evans, esto es, tomando el reclutamiento por motivos de mérito como el rasgo distintivo fundamental del funcionario público de carrera o profesional.

En este sentido, precisamente, la reforma del servicio civil de 1991/92 establece en Argentina una burocracia profesional en el sentido clásico “weberiano”, es decir, una burocracia caracterizada por reclutamiento basado en el mérito, promoción interna, estabilidad de carrera y mejores salarios para los empleados públicos que se incorporaban al sistema. La reforma se lleva a cabo a escala relativamente masiva para países de América Latina, abarcando aproximadamente 30.000 puestos en la administración pública federal, los que quedaron sujetos a reglas que requieren concursos públicos para futuras designaciones. El sistema de carrera profesional creado por la reforma lleva el nombre de SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa).

La presente nota expone resultados de investigación empírica, cualitativa y cuantitativa, referida a la burocracia federal argentina diez años después de la reforma.⁴³ Las fuentes de información son de dos clases: a) entrevistas con informantes clave⁴⁴ y b) documentos y estadísticas oficiales. El primer propósito de la nota es mostrar que, a pesar de la creación de una burocracia profesional en 1991/92, la administración pública en Argentina continúa siendo dominada por designados políticos,⁴⁵ quienes excluyen a los funcionarios de carrera no solamente de participar en la toma de decisiones sobre política pública, sino también de su mera implementación en determinados casos.

A fin de comparar la influencia de designados políticos y funcionarios de carrera en el proceso de toma de decisiones se analizan, en la primera sección, los *niveles superiores de gerenciamiento* en la administración federal argentina. También se discuten, en esta sección, las diferentes clases de personal político y profesional en niveles superiores y la cantidad de contratados en cada una de ellas.

El segundo propósito de la presente contribución es discutir los factores que *condicionan y explican* la baja influencia de los funcionarios de carrera sobre las decisiones de política pública en Argentina. Para esto se exponen, en la segunda sección, la desconfianza y escepticismo que muestran los políticos, en general, respecto a los funcionarios profesionales permanentes. La exposición comienza con un panorama retrospectivo de la problemática relación entre ambos grupos e incluye el análisis de algunos testimonios al respecto.

La tercera sección evalúa el impacto numérico de los nuevos funcionarios de carrera sobre la estructura burocrática en su conjunto. Comenzando por las categorías de funcionarios profesionales y designados políticos ya discutidas en las secciones primera y segunda, se expone un panorama estadístico completo de todos los empleados públicos federales, así como una breve discusión de cada categoría de empleo. El propósito de esta sección es elaborar y discutir, en términos comparados, el índice de profesionalismo global logrado por la reforma de 1991/92.

En las conclusiones, finalmente, se formulan algunas consecuencias teóricas de los datos empíricos analizados en la nota y se mencionan posibles orientaciones de investigación para el futuro.

1. Influencia en la cumbre.

El gerenciamiento político de la administración federal argentina incluye al presidente, vicepresidente, jefe de gabinete, diez ministros, cuarenta y cuatro secretarios de Estado y sesenta y seis sub-secretarios de Estado (Mecon 2002a; Infoleg 2002). Estos 123 funcionarios son denominados “autoridades superiores” y se trata de designados políticos, a excepción del presidente y vice-presidente, que son electos.

Un segundo nivel de gerenciamiento corresponde a los “funcionarios fuera de nivel”, que son también designados políticos. Como su nombre lo sugiere, las tareas específicas de estos funcionarios no están determinadas de antemano. A veces actúan como directores de agencias semi-autónomas, o también pueden servir como asistentes ejecutivos de un ministro. El número total de estos funcionarios era de 366 en octubre del 2002 (Mecon 2002a).

La categoría de “asesores superiores” completa el personal de gerencia política (ver tabla 1, columna izquierda, en el apéndice). Un pequeño grupo de dichos asesores forma un *gabinete personal*

⁴³ El punto temporal del estudio es el año 2002, pero algunos datos de años posteriores son también considerados. El presente texto discute las *consecuencias* de la reforma, es decir, la situación del servicio de carrera profesional *diez años después* de su creación. Para un estudio de la reforma misma en su contexto político véase Rinne (2003).

⁴⁴ Las entrevistas tuvieron lugar en Buenos Aires en agosto/septiembre de 2003 y 2004, incluyendo dieciséis funcionarios de carrera, siete designados políticos de alto nivel y cuatro expertos locales en administración pública.

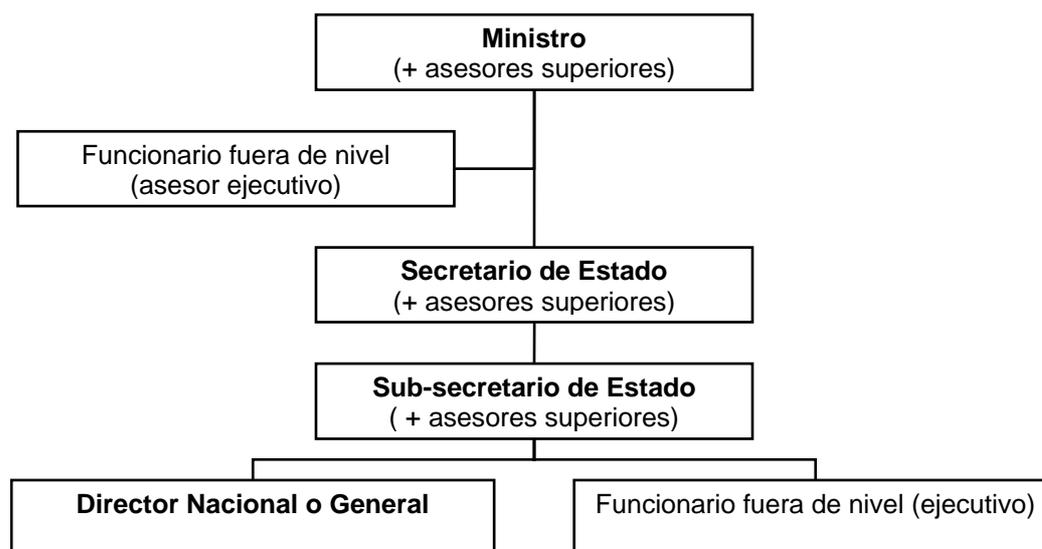
⁴⁵ Designados políticos o funcionarios políticos (*political appointees*) son los empleados públicos temporales en cuya designación intervienen criterios de lealtad política o personal. Se contraponen a los funcionarios profesionales (*career civil servants*) que forman parte de un sistema de carrera burocrática y son designados mediante exámenes competitivos.

