

## *Informe de Economía e Instituciones*

Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”. Programa de  
Desarrollo e Instituciones  
Año 8, N° 2, 2015

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Informe de Economía e Instituciones [en línea], Año 8 N° 2 (2015). Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas. Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”. Programa de Desarrollo e Instituciones. Disponible en:  
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/informe-economia-instituciones02-15.pdf> [Fecha de consulta:.....]



Facultad de Ciencias Económicas  
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"  
Programa de Desarrollo e Instituciones

## INFORME DE ECONOMÍA E INSTITUCIONES

Año 8 – Número 2  
2015

### Índice

Resumen Ejecutivo.....2

#### Columnas:

- **Economía, Instituciones y Déficit Habitacional**  
Guillermo Sabbioni.....3
- **La Economía Social de Mercado y los problemas económico-institucionales de la Argentina**  
Marcelo Resico.....7
- **La Institucionalidad burocrática. Lecciones de la diplomacia profesional**  
Hugo Dal Bosco.....10

**Editor:** Dr. Marcelo F. Resico

**Asistente de Edición:** Andrés Martignano

**Email:** [peiuca@uca.edu.ar](mailto:peiuca@uca.edu.ar)

**Tel:** 4338-0649

*El contenido del presente informe es responsabilidad de sus autores y no compromete la opinión de la Universidad Católica Argentina, se autoriza su reproducción citando la fuente. Los autores ceden sus derechos, en forma no exclusiva, para que se incorpore la versión digital de los artículos al Repositorio Institucional de la Universidad Católica Argentina, o a otras bases de datos que se considere de relevancia académica.*

---

## Resumen Ejecutivo

---

El Informe de Economía e Instituciones cuenta con tres columnas que abordan cuestiones teóricas y de política económica relacionadas con la temática de la economía y las instituciones.

En la primer columna ***Economía, Instituciones y Déficit Habitacional*** el autor analiza, desde el punto de vista económico, el proyecto de ley "Política para la Incorporación de Inmuebles Ociosos", presentado en la Legislatura de la Ciudad. La razón de ser de este proyecto es que no se cumple con la función social de la vivienda en el caso de los inmuebles que se encuentren deshabitados, y el proyecto propone aplicarles un impuesto adicional, a menos que sean entregados en régimen de alquiler social. El autor encuentra que esta política tendría, en el mejor de los casos, un impacto transitorio a la baja en el precio de los alquileres, que vendría acompañado de un deterioro en el nivel de inversión a largo plazo. En consecuencia, el autor sugiere que este proyecto no sería una buena idea para solucionar el déficit habitacional. Para concluir, el autor sostiene que el flagelo del déficit habitacional sólo podrá ser eliminado en forma definitiva cuando logremos conseguir un aumento genuino y sostenido de nuestro ingreso real como país.

En la segunda columna, ***La Economía Social de Mercado y los problemas económico-institucionales de la Argentina*** el autor describe un sistema alternativo (mas no por eso menos válido) de una forma de organización particular: aquella fundada en los ideales de la Economía Social de Mercado. Para ello, enumera algunos de los requisitos necesarios que debe tener el contexto político de un país para darle cabida a esta lógica, cuyos fines combinan los principios de autonomía, responsabilidad personal, y solidaridad. En esta descripción, se mencionan entre otros el orden político e institucional, acompañado de un Estado fuerte pero eficiente a la vez, cuyas políticas equilibren a tanto el sector público como el privado.

En la tercer columna, ***La Institucionalidad burocrática. Lecciones de la diplomacia profesional***, se aborda a la calidad institucional como eje de la política pública. Si bien ésta situación rige para los países desarrollados, donde existe una recompensa a las vocaciones y las profesiones que han sido obtenidas a través del esfuerzo, en los países subdesarrollados esta distinción no parece ser tan clara. Para ello, coloca como ejemplo a la agenda diplomática de la República Argentina, donde se revela que no siempre quien se ha autorrealizado en su oficio será quien obtenga un mérito; más bien, los puestos políticos se reparten entre personas calificadas y personas que persiguen los fines del Gobierno de turno. Además, los primeros se ven frecuentemente limitados en sus decisiones debido a las normas vigentes por el poder político de turno. De todas maneras, es en la diplomacia donde mejor se tiene en cuenta las cualidades profesionales, a diferencia del resto del sector administrativo.

