

Estado, profesionalización, diplomáticos de carrera y “embajadores políticos” en la Argentina de las últimas tres décadas¹

State, professionalization, career diplomats and “political ambassadors” in Argentina of the last three decades

Facundo Solanas

fsolanas@yahoo.com

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas; Universidad de Buenos Aires. Argentina

Recibido: 01|11|17

Aceptado: 20|02|18

RESUMEN

En el artículo nos ocupamos del complejo vínculo existente entre lo que denominamos el *intelectual de la cultura* y la sociología en la Argentina. Interesa tal relación en tanto las ideas y las prácticas del intelectual de la cultura resultan gravitantes en la construcción de las ciencias sociales en nuestro país. Los planteos del sociólogo porteño Horacio González condensan ejemplarmente la mediación referida. En el texto reconstruimos los aspectos nucleares del posicionamiento del autor y discutimos sus limitaciones. Recibe especial atención la crítica que efectúa González a las formas científica y teórica de la práctica intelectual, a las cuales califica de “estilos bajos”. En oposición a ello el autor concibe la filosofía y el ensayismo como “estilos altos”. Su radical cuestionamiento al proyecto sociológico de Gino Germani y al marxismo cobra sentido a partir de esta clasificación simplificadora. Apoyado en los argumentos acumulados a lo largo del análisis proponemos finalmente caracterizar la empresa de González como un *deconstructivismo histórico culturalista*. A partir del presente producto buscamos alimentar la imprescindible discusión respecto a los fundamentos y las identidades de la sociología y de las ciencias sociales nacionales y regionales en tiempos de inauguración de la Carrera de Sociología en la Universidad Nacional de Córdoba.

Palabras clave: Estado; Políticas públicas; Diplomáticos; Políticos.

ABSTRACT

We analyze the intricate intersection between one of the main actors of Argentine foreign policy: career diplomats with political power. Based on written and oral sources, we are interested in highlighting how these different actors are interlinked and articulated in order, to construct Argentina's international policies. Unlike other latitudes where the diplomatic corps responds to political power, but is in charge of carrying out foreign policy, in the Argentine case -as in other countries- the political power has officials appointed by it, the so-called “political ambassadors”, not belonging to the diplomatic corps, who hold the same position as ambassador and help define foreign policy. We explore and analyze the ways in which different devices from the diplomatic corps and political power are defined, modified and coexisted during the last three decades and that end up configuring the “factory” of Argentine international politics.

Key words: State; Public policies; Diplomats; Politicians.

¹ Una versión preliminar y más acotada del presente trabajo ha sido presentada en el 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política: ¿Democracias en Recesión? 26 al 28 de Julio de 2017, realizado en Montevideo, Uruguay.

INTRODUCCIÓN

Política y burocracia o administración técnica versus política han constituido dos caras indisociables y hasta antagónicas de la misma moneda desde el nacimiento de los Estados modernos. La convivencia de ambas esferas, como la de todo matrimonio, no siempre es armónica y congeniada, sino que puede resultar tan turbulenta como duradera y descoordinada.

Desde los clásicos estudios de Max Weber sobre los tipos de dominación, sus “escritos políticos” y “el político y el científico”, de hace un siglo atrás, ya echaba luz sobre esta dicotomía. Afirmaba: “El verdadero funcionario [...] no debe hacer política, justamente en virtud de su profesión, debe “administrar” y, ante todo, de modo imparcial. Esto es válido, al menos oficialmente, para los llamados funcionarios administrativos “políticos” en la medida en que la *raison d'état*, es decir los intereses vitales del grupo gobernante, no están en cuestión” (1991: 91-92). Y prosigue:

Tomar una posición, ser apasionado [...] es el elemento del político y sobre todo el elemento del líder político. Su conducta está sujeta a un principio de responsabilidad muy diferente en verdad, exactamente opuesto, al del funcionario del servicio civil. El honor del funcionario descansa en su habilidad para ejecutar cuidadosamente la orden de las autoridades superiores, exactamente como si la orden estuviera de acuerdo con sus propias convicciones (Ibid.: 92).

La separación entre proceso político y proceso administrativo será asimismo objeto diversos trabajos. Los estudios de Herbert Simon (1945) sobre la sociología de las organizaciones y la racionalidad limitada de los actores, hasta los análisis más contemporáneos de Crozier (1963), Peters (1992), y mismo en Argentina con los estudios de Oszlak (1977, 2006), O'Donnell (1978), Orlansky (2001), Camou (1997) y, mencionando algunos de los más recientes, Thwaites Rey (2005), Di Liscia y Soprano (2017), la compleja articulación entre política y burocracia se aborda desde diferentes perspectivas teóricas. Retomando las palabras de Weber:

si la administración burocrática es *en general -caeteris paribus-* la más racional desde el punto de vista técnico-formal, hoy es, además, sencillamente inseparable de las necesidades de la administración de *masas* (personales o materiales). Se tiene que elegir entre la *burocratización* y el *diletantismo* de la administración; y el gran instrumento de la superioridad de la administración burocrática es éste: el *saber profesional especializado*, cuyo carácter imprescindible está condicionado por los caracteres de la técnica y economía modernas de la producción de bienes (1992 [1922]:178).

Pese a la amplitud de estudios existentes sobre este vínculo en un nivel macro, con la excepción de la reciente tesis de Dalbosco (2014) y otros trabajos que tomamos en cuenta (Solanas, 2016 y 2017)-, no hemos relevado estudios más focalizados sobre determinadas áreas, como por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE -actualmente Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto) que cuenta con cuadros profesionales altamente calificados y, desde principios de los años 60, sus funcionarios han ido logrando crecientes niveles de autonomía en relación al poder político.