para cada ministro, secretario y sub-secretario de Estado. Su número puede estimarse en 589 empleados para el año 2002, lo que representa un promedio de casi cinco por cada autoridad superior.⁴⁶

Los asesores superiores no son meros “consultores” que trabajen, por tanto, al margen de la jerarquía operativa. De entre dieciséis funcionarios superiores de carrera entrevistados en Argentina, doce declararon que sus *contactos de trabajo con asesores superiores son más frecuentes* que con cualquier otro designado político de alto nivel. Los asesores superiores operan así, por un lado, como delegados o intermediarios entre funcionarios profesionales de carrera y autoridades políticas. Un alto funcionario de carrera describió el rol de los asesores superiores como una “correa de transmisión”, si bien hizo también notar que, en muchos casos, los mensajes tienen que ser aclarados, confirmados, corregidos, etc. El perfil de trabajo de los asesores superiores incluye también, por otro lado, la directa asunción de responsabilidades ejecutivas. Es costumbre designar entre el grupo de asesores superiores que trabajan para cada autoridad política a un *jefe de gabinete (de asesores)* y éste recibe autoridad ejecutiva en la cadena jerárquica. Un antiguo jefe de gabinete de asesores confirmó esto en una entrevista—agregando que *también a otros asesores superiores* les había sido asignada, durante su período en el cargo, autoridad ejecutiva sobre funcionarios de la línea jerárquica.

Por debajo de los tres grupos de designados políticos descritos hasta ahora sirve el *primer nivel profesional* de la burocracia federal argentina, es decir, los funcionarios de carrera de máxima jerarquía. Están a cargo de las unidades administrativas llamadas *direcciones generales* y *direcciones nacionales* (ver figura 1) y su número es de aproximadamente 250 (SGP 2004).

Figura 1
Burocracia federal argentina
Niveles gerenciales superiores – políticos y profesionales



El estatuto profesional de los cargos de director nacional y general fue establecido por la reforma del servicio civil de 1991/92. Dichos puestos deben ser asignados mediante concurso público a funcionarios de carrera.⁴⁷ Una división organizativa básica se puede establecer entonces a nivel de los

⁴⁶ El número de asesores superiores empleados no consta en fuentes oficiales. El presupuesto federal para el año 2002, sin embargo, establece para estos contratos la suma de \$21.570.000 (Mecon 2002b). El salario promedio mensual de los asesores superiores puede estimarse para el año 2002 en \$3053,4 (basado en Grupo Sophia 2000, con una reducción del 12,76% para los salarios de niveles superiores en empleo público entre 2000 y 2002). De aquí resulta el número de 589 empleados.

⁴⁷ Ninguna de estas dos condiciones se aplica en todos los casos. Un informe oficial sobre puestos que corresponden fundamentalmente a directores (nacionales, generales y sus subordinados directos, los “meros” directores) indica que 56% han sido asignados de acuerdo con las reglas. De los puestos restantes, el 20% se encuentran vacantes y el 24% han sido ocupados con designaciones temporales (SGP 2003a, 8).

sub-secretarios de Estado: éstos representan la primera línea de gerenciamiento político de la burocracia profesional.

Es claro que la estructura de niveles gerenciales desalienta la participación de funcionarios de carrera en el proceso de toma de decisiones. Para los directores nacionales y generales, el acceso a los ministros—la fuente de la mayor parte de decisiones finales sobre política pública—no solamente es estorbado por dos niveles políticos intermedios (secretario y sub-secretario de Estado) y los ocasionales funcionarios fuera de nivel. A éstos deben agregarse tres *niveles informales* de asesores superiores. Como se expuso arriba, los asesores superiores tienen el perfil de trabajo de delegados o intermediarios, de modo que *duplican* la estructura de niveles de gerencia política.

Se puede observar que, en términos comparados, en la administración federal de los EE.UU. los niveles *formales* de gerencia política suman un promedio de tres, mientras que los niveles *informales* de gerencia política llegan a un promedio de seis (Light 1995, 90). La mayoría de estos puestos, sin embargo, son ocupados por funcionarios de carrera. En otras palabras, los funcionarios políticos nombrados por el Presidente de los EE.UU. designan a su cuota de asistentes y delegados, pero la tendencia a reclutar este tipo de personal entre burócratas profesionales ha crecido constantemente en los últimos cuarenta años, llegando al 64% en 1992 (Light 1995, 91). Los funcionarios profesionales, en cambio, rara vez asumen posiciones de gerencia política en Argentina. Las respuestas a una cuestión específica, en las entrevistas, corroboran este punto. De los veintisiete entrevistados entre funcionarios profesionales, designados políticos superiores y expertos locales en administración pública, diecisiete declararon que “menos del 10%” de los designados políticos superiores pertenecen a la burocracia profesional. Una antigua directora nacional declaró de forma concluyente que: “designar funcionarios de carrera para puestos de gerencia política no está en la escala de valores.”

Otra forma de evaluar la influencia relativa de designados políticos superiores y altos funcionarios de carrera consiste en comparar sus números. Como quedó expuesto hasta ahora, el plantel de gerencia política consiste en 1.076 designados de alto nivel. Los directores nacionales y generales suman aproximadamente, por su parte, 250 empleados. Cada uno de los 1.076 designados políticos tienen autoridad superior o, al menos igual, a la de los directores nacionales y generales en términos ejecutivos y de asesoramiento. Ocupan posiciones de influencia, en otras palabras, *más de cuatro designados políticos respecto a cada funcionario de carrera*.