## Columnas

### Economía, Instituciones y Déficit Habitacional

Guillermo Sabbioni\*

Esta columna tiene como propósito analizar, desde el punto de vista económico, el proyecto de ley titulado "Política para la Incorporación de Inmuebles Ociosos", presentado recientemente en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. El objetivo del proyecto es la incorporación de los inmuebles ociosos que se encuentran dentro de la Ciudad, ya sean públicos o privados, a un efectivo uso residencial, comercial o cultural, a fin de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la vivienda, dando así cumplimiento al principio de la función social y ambiental de la propiedad. El proyecto determina que no se cumple con esta función en el caso de los "Inmuebles Ociosos", que el proyecto define como aquellos que se encuentren deshabitados o no utilizados en forma permanente, sin causa justificada, por el plazo de seis meses.

Para instrumentar esta medida, el proyecto dispone la creación del Registro Público de Titulares y Usos de los Bienes Inmuebles (el "Registro"), en el ámbito de la Oficina de Bienes Inmuebles de la Ciudad. Dicho organismo deberá mantener un registro actualizado de la situación ocupacional de todos los inmuebles, de manera de determinar si se verifica la condición de "Inmueble Ocioso". A su vez, la Oficina de Bienes Inmuebles relevará periódicamente cada uno de los inmuebles, procurando verificar el uso efectivo dado a la propiedad, si se encuentra o no deshabitado, la relación jurídica de los ocupantes con el inmueble (alquiler, préstamo, propietario), etc.

Adicionalmente, el proyecto estipula que a través de denuncias de particulares, o mediante la información recopilada, la Oficina de Bienes Inmuebles estará en condiciones de declarar "ocioso" a un inmueble. Y en línea con esto, el proyecto dispone la creación del Impuesto al Inmueble Ocioso, que será de varias veces el valor del Impuesto Inmobiliario. Finalmente, el proyecto dispone que los propietarios puedan ceder el uso de sus inmuebles para que estos sean gestionados en régimen de alquiler social, a cambio de la exención del Impuesto Inmobiliario mientras el inmueble permanezca alquilado. Asimismo, se declara la utilidad pública de todo inmueble que haya permanecido ocioso por el plazo de un año desde su declaración con destino a alquiler social, quedando sujeto a la ocupación o uso temporario, según lo que disponga la Oficina de Bienes Inmuebles.

*El proyecto pareciera requerir de una estructura administrativa y burocrática de enormes dimensiones, y, por lo tanto, de dudosa efectividad*

\* Ph.D. in Economics, University of Florida. Director del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UCA.

El análisis de este proyecto requiere de un enfoque multidisciplinario, incluyendo al menos una reflexión acerca de cuestiones: (i) jurídicas y/o filosóficas; (ii) instrumentales; y (iii) económicas. En lo que respecta a las cuestiones jurídicas, corresponde a los profesionales y estudiosos del derecho reflexionar sobre los fundamentos de este proyecto, con lo cual en esta columna no se hace consideración alguna en este sentido.

*El proyecto requiere mantener actualizado un listado donde figure el estado de situación de cada una de las propiedades*

En segundo lugar, en lo que se refiere a cuestiones meramente instrumentales, el proyecto pareciera requerir de una estructura administrativa y burocrática de

enormes dimensiones y, por lo tanto, de dudosa efectividad. Específicamente, el proyecto requiere mantener actualizado un listado donde figure el estado de situación de cada una de las propiedades, en el cual se registren los cambios ocupacionales que sucedan y donde se incorporen las nuevas viviendas que van construyéndose a través de nuevos emprendimientos inmobiliarios. En otras palabras, se trataría de la recopilación de información típicamente recogida a través de un censo de vivienda, con la salvedad de que este proyecto requiere que el Registro esté permanentemente actualizado. Para que se perciba la magnitud del esfuerzo que esto implicaría, el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda se realiza en nuestro país cada diez años.

