

# Neopatrimonialismo y función pública

GERARDO SANCHIS MUÑOZ\*

Revista Cultura Económica

Año XXXIII • N° 90

Diciembre 2015: 8-29

**Resumen:** Este trabajo estudia la vigencia del *Neopatrimonialismo* y los aspectos en los que se manifiesta en la Argentina en particular, y en América Latina en general. Luego, se centra en el debate entre institucionalismo y cultura, que para el autor se dirime en favor de la primera postura. Argumenta que para enfrentar la captura del Estado, es necesario fortalecer las instituciones mediante el criterio de idoneidad de la función pública.

**Palabras clave:** neopatrimonialismo – Estado – instituciones – función pública - idoneidad

## *Neopatrimonialism and Civil Service*

**Abstract:** *This paper studies Neopatrimonialism's persistence and the aspects in which it expresses itself in Argentina in particular, and in Latin America in general. Then, it revolves around the debate between institutionalism and culture that for the author can be solved in favor of the first statement. He claims that addressing the capture of the Government, it is necessary to boost Institutions by the standard of civil service eligibility.*

**Keywords:** *neopatrimonialism – Government – institutions – civil service – eligibility*

La captura del Estado por parte del gobierno para fines particulares se define como *Neopatrimonialismo*. En su ya clásico trabajo, Peter Lambert y Andrew Nickson (2002) describen al estado "privatizado" de Paraguay, que la élite compuesta por algunas familias manejaba al Estado como si fuera su propia posesión. Asimismo, María Gloria Trocello (2007) representa al Neopatrimonialismo como un problema general en América Latina, y habla de "Cinismo Republicano". Sebastián Mazzuca (2010), por su parte, analiza la diferencia entre el *acceso* al poder y el *ejercicio* del poder, y sostiene que la oposición democracia-autoritarismo ya no es la dicotomía fundamental en América Latina, sino que en

la actualidad se debe distinguir entre *democracias patrimonialistas* y *democracias burocráticas* ("modernas"). En la misma línea, Robert Dahl (1998) distingue la democracia en el acceso –que contempla que cada persona tenga derecho a emitir un voto– frente a la democracia en el ejercicio –por la que se garantiza que cada persona tenga derecho a un trato igualitario, es decir a la imparcialidad del Estado. En esta distinción, el Neopatrimonialismo sería el sistema que quiebra con esta última premisa, ya que en lugar de actuar en función del Bien Común, o del interés general y permanente, el Estado actúa en función de intereses espurios, personales, partidarios o sectoriales.

\* Universidad Católica Argentina - sanchismunoz@uca.edu.ar

## I. La Argentina: ejemplo de sistema político anómalo

La situación en la Argentina pareciera representar un caso extremo dado que, a diferencia de lo que ocurre en otros países, existe una élite política, empresaria, financista, sindical, deportiva, y social que parece haber sellado un acuerdo implícito para capturar al Estado y garantizarse recursos, poder y protección espuria, ocasionando así el debilitamiento de la democracia. En efecto, el Neopatrimonialismo en la Argentina se manifiesta de tres maneras.

En primer lugar, se produce a causa de la no-alternancia de funcionarios en los cargos públicos. Según un trabajo de Antonio Cardarello, es difícil justificar la permanencia de los oficialismos provinciales argentinos luego de la crisis de 2001, en la cual la población manifestaba el deseo de renovar por completo a la clase dirigente. Pese a este clima, y sorprendentemente, las elecciones provinciales que se llevaron a cabo entre 2002 y 2005 llevaron a que en 20 de las 24 provincias (83,3%) triunfara el oficialismo (Cardarello, 2012: 190).

Otro ejemplo que impide la alternancia en el sistema político es la longevidad de los dirigentes sindicales argentinos, que se mantienen en sus cargos durante décadas. Si la democracia es la igualdad de acceso al poder como sugiere Dahl<sup>1</sup>, los cargos perpetuos son su negación. Así es que en la Argentina, gobernadores y presidentes—casi sin excepciones—obtienen, de alguna u otra manera, la reelección indefinida. Este fenómeno, sin embargo, no parece ceñirse sólo a nuestro país, sino difundirse cada vez más en la región<sup>2</sup>.

El segundo aspecto que revela el Neopatrimonialismo argentino se expresa en la generalización del nepotismo. Este no se desarrolla del modo más comúnmente conocido, que implica favorecer a un pariente, sino que se emplea como una estrategia de perpetuación de poder basada en el mando hereditario a través de la descendencia. En efecto, numerosas provincias argentinas exhiben regímenes más cercanos a un modelo feudal, que a uno democrático de alternancia.

Asimismo, en el acceso a puestos

inferiores de entrada a la carrera pública, la sucesión dinástica resulta una práctica casi legal. En el Banco de la Nación Argentina, por ejemplo, los gremios exigen que se otorgue prioridad de acceso a los familiares de empleados, sin que eso se considere escandaloso e impropio de plantear en público<sup>3</sup>. Incluso existen administraciones locales que presentan cláusulas que obligan a las autoridades a contratar a un pariente cercano en caso de fallecimiento del titular del puesto, como es el caso del municipio de Ushuaia<sup>4</sup>. Estas prácticas replican las que tradicionalmente se habían institucionalizado en empresas públicas argentinas, en donde se consideraba al empleo como un bien de familia<sup>5</sup>. En síntesis, el empleo público en la Argentina es cada vez menos público, y cada vez más la propiedad de grupos que por distintas circunstancias pueden ejercer algún control político con él.

Por último, la tercera manifestación es la usurpación de los cargos públicos de planta permanente. Consiste en el desplazamiento sistemático de funcionarios públicos de carrera capacitados, que aplican normas y procedimientos, y cuyas decisiones buscan ser imparciales, compartidas y controladas, por sujetos cuya finalidad es limitarse a responder a "órdenes políticas". Este procedimiento se produce en todos los niveles del Estado, pero con mayor incidencia en áreas sensibles como Auditoría, Contrataciones, Asuntos Jurídicos, etc., que antes eran celosamente reservadas a funcionarios de planta permanente. Estos cuadros políticos en general tratan de obviar los reaseguros legales y administrativos del Estado para poder responder sin reparos a los pedidos del jefe máximo. Este es, a nuestro entender, el centro del sistema neopatrimonialista. Es una estrategia de precarización laboral que no afecta al empleado público de planta, necesariamente, sino a la función pública como tal.