En síntesis, debido a la profusión de niveles de gerencia política y al gran número de designados políticos en posiciones de autoridad, para los funcionarios de carrera no solamente la influencia sobre decisiones de política pública, sino también la *mera comunicación con las instancias de decisión* resulta difícil. Las respuestas a una pregunta específica, en las entrevistas, apuntan claramente en esta dirección. De dieciséis altos funcionarios de carrera entrevistados, doce describieron la frecuencia de contactos con instancias de decisión sobre política pública—ministro o secretario de Estado—usando las categorías “ocasionalmente” (siete respuestas) y “casi nunca” (cinco respuestas).⁴⁸ Dos directores afirmaron con énfasis que el rol de los funcionarios de carrera, en Argentina, no incluye la formulación de políticas públicas. Un director nacional declaró que los funcionarios de carrera en verdad contribuyen a las decisiones de política pública, pero que las autoridades políticas rara vez lo reconocen.

2. La burocracia desairada.

Durante la última transición democrática en Argentina, la administración del Presidente Alfonsín (1983-1989) albergaba serias dudas acerca de la lealtad de la burocracia pública hacia las nuevas autoridades civiles. En una conferencia de prensa poco después de asumir el mando, un prominente miembro del partido gobernante—la Unión Cívica Radical—reclamó una inmediata y completa purga burocrática (Oszlak 1997). Otros servidores públicos, como los jueces federales, fueron destituidos en la mayor parte de los casos, debido a su compromiso con la dictadura militar. Sin embargo, una purga extensiva de la burocracia nunca se llevó a cabo.

Se desarrolló entonces un estilo de gestión pública marcado por la sospecha de *falta de lealtad por parte de los funcionarios permanentes*. De este modo, para la implementación de ciertos programas fundamentales el gobierno recurrió a la creación de amplias “burocracias paralelas”. Esta estrategia se consideró muy exitosa en casos como el del Plan Alimentario Nacional, una de las más celebradas iniciativas de política pública de la administración de Alfonsín.

Entrevistado en septiembre de 2003, el antiguo ministro a cargo del programa señaló que, para su ejecución, unos dos mil empleados fueron designados completamente por fuera de la estructura burocrática del ministerio respectivo—salud y seguridad social—pero bajo control de su dirección política. El servicio civil permanente fue así “neutralizado” y esto resultó crucial para el éxito del programa.

⁴⁸ Cuatro entrevistados eligieron la categoría “regularmente”.

Como una medida de emergencia, la creación de estructuras paralelas para sortear una burocracia de dudosa lealtad hacia las autoridades democráticas era, seguramente, necesaria. Extendidas purgas burocráticas pueden poner en riesgo la capacidad del Estado para realizar sus tareas fundamentales (Steen 1996). Con todo, la proliferación de estructuras paralelas se vuelve inmanejable con el tiempo y tiene que ser reemplazada con una solución estructural, vale decir, una completa *reforma democrática* del servicio civil permanente, que provea al nuevo régimen constitucional con una maquinaria confiable—e indispensable—para gobernar. Este tipo de reforma no fue llevada a cabo por la administración de Alfonsín.⁴⁹ La estrategia de neutralizar al servicio civil permanente mediante la creación de burocracias paralelas se convirtió, como resultado, en una *práctica usual y aceptada*. Una reforma de amplia extensión—la que se discute en la presente nota—se puso en marcha, finalmente, bajo la siguiente administración (Menem 1989-1999). La tendencia a neutralizar a la burocracia permanente siguió después de la reforma, sin embargo, como modo de confrontar a los nuevos—y no muy bienvenidos—funcionarios de carrera.

Un ministro en la tercera administración desde la transición democrática (De La Rúa 1999-2001), entrevistado en agosto de 2003, describió su estrategia organizativa para el ministerio como sigue. Las unidades administrativas preexistentes, es decir las direcciones, fueron o bien eliminadas (disueltas en el organigrama) o bien neutralizadas (no recibían ninguna ocupación substantiva). Las iniciativas de política pública fueron puestas a cargo de unidades administrativas denominadas *programas*, cuya dirección y personal estaban compuestos *en su totalidad* por designados políticos. El ministro defendió esta drástica estrategia con dos argumentos: a) cada gobierno requiere nuevas estructuras burocráticas y el correspondiente personal para llevar adelante sus iniciativas de política pública; b) los funcionarios de carrera permanecieron leales hacia la administración anterior porque eran, de hecho, designados políticos y los concursos públicos para elegirlos una mera simulación. Como se refleja en este testimonio, la estrategia de las “burocracias paralelas” de los primeros años de la transición democrática vino a ser ampliada, dieciséis años después, hasta cubrir no solamente los programas más estratégicos sino *todos* los programas de política pública de dicho ministerio.

La entrevista con el ministro revela una de las fuentes para la desconfianza de los políticos hacia los funcionarios de carrera en Argentina: falta de lealtad provocada por el hecho de que los funcionarios permanentes son designados políticos—de la administración anterior—disimulados. Esta afirmación no puede fundarse sino de forma muy parcial, sin embargo. En una encuesta extensiva entre funcionarios de carrera, solamente una minoría (19,77%) declaró que no volverían a presentarse a concursos de oposición para cargos en el servicio civil, en el futuro, porque dichos concursos son injustos (SGP 2001, 63). La primera razón mencionada por el ministro para justificar la creación de nuevas estructuras burocráticas, en cualquier caso, invalida por completo la segunda: si cada administración necesita una nueva burocracia “propia”, no importa entonces que los funcionarios permanentes sigan siendo leales a la antigua administración, *porque son superfluos de todas formas*. La afirmación relativa a designaciones políticas disimuladas parece constituir más bien la racionalización para una desconfianza cuyas motivaciones son más profundas. Este punto es confirmado por dos episodios relativamente recientes, donde la dirección política del Estado tuvo serias dificultades para trabajar con un servicio civil de carrera *creado bajo sus propios auspicios políticos*.