Adicionalmente, dado que el establecimiento de este Registro tendría implicancias impositivas, automáticamente surgirían mecanismos orientados a evadir el pago del tributo. Entre estos mecanismos se destacan la posible corrupción del funcionario de turno (o sea, el pago de dinero a cambio de que el inmueble no figure como ocioso), así como acciones destinadas a simular la ocupación del inmueble (por ejemplo, el propietario “mudándose” a la vivienda en las fechas de visita del personal de la Oficina de Bienes Inmuebles). La historia desde la antigüedad está llena de ejemplos de este tipo, a través de los cuales la creatividad humana termina debilitando la capacidad de los gobiernos de cobrar impuestos, sobre todo en aquellos casos en que la base imponible es de difícil determinación.

*La creatividad humana termina debilitando la capacidad de los gobiernos de cobrar impuestos, sobre todo [cuando] la base imponible es de difícil determinación.*

En resumen, sólo desde el punto de vista de la instrumentación, y abstrayendo del posible sustento

jurídico y las implicancias económicas, este proyecto implicaría un enorme costo administrativo y un dudoso éxito recaudatorio, además de la creación de nuevos focos de posible corrupción. En consecuencia, este esfuerzo sólo valdría la pena en caso que existieran beneficios en lo económico—analizados a continuación—o justificaciones desde el punto de vista filosófico, sobre lo cual en esta columna no se hace ninguna consideración.

Finalmente, desde el punto de vista económico, este proyecto tendría impactos en el corto y en el largo plazo. En el corto plazo, esta medida impactaría negativamente tanto en el precio de los inmuebles, como en el precio de los alquileres. En el caso del precio de los alquileres, éste tendería a la baja debido al crecimiento de la oferta, ya que la medida forzaría a que algunas viviendas pasaran a ofrecerse en alquiler a través del régimen de alquiler social, mientras que esto no sucedería en ausencia del proyecto. Por lo tanto, la medida tendría un impacto beneficioso en términos de paliar el déficit habitacional en el corto plazo, ya que reduciría el precio relativo de los alquileres, gracias al incremento en la oferta. De esta manera, el proyecto permitiría el acceso a la vivienda a (algunas) personas que hoy quizás tienen vedada esa posibilidad.

*...superado el shock de oferta (transitorio) (...), el crecimiento poblacional en poco tiempo volvería a acentuar el déficit habitacional*

En el caso del precio de los inmuebles, su caída también sería inexorable, ya sea que el inmueble esté o no habitado. Si el inmueble permanece deshabitado, se producirá un incremento en el costo de la manutención, ya que el Impuesto Inmobiliario en ese caso aumentaría varias veces, con lo cual el precio de la propiedad tendería a la baja. Por el otro lado, si el inmueble se alquila con el objetivo de evitar el impuesto adicional, la tendencia a la baja en el precio de la propiedad será consecuencia de la reducción en el precio del alquiler, explicado anteriormente. En otras palabras, la caída en el precio del metro cuadrado—al menos en el corto plazo—es una predicción que surge de analizar a las viviendas como un activo más de la economía.

En el largo plazo, sin embargo, el abaratamiento en el precio de los alquileres que esta medida podría generar tendería a atenuarse. Las razones son nuevamente económicas. Dado que los alquileres serían relativamente más baratos, y debido a que esto presionaría a los precios a la baja, el sector sería menos atractivo en general, disminuyendo en consecuencia el interés por invertir en esta industria—y suponiendo que los agentes económicos perciban a esta medida como permanente. En virtud de esto, y superado el shock de oferta (transitorio) originado en esta política, el crecimiento poblacional en poco tiempo volvería a acentuar el déficit habitacional, en la medida que no sea acompañado por un aumento de la inversión en el sector de viviendas.