En efecto, el Neopatrimonialismo no respeta las funciones orgánicas, ni las atribuciones o responsabilidades que le competen a cada cargo. El nombramiento de una persona suele ser un pretexto para cubrir una función, tanto desde lo

jerárquico, como de lo sustantivo, y el rol efectivamente cumplido puede ser totalmente diferente de su descripción formal. También se crean circuitos paralelos, puestos casi ficticios, o se administra el Estado "por proyectos", es decir, se asigna a un grupo particular de funcionarios el desarrollo de un proceso aislado, de modo que no requieran de un vínculo con la planta regular. Esta última práctica se lleva adelante con el objetivo de suprimir los controles y frenos administrativos que mantengan el dominio político discrecional de la toma de decisiones en los casos en que no es posible disciplinar, cesantear o reemplazar a la planta de funcionarios regulares. Este Estado es manejado como si fuera patrimonio de una única persona, o familia, y es utilizado para construir un proyecto de poder personal, y antidemocrático. Mediante el control del aparato estatal, se pueden pactar acuerdos con el poder sindical, el industrial o el financiero, a cambio de privilegios, subsidios, negocios protegidos, o recursos, que un Estado imparcial no permitiría o bloquearía en algún nivel del procedimiento.

El caso argentino plantea una situación aún más extrema. El cargo público deviene en el objeto y sujeto central del Neopatrimonialismo. Como se afirmó, la precarización de la función sirve para capturar cargos de poder desde donde desviar recursos. Sin embargo, se utiliza también para cooptar directamente las voluntades personales de actores políticos, sociales, gremiales y mediáticos, y alinearlos a un mismo proyecto de acumulación de poder. Para ello, es necesario despojar el acceso al Estado basado en todo criterio restrictivo de idoneidad, con lo cual se erosiona la importancia de la igualdad de oportunidades, el orden de mérito para ejercer la función pública, la investidura, la autoridad, la experiencia, la integridad, etc.

En definitiva, la política argentina contemporánea parece gravitar, en gran parte, alrededor de la distribución de cargos, que pueden constituir un botín familiar o político –por ejemplo, el reparto de los cargos de auditores en la Auditoría General de la Nación se realiza en forma proporcional al cupo político, lo cual convierte a esta práctica en anticonstitucional y sin justificación válida: una moneda de cambio de favores –

suelen entregarse puestos claves a gremios estatales o sectoriales, ante la promesa de disciplina sindical–; una fuente de lucro – los llamados "ñoquis", o personas cuyos cargos no implican el cumplimiento de ninguna tarea, es decir, se cobra un sueldo sin contraprestación de un servicio; un modo de neutralizar a rivales– como por ejemplo, al ofrecer embajadas a quienes no poseen experiencia diplomática–; o como método efectivo para silenciar a un opositor o enemigo díscolo –mediante la estrategia de asignarle un puesto inofensivo, bien remunerado.

La última gran manifestación del pacto dirigencial en la Argentina fue el cambio de gobierno ocurrido en diciembre del 2015. La cooptación generalizada de los cargos estatales de la era de Nestor y Cristina Kirchner (2003-2015) obligó a la coalición triunfante "Cambiemos" a efectuar un reemplazo generalizado, que produjo la cifra estimada de 8.000 nuevos nombramientos, la cual resulta demasiado elevada para un cambio de gestión. La gravedad de esta situación debe multiplicarse por el hecho de que hacia mediados de 1990, el Estado Nacional central contaba con 32 subsecretarías de Estado, que los gobiernos kirchneristas aumentaron a 187, y el nuevo gobierno de Mauricio Macri llevó a 215. En teoría, los cargos políticos formales que legalmente se reservan para la designación discrecional del Presidente de la Nación –aún con este incremento de nuevos cargos– no superan los 650 en un cálculo holgado. Es fácil comprobar entonces que la gran mayoría de nuevos nombramientos se produjo en cargos irregulares, o en funciones reservadas a la planta permanente, a los que debiera accederse por carrera administrativa, escuelas de formación o concurso público. Asimismo, creemos que la colonización generalizada del Estado es tal que incluso los nuevos funcionarios bienintencionados no perciben esto como una situación fuera de lo normal. Tampoco hubo entre los intelectuales, parlamentarios, jueces, empresarios o líderes sociales, ningún tipo de reclamo a la altura de estas irregularidades, que se repiten sin cesar desde hace décadas (Sanchis Muñoz, 2016, disponible en línea).

En efecto, para cada cambio de gobierno, en todo ministerio, gobernación y municipio argentino se reemplaza a casi todos los funcionarios relevantes, con lo cual se pierde gran parte de la memoria institucional, la posibilidad de transmitir conocimiento para que los funcionarios principiantes aprendan de alguien versado, la trazabilidad de actuaciones y del uso de fondos públicos y la experiencia funcionarial, que es la llave para desentrañar los vericuetos normativos del Estado<sup>6</sup>. El hecho de que esta lógica se sostenga a lo largo del tiempo, evidencia que existe un grado de complicidad activa de todos los sectores dirigentes de un país. Más aún, se podría pensar que existe una relación directa entre el grado de captura del Estado y la magnitud –creciente– de la malversación de fondos públicos, tal como refleja el caso

argentino.

## II. La Argentina: caso de trayectoria de desarrollo inversa

Marilee Grindle, en su trabajo sobre América Latina, destaca el caso argentino como el ejemplo extremo de cuasi-desaparición del acceso por mérito al Estado, y de la inexistencia de la carrera funcionarial, "congelada" por decreto hace ya dos décadas<sup>7</sup>. Diversos índices internacionales confirman este análisis, en los que la Argentina se sitúa al final del ranking mundial de países en materia de comportamiento de sus funcionarios. El siguiente cuadro, que ubica a Chile, Uruguay y la Argentina en un ranking calculado sobre 144 países, lo refleja así:

### Informe de competitividad mundial 2012-2013

	Chile	Uruguay	Argentina
<b>Institutions</b>			
Diversion of public funds	22	26	140
Public trust in politicians	26	20	143
Irregular payments and bribes	23	28	126
Judicial Independence	24	29	133
Favoritism in decisions of government officials	21	32	143
Transparency of government policymaking	15	26	137
<b>Education Indicators</b>			
Quality of the Educational system	107	91	89
Tertiary education enrollment rate	38	25	20
Quality of scientific research institutions	42	62	47

*Fuente: World Economic Forum.*

La Argentina se ubica lejos de países como Chile y Uruguay con los que comparte cultura, historia, religión, geografía, clima, etc., y a los cuales iguala e incluso supera en los índices educativos y científicos. Tal es así que en los indicadores seleccionados, relacionados con los efectos de un sistema de patronazgo que socava la imparcialidad y la integridad de la función pública, la brecha entre la Argentina y sus compañeros

del Cono Sur es sorprendente, e incluso, casi inexplicable. Indicadores clave como "la confianza pública en los políticos" y "favoritismo en las designaciones de los funcionarios gubernamentales", revelan que la puntuación de Argentina es la más baja del mundo, sólo por encima de Burundi en el primer caso, y por Haití en el segundo<sup>8</sup>.