El primer episodio se refiere al cuerpo burocrático de elite creado en 1987, bajo la denominación de “cuerpo de administradores gubernamentales”. Como se dijo antes, la primera administración después de la transición democrática (Alfonsín 1983-1989) no pudo realizar una reforma extensiva de la burocracia federal permanente. Una importante iniciativa que logró llevarse a cabo, sin embargo, fue la creación de un pequeño cuerpo profesional de funcionarios de nivel superior, incluyendo un sistema abierto y competitivo de selección y formación de candidatos (Oszlak 1994).

Aunque el cuerpo de administradores gubernamentales nunca alcanzó la figura prevista de 1.000 miembros y solamente llegó a contar con alrededor de 200, la experiencia puede considerarse un éxito. La burocracia de elite sobrevivió la transición a un nuevo gobierno en 1989 (Menem 1989-1999) y sus miembros fueron capaces de ganarse la confianza de las nuevas autoridades (un logro por sí mismo). Es así que el cuerpo de administradores gubernamentales tuvo un rol destacado en la planificación y ejecución de las reformas del Estado de 1991/92, incluyendo la reforma del servicio civil discutida en la presente nota.

A partir de 1995, sin embargo, la tendencia hacia la desconfianza respecto de los funcionarios de carrera volvió a imponerse. Los funcionarios del cuerpo de elite resistieron intentos, por parte del gobierno, de politizar la formación de nuevos miembros y esto puso fin al espíritu de cooperación mutua. Los administradores gubernamentales no fueron convocados para trabajar en la segunda reforma del Estado en 1996, para la cual el gobierno prefirió contratar consultores privados (Minsky 2001, 19).

⁴⁹ Oszlak (1994, 144) discute algunas razones para esto.

Los funcionarios del cuerpo de elite se sintieron muy aliviados, por tanto, cuando el mismo partido político que había creado el cuerpo—la Unión Cívica Radical—volvió al poder en 1999. Esperaban que el nuevo gobierno, naturalmente, habría de apoyar y reforzar al cuerpo de administradores gubernamentales. Pero ocurrió más bien lo contrario. Comenzando por una designación muy resistida para el puesto de sub-secretario de la función pública—la autoridad con responsabilidad global sobre los funcionarios de elite—el gobierno amenazó a continuación, en vista del descontento, con disolver el cuerpo. La amenaza no se cumplió, pero a los administradores gubernamentales les fue ofrecido un generoso plan de retiro voluntario. Muchos aprovecharon la alternativa. Durante su mandato (1999-2001), el gobierno no convocó al ingreso de nuevos miembros al cuerpo, manteniéndolo así “congelado”, como permanece hasta nuestros días (Minsky 2001, 16).

El segundo episodio que muestra la desconfianza de los políticos hacia un servicio civil profesional, aún creado por ellos mismos, corresponde a la misma administración que llevó a cabo la reforma extensiva de la burocracia. Como se describe en la presente nota, un servicio civil de carrera fue creado en 1991/92. Cuatro años más tarde, en 1995, un decreto del poder ejecutivo—siempre bajo la misma administración—permitió a ministros y secretarios designar empleados a discreción, mediante contratos temporales, sorteando el sistema de mérito establecido poco antes. Esta nueva capacidad para designar empleados vino a sumarse a las categorías de designación política en niveles superiores, que ya se discutieron en la primera sección de la nota. Conocidos como *contratos por decreto 92 de 1995*, los nuevos puestos estaban pensados para gerentes de nivel medio, asesores y asistentes técnicos.⁵⁰ Crecieron rápidamente, llegando al número de 3.000 hacia fines de marzo de 1997 (Mecon 1997) y casi alcanzando 5.500 en octubre de 1999 (Mecon 1999). Ahora bien, estos contratos no fueron las únicas designaciones que vinieron a ser admitidas por fuera del servicio civil de carrera. El decreto ejecutivo de 1995 abrió una suerte de Caja de Pandora. Muy pronto, cada autoridad política comenzó a designar todavía más empleados, en niveles inferiores, a través de la simulación de contratos de locación de obra y servicios.

Puesto que facturan sus servicios o productos, las ganancias de los empleados bajo contratos de locación de obra y servicios no eran considerados *salarios* y los contratos mismos no eran considerados (en las estadísticas) como puestos de trabajo de la administración pública. Se trataba de un engaño basado en un tecnicismo pues, de hecho, estos empleados desempeñan tareas enteramente similares a la del personal regular (designado o de carrera). Cuando la siguiente administración ordenó terminar esta práctica y registrar propiamente a todos los empleados bajo contratos de locación de obra y servicios para octubre de 2001, el número de puestos revelado fue de casi 11.000 (Mecon 2001). Junto con los contratos según decreto 92 de 1995, la suma total de designaciones políticas en niveles medios e inferiores era entonces superior a 16.000 (Mecon 2001).

Usando las nuevas formas contractuales, la misma administración que había creado un servicio civil de carrera desarrolló, durante la segunda mitad de su mandato, *completas burocracias paralelas de empleados de medio y bajo nivel*, designados de manera discrecional. Para 1999, por ejemplo, dos secretarías de Estado muy estratégicas, desarrollo social y recursos naturales, tenían un personal conformado en más del 70% por designados políticos (Fundación Norte y Sur 1999, 26).

De este modo, a diez años de su creación, el servicio civil de carrera era ignorado o sorteado en los niveles burocráticos superiores, mientras que, en los niveles medios e inferiores el número de posiciones temporales—exceptuadas de las regulaciones del servicio civil—seguía creciendo. Más todavía, el reclutamiento para el servicio civil de carrera había sido parcialmente suspendido desde 1995 y cerrado, de hecho, desde el 2000 (como permanece hasta nuestros días).

A pesar de lo dicho, sería un error concluir que la reforma del servicio civil de 1991/92 podía considerarse ya, después de diez años, completamente anulada o revertida. Más de 24.000 empleados continuaban formando parte, después de todo, de la burocracia profesional. Dicho número es significativo para una administración federal que contaba, en total, con aproximadamente 120.000 empleados. La proporción de funcionarios profesionales, en relación a otros tipos de empleados, era por tanto similar al progreso alcanzado por el servicio civil profesional de los EE.UU., diez años después de su creación en 1883. Esto se discutirá en la próxima sección.