*Esta política sólo tendría, en el mejor de los casos, un impacto transitorio a la baja en el precio de los alquileres*

En resumen, el análisis económico muestra que esta política sólo tendría, en el mejor de los casos, un impacto transitorio a la baja en el precio de los alquileres, y que probablemente esto venga acompañado de un deterioro en el nivel de inversión en el sector a largo plazo. Adicionalmente, un análisis preliminar acerca de la posible instrumentación de esta política nos permite inferir un alto riesgo de fracaso, sumado a un gigantesco costo burocrático. En consecuencia, a menos que los fundamentos jurídicos y/o filosóficos sean lo suficientemente sólidos como para justificar los aspectos negativos aquí presentados, este proyecto no parece ser una buena idea. Por el contrario, la ciencia económica

sugiere que el flagelo del déficit habitacional será eliminado definitivamente cuando logremos conseguir un aumento genuino, sostenido y persistente de nuestro ingreso real como país. Y como ha demostrado esta ciencia, a largo plazo esto depende casi exclusivamente de nuestra productividad, la cual a su vez depende fuertemente de nuestro capital humano o nivel educativo.

## La Economía Social de Mercado y los problemas económico-institucionales de la Argentina

Marcelo Resico\*

La economía Argentina, desde el punto de vista del largo plazo, presenta una serie de cuestiones específicas que han repercutido en su funcionamiento. Por un lado, esta economía presenta un historial de volatilidad elevado, es decir que el crecimiento no se produce de una manera regular, sino por sucesivos períodos de auge y de crisis muy pronunciados.

Al mismo tiempo, se ha ido presentando en el debate público que este desempeño se debe, en buena medida, a que más allá de las aproximaciones diferentes por parte de los distintos gobiernos, no existe un núcleo común de "políticas de Estado" que se puedan mantener independientemente de las diferentes administraciones. Este hecho se manifiesta en diferentes ámbitos, incluyendo al aspecto de la política económica.

Por el contrario, se verifica en la gran mayoría de los casos de desempeño positivo del sistema económico, que independientemente del sesgo particular del gobierno en ejercicio, se mantienen un cierto conjunto de políticas –en este caso económicas– que brindan estabilidad, y un marco de referencia razonable para tomar decisiones y realizar operaciones económicas en el futuro. Esto es lo que en la Economía Social de Mercado se denomina "marco de ordenamiento" y resulta de vital importancia para el buen desempeño de la política económica.

Ahora bien ¿cómo se puede desarrollar este tipo de políticas consensuadas? ¿qué tipo de modelo económico puede pretender un amplio consenso en una sociedad política moderna caracterizada por el pluralismo de propuestas? Una primera constatación es que los sistemas convencionales de teoría económica se presentan como limitados frente a este requerimiento. Por un lado, la excesiva especialización ha motivado la pérdida de vista de las conexiones entre diferentes ámbitos, como el económico, el político y el cultural, que en la realidad se presentan relacionados. Por otra parte, la discusión de ideas contrapuestas –y su intento de superación por parte de planteos meramente positivistas– ha restringido la capacidad para encontrar valores comunes que den una plataforma normativa a las posteriores decisiones técnicas.

*En los casos de desempeño positivo del sistema económico, (...) se mantienen un conjunto de políticas (...) que brindan estabilidad, y un marco de referencia razonable para tomar decisiones*

positivistas– ha restringido la capacidad para encontrar valores comunes que den una plataforma normativa a las posteriores decisiones técnicas.

La Economía Social de Mercado, es el sistema de organización económica que ha logrado satisfacer estas demandas en el caso de varios países que han adoptado

---

\* Director del Programa de Desarrollo e Instituciones de la UCA

en líneas generales este enfoque. Este punto es importante puesto que no se trata de una teoría meramente abstracta, sino de un sistema que ha tenido resultados concretos positivos en situaciones de funcionamiento real de la economía.