En definitiva, el caso argentino, que se destaca como una anomalía regional, debe

poder ofrecer claves fundamentales para explicar la gran pregunta del nuevo siglo: ¿por qué algunos países no logran desarrollarse, y dejar atrás la marginalidad, la pobreza significativa, y la corrupción de sus instituciones? La Argentina también podría contestar esta pregunta por otras razones: ha sido país récord en inestabilidad política y económica –aparece en primer lugar en el *Global Competitiveness Report* (Blanco, 2009: 25) y en el tercero según el *Quality of Bureaucracy Index* (Banis, apud Brandon 2008: 17)– se sitúa entre los países más corruptos del mundo<sup>9</sup>, compartiendo un pelotón con naciones que tienen un grado de desarrollo socioeconómico significativamente inferior, es líder en inflación mundial promedio y en hechos hiperinflacionarios en el último medio siglo (Bruno, 1993: 10), protagonizó el mayor *default* de deuda de la historia, sufrió la mayor caída del PBI de la historia contemporánea, y es célebre entre los historiadores económicos por ser el ejemplo paradigmático de un país que fue desarrollado y que declinó hacia el subdesarrollo.

### III. Instituciones y Desarrollo: la discusión actual

Hasta hace poco, el debate acerca del desarrollismo estaba dominado por las teorías explicativas del subdesarrollo que se refieren a condicionantes específicos. Estas incluyen las explicaciones de tipo geográfico-climáticas, como es el caso de las teorías de Jared Mason Diamond (2007), de demografía o de modos productivos, o del freno al desarrollo que constituye el clima tropical, elaborada por Jeffrey Sachs<sup>10</sup>. Otra gran vertiente está compuesta por las justificaciones culturales, algunas inspiradas en la célebre distinción que hace Max Weber entre el espíritu capitalista del Protestantismo en contraposición con los valores de la Iglesia Católica (Grier, 1997). Asimismo, la cultura heredada de las instituciones de la Colonia Española ha sido otra gran fuente de explicación del atraso de América Latina (North, 1992: 51; Coatsworth, 2012).

Aplicadas al caso argentino, las causas culturales del proceso de declive son

difíciles de sostener. Debiéramos suponer la existencia del "Homo Argentinius", un ser totalmente diferente de sus hermanos del sur de Sudamérica, y que también se diferencia de sus antepasados, quienes protagonizaron la época de auge del país, cuando se destacaba entre las diez principales naciones del mundo. Mazzuca (2010) en su análisis entre *democracias patrimonialistas* y *democracias burocráticas*, ubica en la primera categoría a Venezuela, Brasil y Argentina, y en la segunda a Chile, Uruguay y Costa Rica, sugiriendo que la cultura política no es necesariamente una cuestión idiosincrática, o de tradición histórica –como el caso del colonialismo español– o religiosa –como el catolicismo.

La distinción que esclarece los problemas que supone el análisis del factor cultural es propuesta por Francis Fukuyama, quien señala que existe una cultura "original" o "idiosincrática", y una cultura política –aquella que moldea el poder.

A large cultural variable like Catholicism may not be very helpful in explaining or predicting political behavior or institutional development, but a norm that assumes that bureaucratic appointments *ought to favor friends and relatives over people with formal credentials* might. (Fukuyama, 2011: 199).<sup>11</sup>

Hoy el debate decanta en la explicación institucional, cuyo hito célebre es el trabajo de Douglass North (1990), y se difunde a partir de una extensa investigación de Daron Acemoglu y James Robinson, que ha tenido repercusión mundial (2012). Estos estudiosos descartan las explicaciones tradicionales mencionadas en el párrafo anterior, la mayoría de corte determinista, y proponen los conceptos dinámicos de "instituciones participativas" e "instituciones extractivas". Felizmente, el término "instituciones *extractivas*" nos refiere en otros términos, a la idea del Neopatrimonialismo.

Ahora, si bien la explicación institucional pareciera ser el camino correcto, posee una desventaja. En general, es meramente descriptiva. Tal es el caso de los conceptos de calidad institucional, gobernabilidad o



capital social, que han predominado a partir del fracaso del llamado Consenso de Washington de 2004 (Williamson, 2004) – suceso en el que la Argentina jugó nuevamente un papel estelar con su trágico colapso económico en Diciembre de 2001 (Kehoe, 2003). Con todas sus fallas, el Consenso de Washington era un recetario preciso y concreto de medidas que debían implementar los países que aspiraban a desarrollarse integrándose a los mercados internacionales, como por ejemplo, privatizar, desregular, liberalizar, etc. En contraposición, las explicaciones institucionales describen las instituciones correctas "que un país debiera tener" pero sin explicar cómo se obtienen o de qué modo se construyen esas instituciones<sup>12</sup>. Se dice que la "calidad institucional" se obtiene cuando existe división de poderes, elecciones libres, burocracia eficiente, rendición de cuentas transparente, etc. Ahora, ¿cómo se consiguen y se garantizan todas estas cuestiones? Algunas veces, se dice que falta calidad institucional en los casos en los que el Presidente somete a la Justicia, controla el parlamento, o cuando usa los recursos del Estado para su propia campaña. Sin embargo, la calidad institucional no debiera depender de la bondad del Poder Ejecutivo, sino que debería ocurrir exactamente lo contrario: la calidad institucional existe cuando a pesar de la voluntad del primer mandatario, no es *institucionalmente* posible avasallar a los demás poderes con facilidad.

La noción de gobernabilidad acarrea un problema similar. Daniel Kaufmann (2006) la define como una serie de condiciones o instituciones que promueven el desarrollo de un país: sistemas de control ciudadano, auditorías eficaces y *reporting contable*, estabilidad política, ausencia de violencia y terrorismo, una administración pública eficiente con un marco regulatorio limitado, Estado de derecho, control de la corrupción, etc. Sin embargo, este concepto puede ser objeto del mismo razonamiento circular: si la gobernabilidad es condición necesaria para el desarrollo económico, ¿cómo se alcanza el desarrollo?<sup>13</sup>

El recetario descriptivo institucionalista se hace aún más abstracto cuando se intenta

explicar al desarrollo como consecuencia de los *efectos* esperados de estos elementos que caracterizan a la calidad institucional. Es así que académicos e intelectuales claman la necesidad de obtener "seguridad jurídica", "respeto a la propiedad privada", "vigencia de la ley" –el famoso "*Rule of Law*"– o "bajos niveles de corrupción", construyendo una argumentación que en definitiva describe fenómenos sin dar una pista sobre las políticas efectivas que debiera implementar un país retrasado que anhela obtener estos efectos para salir de la trampa del subdesarrollo.