3. Grados de profesionalismo.

⁵⁰ El reclutamiento discrecional de estos empleados no significa que consigan el puesto *exclusivamente* debido a sus lealtades políticas o personales. El mérito puede ser también un factor en la decisión. Pero, como dijo un director nacional entrevistado en agosto del 2003 en Argentina, nadie consigue uno de estos puestos si no cuenta con las necesarias conexiones (políticas o personales).

Los empleados civiles (no policiales) del servicio público federal argentino sumaban en octubre de 2002 un total de 123.058 (Mecon 2002c; 2002d; 2002e).⁵¹ Todas las diferentes clases de designados políticos (superiores, medios e inferiores) se representan en la tabla 1 (ver apéndice).

La única categoría de designados políticos no mencionada hasta ahora es la quinta de la tabla, que corresponde a consultores pagados con créditos o donativos provistos por instituciones como el Banco Mundial, BID, etc. Estos consultores son designados a discreción de la autoridad local a cargo del programa respectivo, que es también, por su lado, designada por autoridades políticas superiores. De modo que todo el personal de consultores debe ser considerado como designados políticos. La cifra provista corresponde a una estimación oficial (cit. en Iacovello y Tommasi 2002, 16).

Luego de sustraer los designados políticos, enumerados en el costado izquierdo de la tabla 1, del número global para empleados federales que se menciona arriba (123.058), queda una cifra restante de más de cien mil empleados. Es muy importante notar, sin embargo, que no todos estos empleados son funcionarios profesionales (de carrera). Hay diversas categorías en este grupo, todas las cuales se indican en el costado derecho de la tabla 1. Los miembros del sistema de carrera creado en 1991/92 corresponden solamente a la primera categoría. Las restantes categorías requieren, en cada caso, una breve explicación.

Lo que puede decirse con seguridad de todos los empleados en la columna derecha de la tabla 1 es que no son designados políticos porque, ya sea por ley o por costumbre, se trata de empleados *permanentes*. En otras palabras, estos puestos no están a disposición de cada nueva administración.

La segunda categoría de empleados permanentes comprende aquellos que trabajan en diez diferentes comisiones reguladoras, para transporte, comunicaciones, electricidad, etc. Las comisiones reguladoras están organizadas como agencias semi-autónomas y su personal permanente *tiende* a ser elegido por criterios de mérito: este personal presenta, en promedio, el nivel educativo más alto de todos los grupos de empleados en la administración federal (Mecon 2003a). Sin embargo, las reglas del servicio civil no se aplican a las comisiones reguladoras y esto significa que no hay procedimientos para *garantizar* el reclutamiento en base al mérito. El personal permanente queda así expuesto a todo tipo de presiones, una debilidad institucional agravada por el hecho de que los designados políticos (del tipo discutido en la primera sección arriba) son muy numerosos en estas agencias (Mecon 2002f).

La tercera categoría de empleados permanentes corresponde a personal científico y técnico que trabaja en institutos de investigación públicos, con diversos sistemas de carrera. Dado que el principal sistema de carrera burocrática, SINAPA, incluye una categoría específica de empleo para científicos (agrupamiento especializado), la existencia de otros sistemas de carrera para este mismo personal revela una falta de coherencia. Lo mismo puede decirse acerca de la cuarta categoría de empleados permanentes (“otros”) en la tabla 1, que contiene específicos sistemas de carrera para actividades profesionales, tal como médicos residentes en hospitales públicos, personal diplomático, músicos, guardabosques, etc.⁵² La pluralidad de sistemas de carrera en las categorías tres y cuatro no se puede justificar por razones técnicas y vuelve muy difícil, en cualquier caso, el *control público* sobre la justicia de los procedimientos de reclutamiento y promoción.

La quinta categoría de empleados permanentes en la tabla 1 corresponde a empleados civiles que trabajan para instituciones militares. La mayor parte de este personal se desempeña en hospitales militares y deben superar pruebas competitivas para el reclutamiento y la promoción. Con todo, una vez más, no hay absolutamente ningún control sobre la justicia de dichos procedimientos por parte de instituciones externas a las fuerzas militares. El hecho de que el personal civil que trabaja para las fuerzas armadas no pertenezca al servicio principal de carrera burocrática, SINAPA, tiene que ser visto como una concesión política (y presupuestaria) a los militares. La coherencia global no era, evidentemente, una prioridad para la reforma del servicio civil de 1991/92 y así los militares consiguieron un completo control sobre su propio “sistema de carrera” para empleados civiles.

La categoría seis de empleados permanentes comprende a todos aquellos que continúan sirviendo en el viejo sistema de empleo público sin procedimientos de reclutamiento y promoción competitivos (*personal convencionado*). Este sistema sobrevivió a la reforma del servicio civil de 1991/92

⁵¹ Fuerzas militares y policiales contaban en aquel momento con un total de 151.966 oficiales y tropa (Mecon 2002d). De este modo, la suma total de empleados federales en octubre del 2002 corresponde a 275.024. La principal fuente oficial (Mecon 2002c) presenta una figura menor (262.733), debido a que no incluye los empleados en el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI – ver la segunda referencia al pie de la tabla en Mecon 2002c). Los empleados del PAMI llegaban a 10.502 en octubre de 2002 (Mecon 2002e). Tampoco se incluyen en el registro oficial las cifras de empleados correspondientes a asesores superiores y personal que pertenece a proyectos financiados por organismos internacionales.

⁵² Los restantes 160 miembros de la elite burocrática creada en 1987 también se incluyen en esta categoría.

y contiene el grupo más numeroso de empleados públicos en Argentina. El reclutamiento y la promoción son básicamente discrecionales. Un año después de entrar al servicio, los empleados que pertenecen a este sistema se vuelven permanentes. Teóricamente, se rigen por el mismo derecho que los empleados del sector privado. Una cláusula constitucional, sin embargo, garantiza la estabilidad de los empleados públicos y se aplica de manera uniforme a estos casos (pero no a los designados políticos, por supuesto).