Por otra parte, la ESM es un planteo que se basa en una visión del hombre que se desprende de las tradiciones religiosas y filosóficas que fundamentan tanto la dignidad absoluta de la persona humana, de la que se desprenden sus derechos y responsabilidades, como la posibilidad de una síntesis de valores como la libertad y la igualdad de oportunidades que caracterizan a las sociedades modernas. En este sentido la ESM plantea una síntesis virtuosa entre los principios de autonomía y responsabilidad personal, y solidaridad. Una economía productiva requiere se fomente y despliegue la iniciativa de las personas, asimismo una sociedad necesita de un grado de cohesión mínimo, que sólo puede provenir de la participación conjunta en el fruto del desarrollo de esta economía.

*La excesiva especialización ha motivado la pérdida de vista de las conexiones entre diferentes ámbitos, como el económico, el político y el cultural*

Para lograr el objetivo de una economía que combine la libertad y el crecimiento, con la igualdad de oportunidades y la participación en los beneficios de una productividad ampliada, la ESM confía en la auto-organización del sector privado de las empresas, en un marco regulatorio provisto por parte del estado, y en la necesaria vitalidad de las asociaciones de la sociedad civil.

*La ESM plantea una síntesis virtuosa entre los principios de autonomía y responsabilidad personal, y de solidaridad* Desde el punto de vista de la ESM el sector productivo fundamentalmente está constituido por el sector empresarial, mientras que el Estado debe, por antonomasia, fijar las reglas de modo que las relaciones entre el sector privado, y, entre este y el público, se den de una manera en que se respeten los derechos, se prevengan los abusos y se fomente la actividad económica.

La estructura del estado para la ESM se basa en el "Estado de derecho", y en los controles mutuos de los poderes para evitar abusos. Por otro lado plantea –por el principio de subsidiariedad– que se descentralice la operatoria del mismo, en cuanto sea posible, para que las funciones se apliquen a las necesidades más concretas y directas de los ciudadanos. En este sentido la ESM es también un sistema económico-social abierto a la vitalidad que aporta la diversidad de asociaciones que caracterizan a la sociedad civil actual.

Desde un punto de vista económico la ESM plantea la necesidad de organizar la economía a través de mercados, que despliegan el potencial productivo de la actividad humana, siempre y cuando se conformen a las leyes y las reglas generadas democráticamente desde el Estado, que enmarcan su actividad, en el contexto de la inter-relación con las demás organizaciones sociales.

Las propuestas para superar los obstáculos mencionados de la economía argentina, en línea de aplicar la ESM, son difundir una amplia conciencia con respecto al problema "deuda social" en el país y cómo este está asociado a las falencias organizacionales e institucionales señaladas. En general en el debate público se presentan como disociados: por un lado las posturas de izquierda enfatizan problemas sociales o de inequidad, pero muchas veces se desentienden de la calidad institucional necesaria para superarlos, cayendo en el "populismo", por otro lado, posturas de derecha plantean la calidad institucional y la defensa de las libertades, sin elaborar, más allá del "efecto derrame", cómo, esa mejora institucional y del respeto de las libertades, tendrá resultados concretos en la mejora de las condiciones sociales y la equidad. En este sentido la ESM, encarna nuevamente una síntesis adecuada entre "sensibilidad social", "calidad institucional" y "eficacia económica".

Asimismo es necesaria una profunda reforma de los mecanismos reales del poder del "corporativismo pragmático" que guía la lógica de buena parte de los grupos de interés hacia el fortalecimiento de partidos políticos que organicen coaliciones de intereses con base ideológica y programática. Esto, por lo desarrollado más arriba, implica un cambio de "cultura política". En este sentido la ESM plantea el "diálogo político democrático" para impulsar los consensos fundamentales de un orden económico a través de partidos políticos modernos y en fluido intercambio con los grupos económicos y sociales, académicos y de la cultura, de manera transparente hacia la opinión pública, para encontrar los "mínimos comunes denominadores" que son el punto de apoyo de una democracia pluralista, y de una economía y una sociedad que se desarrolla.