#### IV. La falsa dicotomía entre democracia y republicanismo

Otro problema de las listas de condiciones institucionales es que parecen asumir que existe un "conocimiento superior" en las instituciones que se asumen como "perfectas". En este sentido, los ciudadanos no deben votar, ni elegir la conformación de sus instituciones, sino recurrir a sus manuales, que contienen todas las propuestas pertinentes para el desarrollo de la sociedad. Así, las políticas se aplicarían libres de debate o de escrutinio público. Surge entonces el riesgo de que se constituya una "dictadura tecnocrática"<sup>14</sup> cuando en la idea de calidad institucional está implícita la necesidad de limitar el abuso de poder, y de que la decisión democrática prevalezca<sup>15</sup>. Además, estos mecanismos de intervención de expertos generan problemas de adaptación. Peter Evans (2004) hace referencia a la idea de "monocultivo institucional", o la ilusión que sostiene que existe un "tamaño único" para todas las soluciones políticas. Lo que queda claro es que la imposibilidad de contar con todas las condiciones de gobernabilidad o calidad institucional se debe necesariamente a una razón significativa. En otras palabras, tiene que existir una causa sistémica o estructural en la que se fundamente el fracaso institucional generalizado. Hacia este punto se dirige nuestra propuesta.

Rothstein y Torell (2005) reconocen la falta de operatividad que caracteriza a los nuevos paradigmas antes referidos, y desmenuzan la problemática del concepto de

"*Quality of Government*". Su conclusión simple y a la vez robusta se basa en el atributo de la *imparcialidad* en las acciones de gobierno, que se verifica en forma corporizada en la conducta de funcionarios con la idoneidad necesaria para cumplir adecuadamente con su deber. Es decir, quienes aplican las normas sin discriminar, de manera dolosa o sesgada. En esta línea, y a raíz del estudio del problema del subdesarrollo, Fukuyama alude a la imparcialidad cuando relaciona la calidad burocrática con el desarrollo económico:

En Japón, Corea y Taiwán, la calidad institucional de los organismos de planificación económica de la posguerra no se logró gracias a ningún manual tecnocrático, sino al arraigo de una tradición burocrática mandarina específica de cada país, que se remontaba a muchos siglos atrás. La actitud de las élites que gestionaron esos organismos fue determinante para el éxito final, puesto que la idea de que el poder del gobierno brinda una oportunidad para llevar a cabo actividades predatorias de captación de rentas podría haberse extendido y, sin embargo no fue así. Dicho de otro modo, el Estado weberiano contaba con precedentes históricos en las sociedades asiáticas y era, por tanto, mucho menos susceptible de ser "capturado" o socavado por el Neopatrimonialismo y el Clientelismo (Fukuyama, 2004: 92).

Así, la brecha entre el despegue industrial asiático y el relativo atraso latinoamericano, debe atribuirse para él a la existencia de un Estado desarrollista mayormente aislado de las influencias políticas y desvíos patrimonialistas en Asia.

Tanto los problemas propios de la dictadura tecnocrática como la pérdida de imparcialidad del Estado, remiten al caso argentino. Se suele afirmar que la Argentina es un país muy democrático por la profusión de actos eleccionarios que se suceden. Pero a su vez, se reconoce su falta de legalidad y de institucionalidad, y se lamenta la debilidad

republicana de la democracia del país atlántico. Bajo nuestro enfoque, esta distinción es falsa. La democracia necesita de un Estado imparcial, ya sea para garantizar el igual acceso de los habitantes a sus derechos políticos –y económicos– como por el simple hecho de posibilitar el desarrollo de elecciones justas, es decir imparciales (Erdmann, 2006). Cuando el gobierno de turno abusa de su poder, promocionando sus logros y condicionando elecciones, ¿se puede realmente hablar de democracia? Al respecto es paradigmático el caso del dictador paraguayo Stroessner que estuvo 35 años en el poder, y "ganó" cada una de las elecciones que allí se celebraron (Schuster, 2014).

La línea sueca, mayormente ignorada por la academia anglosajona, nos remite a otros hitos fundamentales de la literatura que destacan el factor burocrático. Uno de los más conocidos es el trabajo de Rauch y Evans, que relaciona positivamente el crecimiento económico con la existencia de una burocracia weberiana (1999: 748-765). Menos referido, probablemente por ceñirse al mundo de habla hispana, es el trabajo de Prats I. Catalá (2000), que explica cómo países que no han podido consolidar una burocracia autónoma y regida por el sistema de mérito adolecen de las condiciones institucionales necesarias para su despegue económico y social. Por distintos caminos, una diversidad de investigadores se ha ido aproximando al problema de la función pública tal como se pretende plantear en este artículo.

## V. Una propuesta integradora: la Idoneidad de la Función Pública

Este recorrido nos permite postular que los estudios académicos que analizan el problema del desarrollo de la función pública no han prestado suficiente atención al núcleo de la estructura estatal, célula del organismo institucional, que es el *funcionario público*. En nuestra opinión, es necesario estudiar dicho núcleo, pues la bondad institucional se basa en los atributos morales, motivacionales y profesionales de estos ciudadanos. Esta idea, que se podría calificar de humanista, se traduce en la noción de *idoneidad de la función pública* o más brevemente, *idoneidad pública*,

y podría explicar la génesis del concepto –hasta ahora abstracto– de "calidad institucional".

Tiene sentido que la *idoneidad pública* sea el núcleo de una propuesta de reinstitucionalización del Estado, porque el Neopatrimonialismo es una estrategia de degradación de la institucionalidad estatal, y su táctica primordial es eliminar el requisito de idoneidad asociado a la función pública. Como se ha señalado a partir del análisis del caso argentino, una vez que la élite dominante logra que la idoneidad no sea formalmente necesaria a nivel social, político, ni legal para acceder a cualquier cargo público, está allanado el camino hacia colonización del Estado. Esto se da gracias a la discrecionalidad generalizada y sin restricciones en nombramientos y en la toma de decisiones de orden público.

Ahora, es necesario precisar el término "idoneidad" ya que su significado acotado ha sido fuente de importantes confusiones, que quizás hayan contribuido a retrasar la adopción de las políticas correctas relacionadas con la calidad funcional. La *idoneidad pública* no puede referirse sólo a la capacidad técnica, o a la posesión de una formación o conocimientos adecuados del funcionario, porque queda claro que uno de los atributos centrales del funcionario tiene que ser su imparcialidad que, si bien se relaciona con la preparación profesional o académica, no es directamente fruto de ella. En esta línea, se ubica nuevamente Fukuyama, cuando afirma lo siguiente:

Aludo al desarrollo de una burocracia estatal que sea *imparcial*, que trate a todos los ciudadanos del mismo modo, con personal competente que haya sido seleccionado por sus conocimientos técnicos, no por su lealtad política o como recompensa política hacia alguien. Ése, creo, es un déficit claro en América Latina (Fukuyama, entrevista en Diario *La Nación*, 6 de abril 2014),<sup>16</sup>.