La mayor parte de los empleados de la categoría seis sirven en uno de los siguientes grandes organismos públicos: (a) la agencia federal para la recolección de impuestos, AFIP; (b) la agencia federal que provee servicios sociales para jubilados y pensionados, PAMI; y (c) la agencia federal que administra fondos jubilatorios y el seguro público de desempleo, ANSES. Funciones tan centrales para el Estado, como la recolección de impuestos y la seguridad social, entre otras, todavía son llevadas a cabo por personal no profesional en Argentina.

Las cifras globales discutidas hasta ahora proveen, finalmente, un panorama estadístico de la burocracia federal argentina, de donde su grado de profesionalismo se deriva con facilidad. Frente al número total (123.058) de empleados federales, el grado de profesionalismo representado por 24.718 funcionarios de carrera (SINAPA) y 160 administradores gubernamentales (cuerpo burocrático de elite) llega al 20,22%.

Por cierto, puede decirse que algunas de las categorías de empleados permanentes, tales como las categorías tres y cuatro, incluyen personal profesional por derecho propio, como científicos, médicos y diplomáticos. Estas profesiones tienen criterios competitivos específicos y son exceptuadas, en ocasiones, de las regulaciones generales que conciernen a un sistema de carrera burocrática profesional.⁵³ La cuestión es discutible. En cualquier caso, si consideramos a las categorías tres y cuatro también como funcionarios profesionales, el grado general de profesionalismo se eleva al 35,6%. El porcentaje más bajo indicado arriba representa de manera mucho más exacta, de todas formas, el incremento del profesionalismo burocrático logrado por la reforma del servicio civil de 1991/92.

Como se dijo antes, el grado de profesionalismo de la administración federal argentina resulta relativamente similar al del caso de los EE.UU. en un período análogo. Diez años después de la creación del servicio civil de carrera (Ley Pendleton), hacia el final de la administración de Harrison en 1893, la burocracia profesional de los EE.UU. contaba con 37.865 empleados respecto a un total general de 176.000 personas en empleo público federal, alcanzando por tanto el 21,5% (Johnson y Libecap 1994, 58).

Por supuesto, una diferencia principal entre los dos casos radica en el hecho de que el movimiento hacia la profesionalización del servicio civil mostraba, en los EE.UU., una fuerte tendencia ascendente, en el período considerado. Luego de otro lapso de diez años, por ejemplo, el grado de profesionalismo había alcanzado en este país un 35,9% (Johnson y Libecap 1994, 58). En cambio, el grado de profesionalismo de la burocracia federal argentina muestra una clara tendencia descendente. Como ya se mencionó antes, el reclutamiento de nuevo personal ha sido parcialmente suspendido desde 1995 y se ha cerrado, de hecho, desde el 2000. De la cifra de 30.000 empleados al momento de la reforma, el servicio civil pasó a contar con 26.000 luego de cinco años (Mecon 1997) y menos de 25.000 pasados diez años (Mecon 2002a). A este paso, el servicio civil de carrera argentino desaparecerá en un futuro no muy lejano.

Conclusiones

Los políticos de Argentina no confían en los funcionarios públicos de carrera. Como se ha mostrado en la presente nota, más bien tratan de ignorarlos, neutralizarlos creando estructuras paralelas o reducirlos paulatinamente en su número (a menudo, las tres alternativas). Como último punto, sería interesante considerar si los políticos argentinos *realmente están equivocados* al hacer esto. Después de todo, bien puede ocurrir que los funcionarios de carrera en Argentina sean básicamente incompetentes. Una hipótesis de este tipo ha sido propuesta por Huber y McCarty (2001) para todos los países de América Latina. Como indican los autores, la suposición de que los funcionarios públicos son expertos con significativa capacidad para implementar políticas públicas no se aplica, en muchas ocasiones, a democracias en desarrollo.

Es cierto que la competencia y rigor profesional de los funcionarios no pueden medirse por sí mismos de manera extensiva. Un informe oficial (SGP 2003b, 40) proporciona, con todo, una *medida indirecta* muy cercana, al comparar los niveles educativos de 1) funcionarios de carrera y 2) designados políticos con análogos perfiles de trabajo en el sector público, esto es, gerentes de nivel medio, asesores y asistentes técnicos. Si la hipótesis de Huber y McCarty fuera a confirmarse en el caso de Argentina, los niveles educativos de los designados políticos deberían ser más altos que los niveles educativos de los

⁵³ Los abogados, por ejemplo, están excluidos de las reglas del servicio civil en la administración federal de los EE.UU. No así los médicos o diplomáticos (GAO 2002, 2).

funcionarios de carrera en posiciones similares. Pero se observa el fenómeno contrario. En el informe, basado en estadísticas para el año 2002 que cubren a 11.233 designados políticos de nivel medio y 23.728 funcionarios de carrera, la proporción de empleados entre las edades de 35 a 44 años con educación universitaria coincide exactamente, para ambos grupos, en 28,3%.⁵⁴ Pero, para empleados entre las edades de 45 y 54 años, se presenta una *diferencia substancial* en favor de los funcionarios de carrera que cuentan, en este grupo de edad, con educación universitaria en el 37,5% de los casos, frente al 22,6% de los designados políticos. Para los empleados entre las edades de 55 y 64 se presenta, otra vez, *una diferencia más baja pero significativa* en favor de los funcionarios de carrera. De estos últimos, 20,9% tienen educación universitaria en el grupo de edad mencionado, comparado con el 12,6% de los designados políticos (SGP 2003b, 40).

⁵⁴ Puesto que el reclutamiento para el SINAPA ha sido parcialmente suspendido desde 1995 y cerrado desde el 2000, los datos para grupos de edad por debajo de 34 años no son representativos y, por tanto, no se consideran.