El MRE de Argentina, a diferencia de otros ministerios, cuenta con la particularidad de que una parte importante de sus cuadros (técnico-políticos), los diplomáticos de carrera, ingresan al Cuerpo Diplomático (CD) luego de atravesar un riguroso y estricto concurso público. Esta particularidad meritocrática, a la que adhieren estos funcionarios y que los diferencia del poder político, justifica su propia legitimidad, a la vez que certifica sus competencias (Birnbau, 1977). La exigente selección de estos “servidores de Estado”, los dispositivos de formación, los elevados salarios que perciben desde su incorporación al CD en comparación de los demás empleados públicos, sus importantes compensaciones económicas por desarraigo, así como sus excelentes

condiciones de retiro, les otorgan un rango privilegiado y los exceptúan del régimen de la administración pública civil.

El proceso de profesionalización del CD, así como la autonomía de sus dispositivos de reclutamiento, formación y carrera, coloca a este cuerpo profesional en una situación de privilegio por sobre el personal político y administrativo tradicional. A diferencia de otras latitudes donde el CD responde al poder político, pero es el encargado de llevar a cabo la política exterior, en el caso argentino -como en otros países- el poder político cuenta con funcionarios por él nombrados, los llamados “embajadores políticos”, que no pertenecen al cuerpo diplomático y que ejercen el mismo cargo de embajador.

Nos proponemos explorar y analizar las formas en que se definen, modifican y conviven los diferentes dispositivos provenientes del CD y del poder político y su convivencia durante las últimas tres décadas y que terminan configurando la “fábrica” de la política internacional argentina.

Centrándonos en el análisis de fuentes escritas y orales, nos proponemos analizar la intrincada intersección entre uno de los principales actores de la política exterior argentina: los diplomáticos de carrera con el poder político. Entre las primeras, recurrimos especialmente a textos normativos en vigor, mientras que en el caso de las segundas, privilegiamos las entrevistas con diplomáticos y ex diplomáticos de carrera, funcionarios de la Cancillería argentina y “embajadores políticos”. Nos interesa destacar de qué forma se imbrican y articulan estos diferentes actores para construir las políticas internacionales de Argentina.

Nuestro trabajo se divide en cuatro partes. En la primera presentamos algunas características de las particulares diferencias que caracterizan a los diplomáticos de carrera, así como su constitución en un cuerpo profesional y a los embajadores políticos. En la segunda, presentamos las diferentes construcciones que se hacen los diplomáticos de carrera de la figura del “embajador político” y los límites que se han establecido. La tercera constituye una especie de primera contracara de lo anterior, es decir, las construcciones que se hace el político que convive con los diplomáticos de carrera del CD. Por último, tendremos en cuenta las tensiones y articulaciones políticas entre diplomáticos y políticos para cerrar con unas reflexiones.

EL CUERPO DIPLOMÁTICO DEL TÉCNICO AL POLÍTICO

Como todo espacio profesional y, pese a tratarse de un cuerpo, el ámbito diplomático se encuentra atravesado por diferentes tensiones donde se termina de dirimir la “arena profesional” (Abbott, 1988) de este cuerpo. La noción de “cuerpo” presupone que esta profesión controla su propia producción, así como los dispositivos de acceso. Los cuerpos que anteceden el desarrollo del capitalismo, en palabras de Jean Saglio (1998) constituyen no sólo una categoría de gestión, sino una identidad colectiva. Esto implica que un embajador conserva ese título luego de retirarse. Es decir, que una vez jubilado, el diplomático pasa a integrar el cuerpo permanente pasivo en retiro, pudiendo ser reconvocado por el Poder Ejecutivo, lo cual termina ocurriendo en raras y muy contadas ocasiones. Todos los cuerpos poseen sus propias características: sus reglas de carrera y funcionamiento, codificadas en sus propios estatutos, como la Ley orgánica del Servicio Exterior de la Nación (SEN) N° 20.957.

En palabras de Kessler (2005: 279) -quien ha trabajado bastante la noción de cuerpo-, el espíritu de cuerpo se encuentra constituido por un núcleo de creencias colectivas y de estereotipos respectivos que constituyen un fondo de doctrina y de ideales comunes a los miembros de un mismo cuerpo. Existe un patrimonio colectivo, cultural intelectual, técnico, sentimental de los cuerpos. Cuando un cuerpo se siente amenazado, como podría ser el caso del CD en determinados momentos como la última dictadura militar, el espíritu de cuerpo se traduce en un fenómeno de autodefensa, como ha sido la creación de la Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación (APSEN) en 1985 con el retorno al régimen formalmente democrático.

Cuando el cuerpo es atacado, se retrae colectivamente, conforma un bloque y reacciona buscando conservar su estatus amenazado. Asimismo, el espíritu de cuerpo moldea las formas según

las cuales se realiza cada profesión en el seno de cada cuerpo. Las cualidades y deberes propugnados son acompañados por prácticas profesionales adecuadas, forjadas a lo largo de generaciones (Ibíd.: 286). Éstas conciernen a la forma de abordar y tratar cada tema, de concluir un razonamiento, de recurrir o no al consejo de los colegas, ya sean de la misma generación o mayores, de servirse de determinados tipos de documentos o de otros, de manejar de determinada forma las relaciones con el público, con la jerarquía política y administrativa, de abordar las consignas jerárquicas, de tomar más o menos en cuenta los datos empíricos, de informar más o menos claramente al público (Ibíd.: 287).