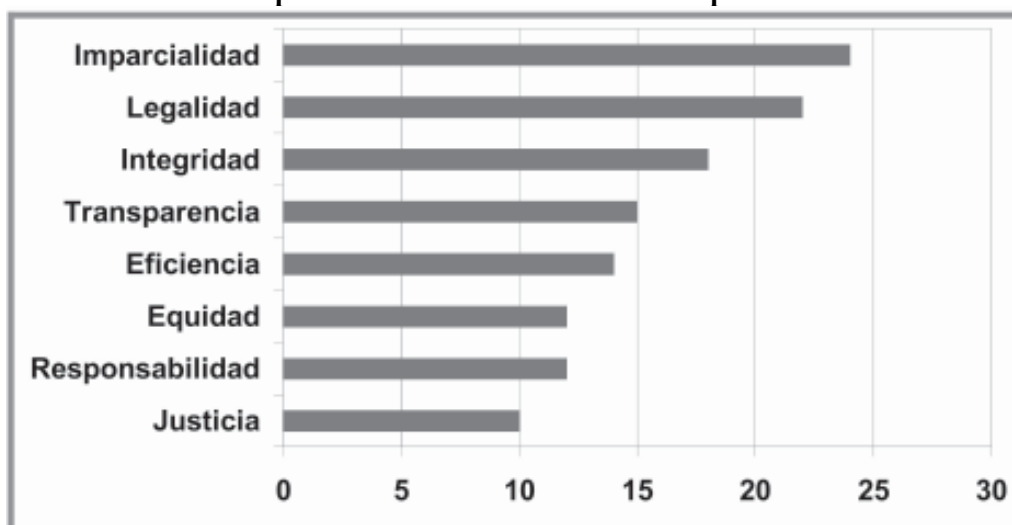
Cuando se habla de la importancia de la idoneidad de la función pública o de la "burocracia weberiana", se piensa en general en la idea de *profesionalización* o de *concursos*,

y este es el germen de un equívoco de significativa implicancia. Como explica Prats I. Catalá, los concursos públicos para la designación de funcionarios no se crearon principalmente para seleccionar a los más capaces, sino para asegurar la imparcialidad de los elegidos (Prats I. Catalá, 2000)<sup>17</sup>. Dicho procedimiento, aunque sea de baja calidad –en tanto no logre detectar adecuadamente al mejor candidato debido a insuficiencias en la definición del perfil requerido para el puesto, en la metodología de examinación, etc.– busca establecer un mecanismo que asegure que el futuro funcionario debe su puesto a sus propios méritos, y no a la voluntad discrecional de una persona. Así desaparece el "alineamiento" político, o la lealtad al "jefe" o patrón, fruto del régimen de Patronazgo –otra forma de calificar al Neopatrimonialismo– y se sientan bases para que la conducta sea autónoma, o intelectualmente independiente. Se siembra así la semilla de la imparcialidad. Sin embargo, asegurar tal imparcialidad, atributo clave en la función pública que verifica una encuesta realizada en 1999 en los países de la OECD, es un desafío más complejo.

Volviendo a la definición de *idoneidad pública*, es prudente establecer que alguien es idóneo, "cuando tiene los atributos necesarios para detentar un cargo público". Ante el riesgo de caer en una tautología, vale especificar que la idoneidad debiera estar compuesta por al menos tres dimensiones, que se refuerzan mutuamente: integridad, motivación, y competencia<sup>18</sup>. Esta es la barrera más efectiva en contra del Neopatrimonialismo (Sanchis Muñoz, 2013). Un estado constituido mayormente por funcionarios con sentido del deber, que sienten orgullo por su función, comparten valores y principios éticos, y poseen una fuerte dosis de experticia y profesionalismo, saben bien lo que deben hacer y cómo hacerlo. En síntesis, son más difíciles de doblegar o, en otras palabras, de ser capturados<sup>19</sup>.



### Encuesta a ciudadanos del OECD sobre valores más apreciados en los funcionarios públicos



Fuente: Keating, 1999

#### 1. Integridad

En primer lugar, el funcionario debe ser *íntegro*. Esto, que parece obvio desde el punto de vista moral, también tiene una justificación funcional. No se trata solo de afirmar que se "debe ser bueno". Si una definición precisa y breve de funcionario podría ser "aquel actor social que hace aplicar las normas", es difícil pensar que un funcionario reñido con la ley pueda resultar útil a dicha sociedad.

En este sentido, el Neopatrimonialismo genera una relación unívoca. En un sistema democrático y republicano los funcionarios están por debajo de la ley, es decir que deben sujetarse al respeto de las normas aún de manera más severa que un ciudadano común. En cambio, en el poder neopatrimonial, la ley queda por debajo del devenir funcional. A los funcionarios, las leyes no se les aplican como a cualquier otro ciudadano. Ahora, la ley sirve como instrumento disciplinador a aplicar de manera parcial y dirigida. Un ejemplo paradigmático es la frase del dictador peruano Oscar Benavides: "A mis amigos, todo. A mis enemigos, la ley". (Gherzi, 2005: disponible en línea).

En los países desarrollados, la integridad de la Función Pública se mide en al menos tres dimensiones. La integridad *personal*: el comportamiento privado no puede escindirse del público; la integridad *cívica*,

es decir la experiencia del individuo en tanto ciudadano que debe cumplir sus deberes impositivos, electorales, de comportamiento en la vía pública, etc.; y finalmente, la integridad *profesional*, que hace a los antecedentes en la función pública<sup>20</sup>.

#### 2. Competencia

En segundo lugar, la Idoneidad Pública supone que los funcionarios detenten las *competencias necesarias* para ejercer su cargo. Este atributo es obvio, pero no puede aislarse del anterior, de lo contrario, tendremos funcionarios muy versados pero que pueden ser perfectamente corruptos. Para el caso de la competencia, podemos pensar en tres dimensiones también. La *habilidad para el cargo*, que es fundamental en algunas funciones públicas –especialmente las habilidades políticas o las socialmente sensibles, que son variadas en el sector público–; la *experiencia*, dado que muchas de las complejidades de la misión del funcionario no se aprenden en la Universidad, como por ejemplo la regulación del sistema financiero, etc. Y por supuesto, la dimensión *formativa*, que varía lógicamente según la exigencia del cargo. Ser consciente de porqué se hacen las cosas, entender las implicancias, y saber hacer, son cualidades que hacen menos influenciable y manipulable a una persona. La competencia

es entonces un atributo clave para robustecer la imparcialidad y la previsibilidad en la conducta de los funcionarios, que es a su vez la fuente de seguridad jurídica.

### 3. Motivación

La tercera y última dimensión de la idoneidad propuesta es la *motivación*. La literatura reconoce que las personas aptas para los desafíos en el sector público poseen una motivación adecuada, diferente a la de sus contrapartes en el sector privado (Brewer, 2003; Boyne, 2002). Ser funcionario exige tener un grado significativo de sensibilidad social, y de sentido de responsabilidad, es decir un reflejo innato de llamado al deber ante tareas que son esperadas por toda la sociedad.