Considerando el hecho de que los funcionarios de carrera tienen, usualmente, mucha más experiencia de trabajo que los designados políticos, los más altos porcentajes de educación universitaria entre aquéllos confirman que *la competencia y eficacia profesional de los funcionarios de carrera deben ser más altas también*, en comparación con los designados políticos. Los datos, en otras palabras, ponen en duda la tesis presentada por Huber y McCarty. No toda manifestación de falta de voluntad o falta de capacidad para trabajar con funcionarios de carrera, por parte de los políticos en América Latina, puede ser explicada como la respuesta racional a la incompetencia burocrática. De hecho, como sugiere el testimonio del ministro citado en la sección dos arriba, los políticos consideran como su derecho democrático—incluso su deber—hacer que los programas de política pública sean formulados e implementados por seguidores leales. La confiabilidad profesional del burócrata de carrera parece tener mucho menos peso, como un factor creíble, que en otros países o regiones del mundo donde una estrecha colaboración entre políticos y funcionarios profesionales constituye la práctica habitual.

Por supuesto, la desconfianza respecto a los funcionarios profesionales puede ser interpretada, desde otro punto de vista, como la expresión de un interés personal por parte de los políticos. Según Geddes (1994) observa en su influyente estudio, los políticos latinoamericanos buscan mejorar sus perspectivas de reelección mediante la designación de tantos seguidores leales (personales o partidarios) como sea posible, a pesar de que esto implique una reducción a largo plazo en la capacidad estatal. La hipótesis de Geddes intenta explicar, sin embargo, el dilema enfrentado por los políticos *ante la alternativa de iniciar (o no) una reforma del servicio civil*. Una vez que una reforma (relativamente amplia) del servicio civil ya ha sido llevada a cabo, como ocurrió en Argentina, algunos aspectos de la situación cambian. Como se muestra en la sección dos arriba, la reforma del servicio civil de 1991/92 no fue un obstáculo serio para la realización de *masivas designaciones políticas* poco después. En otras palabras, los políticos no tenían necesidad de elegir entre contratar, por un lado, funcionarios profesionales (mejorando así la capacidad estatal) o bien designar, por otro lado, seguidores leales y militantes partidarios (mejorando así sus perspectivas de reelección). No había ninguna necesidad, en Argentina, de elegir entre las dos alternativas del “dilema”, porque *el poder de realizar designaciones políticas seguía siendo tan efectivo como antes de la reforma* y los funcionarios profesionales, en cualquier caso, no podían ser destituidos de modo que sus puestos fueran ocupados por designados políticos. Pero, incluso bajo estas circunstancias, los políticos no tuvieron la voluntad o la capacidad de establecer relaciones de cooperación activas con los funcionarios profesionales. Los políticos se negaron a trabajar con los funcionarios profesionales por motivos que se parecen más a “razones de principio”, puesto que esta negativa no abría la posibilidad de realizar mayor cantidad de designaciones políticas.

Una vez más, los argumentados presentados por el ministro que se citan en la sección segunda de la presente nota tienen que ser tomados con seriedad: las autoridades políticas elegidas democráticamente deben poder trabajar con *seguidores leales* para implementar programas de política pública. Ahora bien, es claro que este tipo de lealtad personal o política no puede ser atribuida (salvo muy raras excepciones) a funcionarios permanentes de carrera. El rechazo o la desconfianza de los políticos hacia una burocracia profesional permanente parecen estar fundados, por tanto, en un *juicio de valor negativo acerca de su legitimidad social*.

Los enfoques teóricos mencionados arriba (Geddes, Huber y McCarty) ponen el acento, en cambio, en el comportamiento estratégico de los políticos, que buscan maximizar su propio beneficio y por esto rechazan establecer un servicio público profesional (de modo de poder contratar seguidores leales – Geddes) o bien evitan trabajar con funcionarios permanentes del Estado (porque son incompetentes – Huber y McCarty). En ambos casos, el político actúa como un agente racional y elige medios apropiados en función del objetivo general que se le atribuye en teoría (servir a su interés).

En la cuestión específica de la relación entre la burocracia profesional y los políticos en América Latina, sin embargo, los datos presentados hasta ahora parecen sugerir la necesidad de recurrir a un factor explicativo adicional. Este factor puede ser denominado como un “patrón cognitivo” (Hall y Taylor 1996) y consiste en una serie de preconceptos sobre la legitimidad de las instituciones, que fundamentan y refuerzan la desconfianza de los políticos hacia la burocracia profesional. Se trata de un factor que se agrega a los basados en el auto-interés y que induce también a los políticos a negarse a trabajar con un servicio civil de carrera: simplemente, no atribuyen a esta institución suficiente legitimidad como para merecer respeto y apreciación profesional. Como queda dicho, la presencia de este factor no invalida las explicaciones que suponen un comportamiento racional por parte del agente, sino que las complementa. En todo caso, se trata de un posible campo para profundizar la investigación empírica sobre las razones y causas que determinan el relativamente bajo nivel de profesionalismo burocrático en los Estados latinoamericanos.