La estructuración del recorrido profesional del diplomático en categorías bien diferenciadas nos remite a la noción de “carrera”, que implica poner el acento sobre la configuración institucional de las diferentes fases de su trayectoria y la forma donde los individuos van negociando estas etapas, adaptando su perfil normativo (Hughes, 1996).

El SEN es definido como un “instrumento de ejecución de la política exterior nacional” (Artículo 1 de la Ley N° 20.957). Tanto la idea de “instrumento”, como las propias definiciones de la mayor parte de los miembros del CD que hemos entrevistado, contribuyen a configurar la imagen sobre su propia profesión, de un saber técnico al servicio del poder político. Aunque resulta sumamente difícil discernir donde termina uno y empieza otro. Es decir, pese a los dispositivos de reclutamiento, selección y formación meritocráticos, los diplomáticos de carrera son “técnicos” con profundos intereses por la política. Conviven con el poder político y, como ya ha sido constatado (Solanas, 2017), para ascender hasta la cima de la pirámide profesional están obligados a “hacer política”.

Resulta sumamente complejo fijar los límites entre las decisiones técnicas y las políticas, donde termina una y empieza otra. Actores técnicos y políticos se imbrican de tal forma que pese a que su reclutamiento puede haber transitado por la vía tecnocrática o la vía política su proceder puede seguir el camino inverso. Es decir, que el diplomático toma decisiones políticas y el político también opta por decisiones técnicas o diplomáticas. Como señala Camou:

en el proceso de elaboración de políticas públicas en las sociedades complejas toda cuestión «técnica» importante conlleva -constitutivamente unida a ella- cuestiones de «política»; y parejamente, cualquier cuestión «política» relevante -o donde converjan intereses de alguna entidad- implica la resolución de importantes cuestiones «técnicas». De este modo, cuestiones «técnicas» y cuestiones «políticas» son como dos puntas de un mismo ovillo. Se puede entrar al ovillo por una punta o por la otra; se puede, también, estipular de manera más menos pragmática una zona de «demarcación» -siempre arbitraria- entre ambos extremos del hilo, pero en todo caso, las dos puntas están indisolublemente unidas, y en el medio está siempre un complicado entramado de ideas e intereses, creencias técnicas y evaluaciones políticas, que el análisis tiene que tratar de desentrañar. (1997: 63)

Si el CD goza de una cierta estabilidad a partir del año 1963, con la sanción de la ya mencionada Ley Orgánica del SEN, que regula su actividad, no han sido pocos los embajadores que han renunciado frente a los quiebres institucionales vividos por Argentina, durante las alternancias cívico-militares, fundamentalmente a partir de la última dictadura militar.

Asimismo, la profesionalización de la política reconoce una cierta estabilidad a partir del retorno a la democracia formal en 1983 y, más precisamente, luego de que la hipótesis de un nuevo golpe militar comenzó a alejarse, después de la primera alternancia de gobierno en 1989. Distintos actores políticos se especializan en política partidaria, consagrándose tiempo completo a esta actividad. Como sostiene Offerlé (1999: 16), desde el punto de vista de las carreras individuales, esto implica un lento o brusco desprendimiento en el curso de la vida (dependiendo de los recursos en el sentido sociológico y de la trayectoria anterior) de su primera actividad profesional; dependiendo de si éste tuvo una actividad profesional anterior, dado que muchos hombres políticos jamás la tuvieron -o durante un lapso muy corto- de otra profesión que la de hombre político. Además, “la orientación que toma la profesión política en sus distintas ramas y rangos estructura la representación política, pues perfila a los candidatos y sus candidaturas independientemente que consigan rotundos triunfos electorales” (Frederic, Masson, 2006: 130).

Distintos trabajos han dado cuenta en Argentina del proceso de profesionalización de la actividad política, entre ellos Heredia (2007, 2015) ha reconstruido la legitimación e influencia decisiva de los economistas en tanto actores políticos a partir de las crisis económicas vividas por el país en distintos períodos. Gené (2011) ha analizado las características de la profesión política en Argentina desde el retorno de la democracia tomando el caso de los funcionarios de jerarquía del Ministerio del Interior. Canelo (2011) ha comparado distintas cohortes de senadores nacionales analizando las transformaciones y continuidades de la profesión política. A su vez, Levita (2015) ha analizado el proceso de profesionalización política de los senadores nacionales, dando cuenta de una gran heterogeneidad en las características, orígenes y posiciones sociales de los individuos demostrando la coexistencia de diferentes tipos de profesionalización.

A diferencia del diplomático de carrera, el “embajador político” suele cambiar con las alternancias gubernamentales y, en caso de permanecer más de un período de gobierno, suele tratarse de figuras con un capital simbólico y/o visibilidad importante. Esta transitoriedad de la figura del político en el puesto de embajador, delinea la diferencia fundamental con el embajador de carrera, quien ya ha llegado a coronar el fin de su trayectoria con la meta a la que aspiraba, adquiriendo un carácter permanente hasta el momento de su retiro. El “político profesional” va construyendo su trayectoria según las oportunidades que se le presentan y el puesto de embajador resulta sumamente efímero dentro de esa carrera, siendo muchas veces interpretado como un lugar estratégico de espera hasta que el puesto prometido -generalmente de gestión jerárquica mayor- se desocupa. Pese a ello, el “embajador político” a cargo de una representación diplomática, cuenta con las mismas responsabilidades que un embajador proveniente del CD.