Sin lugar a dudas, el atributo más importante de la motivación, y quizás de la Idoneidad Pública, es la *vocación de servicio público*, que nace de una pregunta lógica: ¿qué funciones públicas, como ser maestro, bombero, policía, enfermero, militar, etc., pueden desempeñarse sin tener un fuerte grado de vocación? Notorio es el caso de las fuerzas de seguridad argentinas, desprestigiadas y mal pagas, donde es frecuente constatar que la motivación excluyente de ingreso y permanencia es tener un "trabajo asegurado" (Boruchowicz, 2009: disponible en línea). Producir individuos armados y uniformados que, se supone, deben arriesgar sus vidas por una magra paga, es una receta que solamente puede conducir a la catástrofe.

A esta altura, empiezan a esbozarse los lineamientos concretos de una agenda de fortalecimiento institucional. Y el problema de la vocación pública es un buen punto de partida. ¿De dónde proviene, y como se promueve la vocación de servicio público? Como han establecido los estudios seminales de la cuestión (Perry y Recasino Wise, 1990), la vocación pública proviene del reconocimiento social de la función. La comunidad y los individuos reconocen la importancia de estar dispuesto a sacrificar su tiempo o incluso su vida por el Bien Común, y le otorgan la relevancia correspondiente, que trasciende el trabajo en sí.

Esto también fue planteado de manera indirecta por el premio Nobel de Economía Herbert Simon, cuando cuestionó el paradigma utilitarista del *homo economicus*, al que nos referiremos más adelante, sosteniendo que los seres humanos tenemos otras motivaciones para actuar que en general, priman sobre el interés egoísta y material (Simon, 1947). Desde el punto de vista institucional, consideramos que este reconocimiento se manifiesta a partir de tres elementos, indispensables para promover y nutrir la vocación pública:

- a. El *reconocimiento simbólico*, es decir el prestigio. La función pública está asociada a un rol reconocido y admirado en la mayoría de los países avanzados, como el Japón, Estados Unidos, Inglaterra o Francia. Aún en países donde policías o funcionarios protagonizan escándalos que constituyen contraejemplos de lo que debiera ser la conducta de un buen funcionario, el rol en sí, en abstracto, tiene naturaleza icónica, cuando no épica<sup>21</sup>. Esto genera una disyuntiva incómoda, casi trágica, para países como la Argentina, donde es en general deshonesto dedicarse a la función pública, con algunas pocas excepciones. Pues bien, si hay naciones que sostienen una imagen heroica de los funcionarios estatales y otras los sepultan, alguno de los dos modelos debe estar equivocado<sup>22</sup>.
- b. El *reconocimiento económico*, es decir un paquete de beneficios acorde a la importancia social de la función. En ciertos países esto se confunde muchas veces con la entrega de prebendas o de privilegios a los funcionarios. Está claro que cuanto más neopatrimonialista es un régimen, mayores las ventajas indebidas. El reconocimiento económico debe darse de manera abierta y transparente, y centrarse en una buena remuneración y beneficios sociales. En los mejores ejemplos, se evitan los objetos de lujo y ostentación que se asocian a los cargos de importancia, como grandes oficinas privadas amuebladas con opulencia, profusión de asistencia secretarial, automóvil oficial con chofer, entre otras cosas.

Durante el auge del *New Public Management*, de inspiración empresarial, se propuso en muchos países, incluso aquellos en donde la función pública era reconocida, emular los sistemas de recompensas que existen en la actividad privada. Los bonos por desempeño o los premios por labor destacada, que fueron replicados en América Latina durante la época de las reformas neoliberales, en el fondo desconocían la naturaleza de la función pública y las implicancias profundas que podía tener incluir en la psiquis de los funcionarios la idea de incentivos monetarios.

En síntesis, el funcionario ocupa su cargo para cumplir con su deber y por eso es sostenido por los contribuyentes. En consecuencia, no es razonable que obtenga recompensas adicionales por desempeñar su trabajo. Además, podría ser peligroso entrenarlo a actuar en función de los incentivos monetarios, porque siempre serán mayores los provenientes de sectores ilegales de la economía.

Desconocemos la existencia de evaluaciones rigurosas que se hayan hecho en nuestra región sobre los resultados obtenidos a partir de la aplicación de dichas políticas. Ahora, la "marketización" de la conducta de los agentes públicos ocasionó graves perjuicios al *ethos* funcional en países con un *Civil Service* tan prestigioso como es el caso de Nueva Zelanda, que obligó a dar marcha atrás en numerosos aspectos, como describe un detallado trabajo de Richard Norman (2003). No es difícil inferir los efectos que pueden haber causado estas políticas en naciones en donde la disciplina de los funcionarios públicos es mucho más débil<sup>23</sup>.

- c. El *reconocimiento político*, o más precisamente el respeto de los dirigentes políticos a la investidura de cualquier funcionario, sea político o de carrera. Este es el inicio y el fin de todo componente vocacional. El poder político tiene la facultad de avalar y convalidar la valía y el criterio del funcionario o puede fácilmente anularlo.

Esto se verifica en cuestiones puntuales, como por ejemplo respetar una decisión o una acción tomada por el funcionario, y legitimarla; o en cuestiones que hacen a la permanencia, siendo la más obvia el reconocimiento y respeto a la carrera profesional del funcionario, que culmina en la habilitación para ejercer cargos públicos en los máximos niveles jerárquicos de su sector.

La cuestión de la Idoneidad Pública no se agota en esta somera descripción. No obstante, alcanza para demostrar que este enfoque ofrece una guía de acción para el fortalecimiento institucional de las características deseadas. Por un lado, plantea un objetivo programático simple y concreto para orientar las mejoras institucionales: la promoción política y social de la Idoneidad Pública. Por otro, el desmenuzamiento de este objetivo lleva a desplegar un conjunto denso y completo de decisiones políticas, reformas normativas, y construcción de conocimiento que hacen pensar que es todo menos una receta mágica o un atajo simplificado.

Fortalecer la Idoneidad Pública demanda, en primer lugar, una clara decisión política del Poder Ejecutivo. Este deberá, como voluntad primordial, volver a darle jerarquía y prestigio a la función pública partiendo de su propio ejemplo, al actuar con imparcialidad, ejercer su cargo con honor y austeridad, y exigir una conducta similar a todos sus subordinados. Asimismo, deberá disciplinar jerárquicamente a todos los funcionarios políticos del gobierno para que se respete de manera estricta al funcionario estatal, tanto en sus decisiones como en su trayectoria y carrera profesional.