*La estructura del estado para la ESM se basa en el "Estado de derecho", y en los controles mutuos de los poderes para evitar abusos*

## La institucionalidad burocrática. Lecciones de la diplomacia profesional

Hugo Luis Dalbosco\*

Hace unos años, algunos estudios advirtieron sobre posible correlación positiva entre burocracia y desarrollo (Longo; 2002). Según ellos, sólo los países desarrollados poseen burocracias completamente asentadas en el principio del mérito y asistidas por una carrera profesional que asegura un estándar de calidad y al mismo tiempo neutraliza posibles distorsiones como el clientelismo y el patronaje político. Prats Catalá (2001), por ejemplo, sintetiza diciendo que todos los países desarrollados poseen un servicio civil estable y meritocrático y, en términos relativos, no hay país subdesarrollado que lo tenga.

*Todos los países desarrollados poseen un servicio civil estable y meritocrático y, en términos relativos, no hay país subdesarrollado que lo tenga* Sin embargo, pese a que se podría concluir que es necesario propiciar ese vínculo creativo entre el desarrollo y una élite político-administrativa meritocrática, los arreglos institucionales destinados a establecerlas parecen no constituir una prioridad de los sistemas políticos latinoamericanos.

Sin perjuicio de ello, se pueden observar en varios países ciertos enclaves de élites burocráticas que realizan aquellos valores aunque en forma circunscripta a una política específica. En la Argentina es el caso de los diplomáticos de carrera. Tal como ellos se organizan en el país configuran una porción especializada de la burocracia estatal. Por su composición e intervención en un área sensible, constituyen una élite diferenciada dentro de aquel conjunto.

Los diplomáticos profesionales en actividad son en la Argentina poco más de 900 funcionarios, ordenados en siete categorías. Un poco menos de la mitad de ellos se desempeña en más de 90 embajadas y más del doble de representaciones consulares. El resto, presta funciones en la Cancillería, distribuidos en las distintas áreas internas. Ininterrumpidamente, desde 1964 son reclutados año tras año por el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) mediante un concurso público muy exigente y luego de un período de formación de dos años se integran a la carrera diplomática, cuya estructura y pautas de desenvolvimiento están establecidas por la Ley del Servicio Exterior de la Nación, sancionada por el Congreso en 1975. Sólo ellos pueden ejercer las funciones diplomáticas en el exterior, con

*Se pueden observar en varios países ciertos enclaves de élites burocráticas que realizan (...) valores aunque en forma circunscripta a una política específica*

---

\* Licenciado en Ciencias Políticas en la UCA. Magíster en Administración y políticas Públicas en la Universidad San Andrés. Profesor en el Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica Argentina. Administrador gubernamental en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

la sola excepción de los embajadores políticos, nombrados directamente por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado.

*Las características del proceso de toma de decisiones de la política exterior restringen o limitan la inserción institucional de la diplomacia profesional en la (...) definición del problema*

El caso de los diplomáticos es paradigmático por su continuidad, no sólo por su prolongación en el tiempo, sino porque parece haber construido una legitimidad propia que trasciende el ámbito específico de incumbencia. Tal legitimidad

se asienta tanto sobre la capacidad individual de los miembros y la aptitud cooperativa para el trabajo interdisciplinario e intersectorial, como en la aceptación del grupo por parte del medio social y político. A partir de estas características pudieron, incluso, extenderse a otras áreas de la administración con cierta flexibilidad.

Los diplomáticos de carrera constituyen, pues, una excepción dentro del servicio civil argentino. Reúnen en forma visible las características que Weber atribuye a la burocracia –selección y carrera por mérito, prestigio social, etc. – y cierta influencia en el proceso de toma de la decisión política a partir de su intervención en el ciclo de formación de la política exterior. De este modo se consolidaron como una élite político-administrativa funcional que reúne los atributos burocráticos clásicos. En conjunto configuran un actor político estable en el proceso de formulación de la política exterior argentina que refuerza la gobernabilidad del sistema particularmente a través de la interacción con los actores estratégicos, lo cual los ubica en la teoría y la práctica de la gobernanza.