Por lo tanto, contraponiendo ambas experiencias, si el puesto de embajador suele ser la prestigiosa meta a alcanzar por la mayor parte del CD, a la cual se llega luego de mucha dedicación, ascensos, mérito y redes personales (Solanas, 2016b), contrariamente la figura del embajador político suele ser una especie de “premio consuelo” para determinadas personalidades de la política argentina del gobierno entrante, a las cuales se busca apaciguar, congregar, apartar o alejar de la vida política local, como por ejemplo, un ministro saliente al que hay que contener, una figura de la cultura argentina con la cual se busca congregar, un integrante de la lista de legisladores que lamentablemente por poco margen no llega a entrar en esa elección, entre otros casos.

Ambas perspectivas contrapuestas, como veremos, tienen efectos directos e indirectos tanto sobre las percepciones de unos y otros, como sobre los objetivos que persiguen al ocupar la categoría de embajador.

LOS “EMBAJADORES POLÍTICOS”. LÍMITES Y LIMITACIONES

En otros trabajos se ha catalogado la actitud de diferentes diplomáticos de carrera hacia los “embajadores políticos”, dividiéndola en al menos tres tipos ideales: aquellos que manifiestan la utilidad o razonabilidad para que exista esta figura; aquellos que la cuestionan por su elevado número, la imposibilidad de controlar que efectivamente se respeten los límites y, por último, aquellos que rechazan por completo la existencia de esta figura por diversas razones: la falta de “competencia” de ciertos nombramientos, los intereses específicos de estos embajadores, distintos al de “servir la Nación”, entre otros (Solanas, 2017).

En el primer tipo ideal, el diplomático favorable a la existencia del embajador político, por un lado, se inclina hacia el razonable derecho conferido al Presidente de la Nación, para que éste nombre como embajador a personalidades públicas que, siendo de su confianza, le puedan aportar un plus a determinada representación argentina en el exterior y enriquecer al propio CD y al prestigio de su Cancillería. Por otro lado, hay quienes también ven en ello un desafío para el CD, no dejándolo adormecer sobre los logros y derechos conseguidos, lo que le viene bien al cuerpo para mantenerlo atento y vigilante. En palabras de dos de nuestros entrevistados:

“...en todas las Cancillerías del mundo tienen que existir un porcentaje de designaciones temporarias que pueden ser políticas. Cuando se supone que uno tenga un interés político muy especial, bueno, mandas a alguien que políticamente pueda responder a los intereses del país. Yo creo que es un tema manejable. No es un tema de gran discusión, creo” (entrevista con un embajador, 07-12-2011).

“Yo siempre consideré que es importante que el Servicio Exterior esté abierto en una cierta medida a funcionarios políticos. Cuando hablamos de funcionarios políticos, estamos hablando de embajadores. Porque es importante la interacción con personas de otra formación para producir una dinámica importante. Es importante también que esos funcionarios políticos sean de nivel. Es importante que sean personas con formación importante y yo he conocido muchos embajadores políticos de muy buena formación y cuya presencia en la Cancillería ha contribuido a la actividad diplomática y al prestigio de la Cancillería” (entrevista con un embajador, 17-02-2012).

Gracias a la existencia de la APSEN, en 1995 se consiguió establecer un límite al nombramiento de embajadores políticos, para que ello no diera lugar a extralimitaciones por parte del Poder Ejecutivo. El Decreto N° 337/95 fija en 25 los cargos para Embajadores designados en virtud de lo dispuesto en el art. 5 de la Ley orgánica del SEN. Esto se vincula a nuestro segundo tipo ideal, aquel que presenta reparos por el elevado número de embajadores políticos y la imposibilidad de controlar que efectivamente se respeten estos límites.

Uno de nuestros entrevistados señalaba lo siguiente, además de mencionar la falta de “capacidad técnica” de algunos embajadores políticos:

“La otra queja es que están mucho más interesados en la política interna de la Argentina, que las relaciones entre los dos países. Sin perjuicio de los cuales hubo excelentes embajadores políticos. Hay que saber elegirlos. La ley dice que excepcionalmente se podrán nombrar embajadores políticos. Y no son tan excepcionales porque son el 25%, el 25% no es excepcionalidad. Entonces hay algunos muy buenos y otros que son turistas. No necesitamos turistas acá” (entrevista con un embajador, 24-11-2011).

Como todo espacio profesional, el diplomático constituye un territorio cuya principal amenaza y ventaja es el político. Pese a tratarse de un cuerpo estatal sumamente estructurado, cuenta con sus propias reglas no formales, las cuales adquieren un peso casi determinante cuando se trata de ascender a las últimas categorías profesionales de la cima de la pirámide. De ahí que muchos diplomáticos buscarán aproximarse al poder político buscando sacar ventaja de ese vínculo o bien, se cuidaran de no confrontar tanto, porque la posibilidad del retiro es una opción en casi todo momento válida, para aquellos que no continúan escalando.