Referencias

- Fundación Norte y Sur. 1999. Relaciones laborales y costo salarial en el Sector Público Argentino. Buenos Aires. Mimeo.
- GAO (U. S. General Accounting Office) 2002. *Report to Congressional Requesters*. Accesible en línea: <<http://www.gao.gov/new.items/d02296.pdf>> [Consulta: 27 mayo, 2004].
- Geddes, B. 1994. *Politician's dilemma*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Grupo Sophia 2000. *Gasto en funcionarios políticos, funcionarios temporarios y legisladores*. Buenos Aires: Grupo Sophia. Accesible en línea: <<http://www.gruposophia.org.ar/publicaciones.asp?id=7>> [Consulta: 13 agosto, 2004].
- Hall, P. A. and R. C. R. Taylor. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* 44: 936-957.
- Huber, J. and N. McCarty. 2001. *Legislative organization, bureaucratic capacity and delegation in Latin American democracies*. Contribución para la conferencia *Brazilian Political Institutions in Comparative Perspective*, Universidad de Oxford, mayo 28-29. Accesible en línea: <<http://www.princeton.edu/~nmccarty/mchuber.pdf>> [Consulta: 15 octubre, 2004].
- Iacoviello, M. and M. Tommasi. 2002. *Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Buenos Aires: BID. Accesible en línea: <<http://www.iadb.org/int/DRP/esp/Red5/Documentos/BIDArgentina11-02esp.pdf>> [Consulta: 15 julio, 2004].
- Infoleg 2002. Decreto 357/2002. Accesible en línea: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/txtnorma/72486.htm>> [Consulta: 17 junio 2004].
- Johnson, R. and G. Libecap. 1994. *The federal civil service system and the problem of bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Light, P. 1995. *Thickening government*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Mecon (Ministerio de Economía) 1997. *Boletín Fiscal Cuadro 27*. Accesible en línea: <http://www.mecon.gov.ar/boletin/4to_trim_97/cuadro27.htm> [Consulta: marzo 10, 2004].
- 1999. *Boletín Fiscal Cuadro 18*. Accesible en línea: <<http://www.mecon.gov.ar/boletin/4totrim99/cuadro18.htm>> [Consulta: marzo 10, 2004].
- 2001a. *Personal Contratado Dto. N° 1184/01: Período Octubre 2001*. Accesible en línea: <<http://www.mecon.gov.ar/hacienda/ocupacion/link7200110.htm>> [Consulta: 10 marzo, 2004].
- 2002a. *Poder Ejecutivo Nacional: Ocupación por escalafón - Ordenada por Ocupación*. Accesible en línea: <<http://www.mecon.gov.ar/hacienda/ocupacion/link8200210.htm>> [Consulta: 10 marzo, 2004].
- 2002b. *Boletín Fiscal Cuadro 7*. Accesible en línea: <<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/boletin/1ertrim02/pdf/fisc07.pdf>> [Consulta: 13 julio, 2004].
- 2002c. *Poder Ejecutivo Nacional: Evolución de la Ocupación Período Julio 2001–Octubre 2002*. Accesible en línea: <<http://www.mecon.gov.ar/hacienda/ocupacion/link7200210.htm>> [Consulta: 13 marzo, 2004].
- 2002d. *Boletín Fiscal Cuadro 18*. Accesible en línea: <<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/boletin/4totrim02/excell/fisc18.xls>> [Consulta: 10 marzo, 2004].

- 2002e. *Otros Entes del Sector Público Nacional no Financiero*. Accesible en línea: <<http://www.mecon.gov.ar/hacienda/ocupacion/link9200210.htm>> [Consulta: 16 marzo, 2004].
- 2002f. *Poder Ejecutivo Nacional: Personal Contratado por Entidad Organismos Descentralizados*. Accesible en línea: <<http://www.mecon.gov.ar/hacienda/ocupacion/link5200210.htm>> [Consulta: 10 marzo, 2004].
- 2003a. *Boletín Fiscal Cuadro 25*. Accesible en línea: <<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/boletin/2dotrim03/excell/fisc25.xls>> [Consulta: 12 marzo, 2004].
- Minsky, R. 2001. *Obstáculos para la profesionalización de la gestión pública*. Contribución al VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 5-9 noviembre. Accesible en línea: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0042554.pdf> [Consulta: 17 mayo, 2004].
- Oszlak, O. 1994. Senior Civil Service in Argentina. In *Civil service reform in Latin America and the Caribbean*, ed. S. Chaudhry, G. Reid, and W. Malik, 143-155. Washington, D.C.: The World Bank.**
- Oszlak, O. 1999. The Argentine civil service. In *Research in public administration vol. 5*, ed. J. L. Perry, 267-326. Stamford, Conn.: JAI Press.
- Rauch, J. y Evans, P. 1999. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review* 64 (octubre 1999), 748-765.
- Rinne, J. 2003. The politics of administrative reform in Menem's Argentina. In *Reinventing Leviathan*, ed. B. R. Schneider and B. Heredia, 33-57. Coral Gables, Florida: North-South Center Press.**
- SGP (Subsecretaría de la Gestión Pública) 2001. *Informe EPAOYE 99*. Accesible en línea: <<http://www.sgp.gov.ar/sitio/empleo/informes/docs/informepaoye99.pdf>> [Consulta: 13 agosto, 2004].
- 2003a. *Informe sobre los cargos con funciones ejecutivas del SINAPA a mayo de 2003*. Accesible en línea: <http://www.sgp.gov.ar/sitio/empleo/informes/docs/funcionesejecutivas2003.PDF> [Consulta: 17 mayo, 2004].
- 2003b. *Algunas características significativas de las personas contratadas por la Administración Pública Nacional bajo el régimen del decreto n° 1.184/01 durante el año 2002*. Accesible en línea: <<http://www.sgp.gov.ar/sitio/empleo/informes/docs/contratos1184.PDF>> [Consulta: 14 octubre, 2004].
- 2004. *Organización del Estado*. Accesible en línea: <<http://www.sgp.gov.ar/dno/index.htm>> [Consulta: 18 mayo, 2004]
- Steen, A. 1996. Confidence in institutions in post-communist states. *Scandinavian Political Studies* 19, no. 3: 205-225.
- World Bank. 1989. *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspection Study*, Washington, D.C.

Apéndice

Tabla 1 Designados políticos y empleados permanentes en la administración pública federal argentina (2002)

Designados políticos		Empleados permanentes	
Gerencia política		1. Sistema de carrera (SINAPA)	24,718
1. Autoridades superiores	121	2. Personal de comisiones reguladoras	1,072
2. Funcionarios fuera de nivel	366	3. Científicos y técnicos	12,280
3. Asesores superiores	589	4. Otros (incluye 160 elite burocrática)	6,838
Niveles políticos inferiores		5. Civiles en instituciones militares	21,048
4. Contratos de nivel medio y bajo (decreto 92/1995 – obra y servicios)	16,808	6. Permanentes sin sistema de carrera (convencionados)	38,018
5. Consultores pagados por organismos internacionales	1,200		
Total designados políticos	19,084	Total empleados permanentes	103,974

Datos de Mecon 2002a, 2002c, 2002d, 2002e; Iacovello y Tommasi 2002 (ver notas 4 y 9 respecto a asesores superiores y datos faltantes de PAMI).