Sin embargo, las características del proceso de toma de decisiones de la política exterior restringen o limitan la inserción institucional de la diplomacia profesional en las fases de definición del problema y de formulación de alternativas en las cuestiones estratégicas, determinadas por las preferencias de los gobiernos y los estereotipos ideológicos. En líneas generales, puede decirse que el proceso decisorio en materia de política exterior tiene un grado de institucionalización bajo, tendiendo a estar más profesionalizado en la fase de ejecución. Esta característica parece ser estructural en América Latina y, en el caso argentino, con algunos cambios ocasionales, se mantuvo, sin embargo, desde la restauración democrática. Aunque el rol central de la Cancillería permaneció constante, su peso ha sido diferente según los períodos, más en sintonía con el poder delegado por el Presidente al Canciller de turno, que como consecuencia de un alto nivel de institucionalización.

*La alta concentración de la decisión estratégica en pocos actores institucionales (...) subordina la intervención de la diplomacia de carrera a la fase de ejecución*

En este contexto, la diplomacia profesional, al estar consolidada como una élite burocrática diferenciada, logra mediante su actuación apropiarse de buena parte de los fines que persigue la política exterior, ordena a su logro todo el

dispositivo instrumental de que dispone y se maneja de acuerdo con sus propias reglas de comportamiento.

Para una mejor comprensión, debemos distinguir aquí entre la política exterior de carácter estratégico y las políticas exteriores que se desprenden de aquella. En el primer caso, la alta concentración de la decisión estratégica en pocos actores institucionales, entre los que sobresale el Poder Ejecutivo, con escaso debate público e intelectual, subordina la intervención de la diplomacia de carrera a la fase de ejecución, con limitadas posibilidades de revisión y replanteo de las alternativas. Sin perjuicio de ello, para las políticas exteriores en las que se desagregan las decisiones estratégicas, así como para aquellas que emergen

*La Cancillería ha sabido generar (...) de la agenda internacional, alejadas del su propia burocracia, que lo consolida alcance cotidiano de la política nacional, como un actor legitimado y, en la diplomacia de carrera cuenta con un momentos críticos, como (...) factor de mayor nivel de autonomía en todas las equilibrio fases del ciclo político.*

Este doble estándar –decisiones “estratégicas” y “ordinarias”- se refleja, tal vez de un modo contradictorio, en la tendencia de los gobiernos sucesivos a designar al frente de la Cancillería a políticos sin trayectoria previa en el tema y en la ocupación de los puestos políticos subordinados de la Cancillería por miembros calificados de la carrera diplomática. Desde este punto de vista, pese a la relativa incertidumbre que caracteriza el rumbo estratégico de la política exterior, para las políticas exteriores “ordinarias” de mediano o de largo plazo, la Cancillería ha sabido generar, a través del servicio profesional, su propia burocracia, que lo consolida como un actor legitimado y, en momentos críticos, como un elemento compensador o un factor de equilibrio. En efecto, ante una crisis, incertidumbre o el simple desconocimiento de la cuestión, aflora la “capacidad instalada” de que dispone la diplomacia profesional para reducir la incertidumbre. Su influencia, en estos casos, se eleva considerablemente.

Podemos concluir, entonces, que los diplomáticos de carrera son un actor necesario en la formación de las políticas exteriores pese a que no participan de forma institucionalizada de modo regular en la toma de decisiones estratégicas.

La Cancillería ha generado, mantiene y reproduce su propia burocracia en una forma diferente del resto de la administración nacional. Los atributos de la élite burocrática así constituida y su reproducción a lo largo del tiempo confieren a la relación entre política y administración en ese ámbito caracteres peculiares.

La experiencia y la excepcionalidad de la élite burocrática de los diplomáticos de carrera permite plantear hacia el resto de la administración nacional algunas cuestiones relevantes respecto de la formación y extensión del segmento del “directivo público”, o del “nivel gerencial” hacia las otras áreas de la administración y aprovechar y trayectoria para proyectar una institucionalidad burocrática integral que materialice aquella correlación positiva con el desarrollo económico y social.