Si bien, el político cercano resulta ser una inestimable posibilidad de ascenso para muchos, no son pocos los diplomáticos de carrera que rechazan de raíz la idea de la existencia del “embajador político”. Según uno de los embajadores que entrevistamos:

“El diplomático político, el que tiene condiciones personales muy favorables y va a un lugar donde puede desarrollar bien todos sus conocimientos puede ser exitoso. Tener un muy buen desempeño. No es obvio que todos los diplomáticos políticos van a ser 100% malos. Debe haber algunos que son buenos, ha habido incluso ejemplos de diplomáticos políticos que han hecho muy buena representación; que han trabajado muy bien en los países en que han sido acreditados. Y, hay otros, donde desgraciadamente yo ubico a la mayoría que no tienen la menor idea de lo que es la diplomacia o lo que viene a ser un diplomático. Llega, toca un timbre, viene el número 2 que sí es profesional y le dice “ahora, qué hago”. Entonces el otro lo tiene que desasnar le dice ahora tiene que saludar al jefe de protocolo, presentarle las cartas credenciales, tiene que hacer esto, tiene que hacer tal, después tiene que hacer una ronda de visitas, tiene que hacer visitas a gente del gobierno, a sus colegas diplomáticos” (entrevista con un diplomático, 13-04-2012). [Y prosigue el mismo embajador]:

“lo que más me irrita es que es una estafa a los que siguen la carrera del Servicio Exterior. Porque quien entra al Servicio Exterior tiene que tener un título universitario acreditado, tiene que dar exámenes de ingreso que dependiendo las circunstancias pueden ser muy exigentes. Después de haber aprobado el examen de ingreso tiene que seguir por lo menos dos años haciendo práctica dentro de la Cancillería. Y si le va bien, ya está en marcha dentro del Servicio Exterior. ¿Con qué miras? Con que algún día si se porta bien, si no hace ningún desastre. Si al contrario, es inteligente, si cumple con su deber exitosamente bien algún día va a llegar a ser el máximo de la carrera que es ser embajador. Y cuando está a punto de ser embajador, resulta que viene un tipo que es un ex diputado, que en la vida ha pisado una embajada, a veces ni siquiera un país extranjero. Le dan un empujón y lo nombran al ex diputado en lugar del funcionario que se ha preparado toda su vida para llegar eso. Esa es una estafa infame que han practicado este gobierno y muchos gobiernos anteriores” (Ibíd.).

Entre algunos de los cuestionamientos centrales de la figura del embajador político se suele aludir a la falta de preparación y competencias para ocupar ese puesto, al desconocimiento del manejo de otros idiomas, al hecho de estar más pendiente de la política local que de los intereses argentinos en su lugar de destino, entre otros.

¿DIPLOMÁTICO TECNOCRÁTICO?

En toda la administración pública en general existe una suerte de rivalidad y competencia entre la gestión política y la burocracia estatal. Los primeros gozan del poder que confieren los cargos jerárquicos, los segundos del micro-poder del saber y todas las ventajas que acompañan la experiencia de haber visto transitar distintos políticos como sus jerarquías inmediatas. Si bien este vínculo y su reproducción no exceptúan al CD, en este caso se presenta con cierta especificidad que lo distingue del resto de la administración, dado que los diplomáticos suelen ejercer las jefaturas de misión en otros destinos, en caso de tratarse de un embajador político a cargo de una embajada, el diplomático suele ser fuente de consulta permanente de este. Y, el ejercicio profesional fuera de las fronteras nacionales, le otorga tanto al diplomático como al embajador político diversas ventajas: en términos económicos suelen ser bien y cómodamente compensados según los destinos, el trabajo en la sede diplomática suele ser menos burocrático, les da la posibilidad de interactuar con la élite internacional y ampliar sus contactos internacionales (algo que al político le interesa probablemente menos), entre otras. A la vez, que también se encuentran con las desventajas del desarraigo según su composición familiar: las dificultades de poder conciliar el trabajo del cónyuge con el del diplomático; en caso de tener hijos, la posibilidad de compatibilizar los tiempos escolares y madurativos con el desarraigo que implica representar al país en el extranjero, la aceptación a conciliar e imbricar la vida privada con la profesional, que implica en especial la función de embajador en el extranjero, entre otros. De ahí, que algunos autores hablan en términos de “carrera familiar” (Bonnet y otros, 2006), dado que es la familia y la pareja donde se renegocian los acuerdos y se adapta o no a la profesión del cónyuge que debe trasladarse.

Ahora bien: ¿Qué imagen construyen los embajadores políticos de los diplomáticos de carrera? Por lo general, al igual que el funcionario político que llega a un puesto jerárquico del Estado, existe una primera imagen que consiste en verse entrampado en la vorágine de los interminables circuitos administrativos y en las diversas reglamentaciones que rigen las diversas actividades específicas de la función pública. Lo que algunos autores, como Barenstein (1981: 72) siguiendo a Merton, han denominado la “patología de la burocracia”, como suele ser por ejemplo el “ritualismo”, práctica que “implica el abandono o la reducción de los objetivos culturales de éxito y ascenso, mientras se sigue respetando de manera casi compulsiva las normas institucionales”, lo cual, constituye para el político o el embajador político uno de los principales obstáculos para lograr sus cometidos. En palabras de uno de nuestros entrevistados, con poca trayectoria al frente de una representación argentina en el exterior:

“Hay poca predisposición a involucrarse en los problemas de la gente. Por lo general, los embajadores miran los problemas de la gente con una distancia que, por ahí, asusta” (Entrevista con un “Embajador Político”, 15-03-2017). [Y prosigue nuestro entrevistado]:

“Imagino que debe haber embajadores de carrera, que también tienen una cuota de sensibilidad. (...) Por lo general, ...es gente que no le gusta involucrarse, ... que no le gusta comprarse problemas. No le gusta asumir responsabilidades que no sean, las que estrictamente le asignan los manuales. Yo la verdad que creo... tengo mucha más confianza en la representación política de un tipo que no viene del Servicio Exterior como embajador. Salvo, en algunos casos puntuales, que puede ser alguna repartición, como algún organismo internacional, como OEA, ONU, o algún organismo internacional. Pero para el resto yo propondría...Yo creo mucho más en los embajadores políticos que en los embajadores de carrera” (Ibid.).