Si el Neopatrimonialismo es la ruptura de la división entre gobierno y Estado, la estrategia tiene que estar basada en reestablecer esta separación de manera estricta, por ejemplo, mediante la prohibición de ingreso a cargos estatales a quienes hayan ejercido cargos políticos recientemente, aunque se fomente la movilidad en la otra dirección. No puede haber confusión en ningún cargo público sobre su naturaleza, política o estatal.

Asimismo, deberán reestablecerse los sistemas de mérito para el acceso al Estado

y el progreso en el escalafón. Las principales funciones públicas deberán ser sujeto de escuelas de formación de funcionarios. Este es el sistema que mejor garantiza la idoneidad, porque monitorea la conducta ética y las motivaciones del aspirante durante un lapso significativo. En los países avanzados, no se puede acceder a ninguna profesión pública sin pasar por una instancia plurianual de formación. Un buen ejemplo lo constituye la aduana, que necesita contar con profesionales de grandes conocimientos técnicos pero que a la vez están expuestos al soborno y al fraude. Luego, y con el acompañamiento de los poderes Legislativo y Judicial, el Poder Ejecutivo tendrá que promover un gran esfuerzo académico y técnico para construir conocimiento experto en materia de: escuelas de formación funcional de excelencia; ética pública y deontología; los conceptos de mérito y de igualdad de oportunidades, que son complejos y llenos de sutilezas; los desafíos educativos que suponen recuperar la vocación de servicio público en la sociedad; los programas y proyectos que debieran ejecutarse para consolidar el prestigio de la función pública en el imaginario social; el diseño de carreras públicas y estatutos funcionariales que puedan combinar la estabilidad en el cargo y la autonomía, con la necesidad de dinamismo, capacidad de respuesta y sensibilidad que la función pública del siglo XXI reclama, etc. Esta agenda constituye un desafío intelectual e institucional, pero supone la ventaja de saber que se están encarando los problemas reales de la degradación del Estado.

En síntesis, la propuesta de la Idoneidad Pública no sólo ataca en su raíz al mal endémico de nuestras democracias, que es el Neopatrimonialismo, sino que se constituye en un programa de gobierno integral que podría generar incluso capital político al líder que tuviera la audacia de ponerlo en práctica. Si el gobierno central ejecutase las reformas de manera cabal, y generase el conocimiento requerido para la sostenibilidad de la reforma, podrá luego avanzar a nivel federal exigiendo, sin vulnerar los principios del federalismo, que se respeten los principios de igualdad de

oportunidades y de idoneidad consagrados constitucionalmente en toda república democrática.

## **VI. Obstáculos a la implementación de los lineamientos de la Idoneidad Pública**

Antes de concluir este trabajo, es importante referirse a los obstáculos que enfrenta una propuesta como la aquí esbozada. Algunos son visibles y son claramente identificables, y otros son más sutiles, incluso subyacentes. Hacen a la ideología y a cambios en la forma de ver al mundo y al ser humano. Al no ser tan conscientes, son probablemente los más dañinos, y los más difíciles de erradicar (Prats i Catalá, 2000).

El obstáculo visible principal y obvio son los actores neopatrimonialistas propiamente dichos: los políticos y actores sociales poderosos que lo sostienen y que se benefician a costas del sistema. La historia de muchos países desarrollados demuestra que pueden darse condiciones para reformarlo que sean de interés de los propios políticos y de muchos empresarios<sup>24</sup>.

La percepción inducida en la década de 1990 suponía que ante el colapso del sector público por ineficiencia y corrupción, una solución posible era el avance del sector privado mediante privatizaciones y concesiones, y del tercer sector, a través de la subsidiariedad, las tercerizaciones, etc. Sin embargo, la teoría del Neopatrimonialismo permite dar mayor claridad a la realidad y hace evidente la falsedad de esa visión. En realidad lo que ocurre es que el Estado es capturado para luego capturar a los sectores privado y social. El manejo discrecional de recursos permite subyugar a estos sectores al poder. A cambio de la sumisión al patronazgo, empresarios y líderes sociales corrompidos reproducen las mismas estructuras institucionales, que mencionáramos al principio de este artículo: nepotismo, clientelismo, no alternancia, captura de recursos para beneficio propio o sectarios, etc. El Estado es la gran manzana que pudre a las demás –al sector privado y al sector social. Por el contrario, creer que esto pueda suceder al revés, o incluso que estos sectores puedan minimizar los daños del Estado



neopatrimonialista, es una cuestión de fe.

El segundo obstáculo es la persistencia de políticas erradas, que se pueden caracterizar a partir de "ismos":

- El **moralismo**, es decir el combate a la corrupción es una visión romántica, que de manera abstracta plantea que hay que llevar "ética" al Estado, a través de la promulgación de códigos de ética, de la concientización, o aún más ingenuamente, a partir del reemplazo de funcionarios corruptos por personas honestas. Si entendemos que el problema del Estado no es la corrupción, sino el Neopatrimonialismo, observamos que la corrupción es su síntoma, es decir, un efecto buscado. Por lo tanto, el combate hay que darlo al sistema. Si se ubica a personas honestas en una red de favores corrompida, ésta se encargará de corromper a los probos, de hacerlos desplazar o neutralizar.
- El **profesionalismo** o la "capacitación", políticas que ciertamente contribuyen a la idoneidad, pero son neutras, es decir que en general no afectarán al sistema patrimonialista. Incluso pueden ser perversas, como por ejemplo cuando se capacita a los corruptos, que luego podrán producir mayor daño, o cuando se utiliza a las "escuelas de formación política" para dar rudimentos de gestión pública a los miles de sujetos que la política hace ingresar de manera ilegítima para colonizar al Estado. En síntesis, cuando se interpela a los políticos patrimonialistas, prometen "profesionalización" pero ésta es sólo una herramienta parcial, inofensiva y en general inefectiva, porque el sistema demanda lealtad –y no idoneidad– y ha aprendido a torcerla en su propio favor.
- El **legalismo** es una auténtica ideología dominante en el Estado en nuestra región. Se basa en la creencia errada de que todo problema de política pública se puede resolver con una norma. "Un problema = una ley". Es también la cumbre del cinismo político. El funcionario patrimonialista no tiene

intención de resolver los problemas de la sociedad, salvo cuando la situación se torna insostenible. Para ello, salva su conciencia y su imagen mostrando que "presentó un proyecto de ley", como si pudiese garantizar soluciones en países en donde las leyes –que incomodan a los poderosos– son en general ignoradas. El efecto del legalismo es contribuir a la profusión y superposición de normas, que torna aún más confuso al panorama legal, y es el campo fértil primero de las "zonas grises", luego del fraude, de la corrupción y, finalmente, de la impunidad. Combinando moralismo y legalismo, se puede inferir que la promulgación de leyes de ética pública en general promueve la corrupción. Se suman a las que no se cumplen, aumentan entonces la sensación de ilegalidad y de impunidad, y por ende promueven las conductas dolosas.