Otro de nuestros entrevistados, con varios años al frente de una representación en el exterior, realizaba un diagnóstico bastante parecido, señalaba lo siguiente en distintos pasajes:

“El típico embajador de carrera de Cancillería, en general, es un burócrata (...). Entonces hay de todo en la viña del señor pero la mayoría son burócratas, es decir, tipos que no dan un paso así nomás. Hay tipos notables, por ejemplo, ... [frente a un pedido de colaboración concreta] había un embajador que había conocido en los Países Bajos, un embajador argentino muy culto, muy buena gente, que no era kirchnerista ni nada, lo que vos me pidas, lo haga. Vos sabes que yo soy de carrera pero no soy un burócrata. Sé que vos cuando nos definís de burócratas tenés mil razones atendibles. Pero esto me parece tan fantástico, lo que vos haces. Bueno, ese tipo de relaciones son raras, raras” (Entrevista con un “Embajador Político”, 14-08-2017).

Nuestros entrevistados parecieran evocar en esa disyuntiva, lo que en su célebre análisis sobre la crisis de los misiles cubanos, Graham Allison (1971), denominó modelos 2 y 3. En el modelo 2 correspondiente al proceso organizacional, el Estado actuaba según las lógicas procedimentales - en nuestro caso los diplomáticos-, donde cada administración abordaba desde su propia óptica el mismo problema y acorde a su propia racionalidad limitada (Simon, 1945). Por lo tanto, cada actor no escogerá la mejor solución para los problemas sino aquella que de acuerdo con la información disponible y sus reglas procedimentales sería la más apropiada. En el modelo 3 correspondiente a la política gubernamental, los actores involucrados actúan calculando los costos y beneficios políticos de su acción, según la posición que están ocupando en ese momento -en nuestro caso el embajador político-, intentando negociar a partir de las diferentes opciones en juego. En otras palabras, si el diplomático se encuentra mayormente obligado a seguir las normas y procedimientos preconcebidos para las circunstancias con las que le toca lidiar en el exterior, el embajador político busca actuar políticamente de acuerdo al papel que tiene que jugar en ese momento. Se encuentra en un lugar provisorio, de donde partirá próximamente y, por lo tanto, su capacidad para acumular rédito político no se dirime dentro de las normas procedimentales del CD, sino que busca interactuar en la medida de sus posibilidades con su base de legitimación, que es su propio territorio, donde alejado circunstancialmente optará por emitir determinadas señales para dar cuenta de su existencia fronteras adentro. Sin lugar a duda, en este último aspecto resulta diferente la perspectiva del embajador político que se encuentra ejerciendo un cargo de gestión en la sede del MRE, dado que permanece dentro de su territorio de legitimidad profesional.

LA COMPLEJA ARTICULACIÓN ENTRE LA POLÍTICA Y LA PROFESIONALIDAD DIPLOMÁTICA EN TIEMPOS DE POLITIZACIÓN

En diferentes momentos, la sociedad argentina ha atravesado por procesos de fuerte politización, donde el clivaje y la polarización entre los sectores de la sociedad en tensión eran bien

pronunciados. Lagroye (2003: 361), define politización como una “recalificación de las actividades sociales más diversas, recalificación que resulta de un acuerdo práctico entre los agentes sociales inclinados, por múltiples razones, a transgredir o a cuestionar la diferenciación de los espacios de actividades”. Sin duda, el nacimiento del peronismo a mitad de siglo XX constituyó uno de esos momentos donde el clivaje peronismo-anti-peronismo era fuertemente marcado y la sociedad se encontraba fuertemente polarizada. En este sentido, a partir del primer gobierno kirchnerista (2003-2007), comienza a reconstruirse una antinomia social bastante similar que había quedado semi-diluida en la sociedad, luego de la última dictadura militar, el regreso a la democracia formal hasta los primeros años del nuevo milenio. Como mencionábamos en otros trabajos sobre el tema “la recalificación lleva a ‘tomar partido por’ [los sucesivos gobiernos “kirchneristas”: 2003-2007, 2007-2011 y 2011-2015] y en la medida en que las opciones se presentan como antagónicas como en el caso argentino de la última década, la polarización incentiva la politización y a definirse igualmente en función de ‘tomar partido contra’” (Solanas, 2016a) esos mismos gobiernos. En este sentido, como sostiene Annunziata (2014: 151) “el debilitamiento de los partidos como organizaciones, la ausencia de programas y plataformas y, por lo tanto, de promesas, parece implicar una desideologización y despolitización de la política. Pero en el caso argentino, la última década, la “década disputada”, ha sido en efecto una década de fuerte re-ideologización y repolitización, que revirtió en este sentido la tendencia de los años noventa”.

Durante los momentos de mayor politización de la sociedad es donde la actividad política, cualquiera que fuere, que otrora podía pasar desapercibida, recibe la atención fundamentalmente de los medios masivos de comunicación, que no recibiría en tiempos poco politizados. Donde tensiones y articulaciones que han existido siempre suelen tensarse aún más y contar con mayor atención mediática que lo habitual.

Evidentemente en periodos de fuerte politización, la figura del embajador político gana mayor visibilidad, pese a que siempre ha existido. Por lo general, esta figura siempre ha representado la voz del Canciller dentro de la Junta Calificadora, compuesta por cuatro embajadores de carrera y uno político. Esta Junta, constituye el dispositivo clave donde se definen las trayectorias diplomáticas, es la encargada de sugerirle los ascensos al Canciller y donde se sugieren los nombres de los futuros embajadores de carrera. Si bien, el Canciller tiene la facultad de modificar la terna de nombres, si cuenta con apego institucional es altamente probable de que eleve el listado al Senado de la Nación para que éste lo apruebe, tal como fue elaborado por la Junta, mientras que de lo contrario ya ha ocurrido que modifica arbitrariamente el listado.

A medida que los diplomáticos ascienden hacia la cumbre de la pirámide profesional existen tres variables que se contrapesan. Si para las primeras categorías la antigüedad en el cargo suele ser la variable más ponderada para garantizar los ascensos, a medida que se asciende, esta variable va perdiendo importancia en favor del mérito profesional. Y si bien, el mérito es importante para continuar ascendiendo a las categorías más importantes, sólo con antigüedad y mérito no alcanza como requisitos para hacer cumbre. Para llegar a las categorías de Ministro de Primera y Embajador es preciso haber cultivado una buena red personal y política que le permita al diplomático avanzar hacia esos escalones.

Por lo tanto, si al inicio de la carrera el mérito y la red personal no contaban tanto como la antigüedad en la categoría, a medida que la antigüedad pierde peso, lo hace sobre todo en favor del mérito. Y si ambas continúan siendo un requisito, cuando ambas variables pierden peso específico, lo hacen en favor de la red que los embajadores han ido construyendo durante su ascendente trayectoria.

Con independencia de la tensión o articulación que puede tener lugar entre el CD y los embajadores políticos, la actividad de este cuerpo es profundamente “política”. El diplomático es un profesional interesado fundamentalmente en la política internacional, por lo que debe “saber leer” y analizar las noticias “políticas”, proporcionar información política, y al mismo tiempo interactuar de manera permanente con el poder político. Obviamente, esto se vuelve mucho más evidente en periodos donde la sociedad atraviesa por periodos de fuerte politización y, la política del MRE adquiere un matiz partidario más acentuado de lo habitual que en periodos de baja politización o tensión política, como por ejemplo los años 90.

Retomando algunos trabajos sobre el tema que abordan el proceso de politización sobre el CD, “independientemente de los grados de politización por los que atraviesan los diferentes periodos históricos, los diplomáticos constituyen actores políticos que, por las características de su profesión, se encuentran permanentemente obligados a “hacer política”, ya sea más o menos sutilmente, pero en definitiva toman decisiones políticas, interactúan con el poder político, manejan información política y se suman o adhieren a un grupo o construyen su propia red política” (Solanas, 2016a). Es decir, la actividad y la profesión diplomáticas son intrínseca e indisolublemente políticas.

CONCLUSIONES

Técnicos y políticos en la administración pública o diplomáticos y políticos en el MRE conviven desde la conformación del Estado en Argentina en el primer caso y desde que comenzaron a institucionalizarse los dispositivos de reclutamiento en el MRE en el segundo caso.

El proceso de institucionalización del CD ha logrado conformar una masa crítica de diplomáticos que no sólo conviven con el poder político representado en la figura del Canciller, algunos de sus colaboradores y los embajadores políticos, sino que se constituyen en actores políticos diferentes. Estos actores atraviesan por exigentes dispositivos de reclutamiento, formación, construcción de carrera, que al asegurarle la permanencia, los distingue de los actores políticos transitorios.

Entre los diplomáticos de carrera y los embajadores políticos se construyen diferentes imágenes recíprocas que, si bien en algunos casos pueden alimentar esta distinción, no deja de permitir una fluida articulación en el ejercicio profesional, pese a que las metas para unos y otros suelen disidir.

Ambos actores políticos construyen su trayectoria buscando llegar al puesto de embajador los diplomáticos, como coronación de su carrera, y, en el caso de los actores político-partidarios por lo general transitando por ese puesto con vistas a ascender a un puesto jerárquico superior en una próxima etapa.

En periodos de fuerte politización los clivajes entre ambos actores pueden intensificarse, aunque es claro que los embajadores políticos, al no constituirse en un cuerpo y contar con un carácter transitorio, juegan un papel muy acotado en el tiempo, mientras que el CD, pese a las diferencias políticas internas, al contar con horizontes de largo plazo que trascienden los distintos gobiernos, suele cerrar filas cuando siente vulnerado el espíritu de cuerpo.

REFERENCIAS

1. Annunziata, Rocío, “Más allá de la promesa electoral. Repensar la representación en Argentina”, *Sudamérica. Revista de Ciencias Sociales*, Núm. 3, 2014, pp. 137-153.
2. Barenstein, Jorge, *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana*, Ensayos del CIDE, México, 1981.
3. Birnbaum, Pierre, *Les Sommets de l'Etat. Essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris, Seuil, 1977.
4. Bonnet, Estelle [et.al.] “Carrière familiale et mobilité géographique professionnelle”, *Cahiers du Genre*, 2006. N° 41.
5. Camou, Antonio. “Los consejeros del príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”. *Nueva Sociedad* (152), noviembre-diciembre: 1997, pp. 54-67.
6. Canelo, Paula. “Acerca de la construcción de carreras políticas en la Argentina. Los senadores nacionales en 1973, 1983 y 1989”. *PolHis*, 2011, Vol. 4, N° 7, pp. 140-153.
7. Crozier, Michel. *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Ed. du Seuil. 1963.
8. Dalbosco, Hugo L. *Los diplomáticos de carrera y la formulación de la política exterior argentina (1983-2007)* [en línea]. Tesis de Doctorado, Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales. 2014. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/tesis/diplomaticos-carrera-formulacion-politica.pdf> [23-03-2016].
9. Di Liscia, María Silvia y Soprano, Germán. “Entre espacios grises y aristas brillantes: la categoría burocracia estatal y el estudio de los sistemas de administración pública en la Argentina”, en María Silvia Di Liscia; Germán Soprano (eds.) *Burocracias estatales: problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina: entre fines del siglo XIX y XX*. Rosario: Prohistoria Ediciones, EdUNLPam. 2017.
10. Dubar, Claude y Tripier, Pierre. *Sociologie des professions*. Paris: Armand Colin. 1998.
11. Frederic, Sabina y Masson, Laura. “‘Hacer política en la Provincia de Buenos Aires’: cualidades sociales, políticas públicas y profesión política en los ‘90’”. *Anuario de Estudios en Antropología Social*, Centro de Antropología Social-IDES: 2006, pp. 129-138.
12. Gené, Mariana. “En torno a los profesionales de la política. Trayectorias, prácticas y destrezas en el ejercicio del poder político desde el estado”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Año 1. No 1. Julio-diciembre: 2011, pp. 85-107.
13. Heredia, Mariana. *Les métamorphoses de la représentation: les économistes et le politique en Argentine (1975-2001)*, Thèse de doctorat en Sociologie, Sous la direction de Monique de Saint Martin. Paris: EHESS. 2007.
14. Heredia, Mariana. *Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza en los expertos)*. Buenos Aires: Siglo XXI. 2015.
15. Hughes Everett. *Le Regard sociologique*. Paris: Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales. 1996.
16. Kessler, Marie-C. *Les Ambassadeurs*. Paris: Presses de Sciences Po. 2012.
17. Kessler, Marie-C. “L'esprit de corps dans les grands corps de l'État en France”. Gilles J. Guglielmi y Claudine Haroche (dir.), *Esprit de corps, démocratie et espace public*. Paris, Presses Universitaires de France. 2005. pp. 277-298.
18. Kingston De Leusse, Meredith. *Diplomate: une sociologie des ambassadeurs*. Paris: L'Harmattan. 1998.
19. Loriol, Marc. “La carrière des diplomates français: entre parcours individuel et structuration collective”. *SociologieS* [En línea], Théories et recherches, mis en ligne le 02 juin. 2009. Consulté le 25 avril 2012. URL: <http://sociologies.revues.org/2936>

20. Levita, Gabriel. “La política como profesión: perfiles y tipos de trayectorias de los senadores argentinos”. *Telos*, vol. 17, núm. 1. enero-abril: 2015, pp. 38-57, Universidad Privada Dr. Rafael Bellosó Chacín, Maracaibo, Venezuela [En línea]: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99338679004>
21. O’Donnell, Guillermo. “Apuntes para una teoría del Estado”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 40, No. 4, Estado y Clases Sociales en América Latina (2), Oct. - Dic.: 1978, pp. 1157-1199.
22. Offerle, Michel. “*Professions et profession politique*”. M. Offerle (dir.) *La Profession politique XIXe-XXIe Siècles*. Paris: Belin/Humensis. 2017, pp. 5-42.
23. Orlansky, Dora. “Política y Burocracia. Los últimos cincuenta años”, 5to. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. Buenos Aires, 1ro de Agosto 2001.
24. Oszlak, Oscar. “Burocracia estatal: Política y políticas públicas”. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*. Vol. XI. 2006.
25. Oszlak, Oscar. “Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal”, Documento CEDES. Vol. 8, Buenos Aires. 1977.
26. Panaia, Marta. *Trayectorias de ingenieros tecnológicos. Graduados y alumnos en el mercado de trabajo*. Madrid-Buenos Aires: Miño y Dávila. 2006.
27. Peters, B. Guy. “Public Policy and Public Bureaucracy”, en D. E. Ashford (ed.) *History and Context in Comparative Public Policy*. Pittsburgh PA: University of Pittsburgh Press. 1992.
28. Saglio, Jean. “Fonctions publiques et méconnaissances sociologiques”. *Les Amis de l’Ecole de Paris*. Paris: École de Paris du management. 1998.
29. Simon, Herbert. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: Mac Millan. 1945.
30. Solanas, Facundo. “Estado, cuadros profesionales y política: El caso de los diplomáticos argentinos”. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, N° 34. 2017, pp. 33-58.
31. Solanas, Facundo. “El cuerpo diplomático argentino: una carrera con dispositivos de movilidad profesional en clave de juego a tres niveles”. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, N° 124, CERIR, período Jul-Dic: 2016a, pp. 61-69.
http://www.cerir.com.ar/admin/_cerir/archivos/cuadernos/0000186/CUPEA%20124%20on%20line.pdf
32. Solanas, Facundo. “De la logique collective des dispositifs de recrutement et de formation, à la logique individuelle des belles trajectoires: Le cas du corps diplomatique argentin”. Sophie Bernard et al. (dir.) *Orienter les parcours professionnels. Quand les dispositifs se mettent en action*. Bern, Berlin, Bruxelles, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien, Peter Lang. 2016b: pp. 97-110.
33. Thwaites Rey, Mabel. “Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. administración”. Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (eds.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas*. Buenos Aires: Prometeo. 2005.
34. Weber, Max. *Ciencia y política*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. 1991.
35. Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Buenos Aires: FCE, 1992.