- El **materialismo, mecanicismo, o tecnicismo**: es decir la fe en soluciones tecnocráticas, es la creencia de que los problemas socio culturales profundos potenciados por ambiciones políticas, se resuelven con mecanismos organizativos, como los sistemas de control, las instancias de auditoría, los incentivos positivos y negativos, la gestión por resultados, etc.

Por otra parte, el tercer obstáculo a una iniciativa basada en la Idoneidad Pública es el predominio de la academia anglosajona y la barrera idiomática. Es cierto que la agenda académica sigue dictada por las universidades de habla inglesa, y la de formulación de políticas de desarrollo, por las agencias ubicadas en Washington, el Banco Mundial y el FMI. Aunque la situación empieza a mostrar sus grietas, especialmente en los Estados Unidos, la cultura anglosajona parece suponer como dados tanto el *ethos* funcional, como la conducta imparcial de sus funcionarios. Parece analizar la cuestión institucional desde esa línea de base y, por lo tanto, tenderían a subestimar el problema que nosotros vemos como central.

Los términos claves para el análisis del

Neopatrimonialismo se encuentran sorprendentemente invertidos entre el español y el inglés, invitando a todo tipo de confusiones que de hecho se dan en la práctica. En español, "gobierno" corresponde al partido político en el ejercicio del poder, en contraste con "Estado", es decir el aparato administrativo permanente. De aquí se sigue que se perciba que el *gobierno* surgido del partido electo debe conducir y administrar el *Estado*. En inglés, "Government", se usa casi siempre al revés, para establecer la idea de "Estado" o aparato estatal, mientras que "State" muchas veces hace referencia a lo "estadual", es decir, aquello referido a los estados federados que componen los EE.UU. Asimismo, allí se usa el término "Administration" para designar al "gobierno", cuando la traducción castellana

designa a la administración pública estatal, y de planta permanente, en su significado más estricto<sup>25</sup>.

Se genera otra confusión con el término "Función pública", que se convierte en general en "Civil service", que a su vez vuelve traducido como "servicio civil", un vocablo que nosotros entendemos, pero que es culturalmente extraño. "Public function" es la expresión que sí hace referencia a una función específica del Estado, como la de emitir moneda, por ejemplo. En español, "servicio" se usa en el sentido de "servicio público", es decir que se entiende como la provisión de agua, gas o transporte público. Por su parte, en inglés los servicios públicos se denominan de forma diferente: "Public utilities".

### Principales fuentes de ambigüedades idiomáticas

Término en inglés	<i>Faux-amis</i>	Traducción verdadera
<i>Government</i>	"Gobierno"	Estado
<i>Administration</i>	"Administración"	Gobierno
<i>Official</i>	"Oficial"	Funcionario
<i>State</i> (en EEUU)	"Estado"	Estado federado (estadual)
<i>Civil Service</i>	"Servicio Civil"	Función (funcionariado) pública
<i>Public Functions</i>	"Función Pública" (#)	Funciones del Estado
<i>Public Policies</i>	"Políticas Públicas"	<b>No posee. Término ambiguo.</b>
<i>Public Utilities</i>	"Utilidades Públicas"	Servicios Públicos
<i>Clerical</i>	"Clerical" (#)	Administrativo
<i>Classified</i>	"Clasificado"	Secreto o Confidencial

Lo cierto es que ninguno de los términos claves de nuestra propuesta, "Idoneidad" y "Función Pública", existen textuales en inglés. Quizás no sea casual que los aportes principales a los intentos por superar el Neopatrimonialismo provengan de Suecia, España y Alemania, y que por ello aún se retrase su difusión en la corriente de opinión del *mainstream*.

Como cuarto obstáculo a la Idoneidad

Pública, existe un factor que quizás sea el más difícil de sobrellevar: la herencia oculta del proceso de liberalización de los años noventa. Los detractores del neoliberalismo denuncian en general sus efectos visibles en la economía y en la distribución del ingreso pero sin embargo, su mayor daño ha sido la pérdida, en la psiquis popular, de la capacidad humana de obrar en función del Bien Común<sup>26</sup>, a partir de la ideología

subyacente derivada de la teoría del *rational choice*, y del paradigma del *homo economicus*<sup>27</sup>. En el caso de un empresario, la maximización motivada por el propio interés de lucro puede coincidir razonablemente con el objetivo de la organización, pero cuando se trata de un político o de un burócrata, la "maximización de utilidades" personal difícilmente pueda alinearse con los objetivos de las instituciones públicas. Podemos resumir el fenómeno de la siguiente manera: en el mercado, el *homo economicus* maximizador racional de su propia utilidad: promueve la eficiencia; alcanza resultados previsibles y racionales; genera innovación; y es el motor de la creación de riqueza. En cambio, aplicado a la política o en los asuntos del gobierno, el *homo economicus* es fuente de corrupción (*Rational choice*), oportunismo (Teorías de los Costos de Transacción), engaño (Teorías de Shirking), pereza (Teoría del Principal-Agente).

A pesar de la naturaleza controvertida del *homo economicus*, el punto esencial es que en un entorno de mercado, el individuo presenta cualidades deseables, al igual que Adam Smith pretendía demostrar con la famosa parábola de la mano invisible. Sin embargo, el mismo comportamiento de auto-placer en la esfera pública o social, genera un comportamiento oportunista, venal y, en última instancia, corrupto. En consecuencia, la corrupción no es un "accidente" sino que parte de la esencia de las acciones del *homo economicus* en la arena política o administrativa. Así, promover la conducta recta de funcionarios fundamentadas en otras categorías de motivación, como la vocación de servicio a la comunidad, el sentido del deber, o la llamada a la función pública parecen poco realistas, románticas, o idealistas<sup>28</sup>.

De todos modos, debería erradicarse el virus del interés propio que invade todos los aspectos de la vida. En esta línea, Avner Offer defiende la esencia del servicio público y a los bienes públicos como los bloques de construcción del Bien Común:

Como postulado empírico, el interés propio es tautológico: cualquier elección observada se puede atribuir

al propio interés. Si, por el contrario, significa que todo el mundo siempre busca maximizar un beneficio material o financiero o de mercado, entonces es manifiestamente falso. El modelo psicológico de autoestima sin límites no es creíble. La amistad, el amor, la lealtad, el patriotismo, el civismo, la solidaridad, la integridad, la imparcialidad, son ubicuos y convincentes y no dependen de la premisa de autoestima sin límites. La familia, la religión, el lugar de trabajo, el poder judicial, el estado, la nación, el servicio militar, son algunas de las instituciones humanas más poderosas y duraderas, que dejan suponer que la gente no siempre vela por sí misma (Offer, 2012: 34).

El último obstáculo a la Idoneidad Pública son los organismos multilaterales de crédito, como el Banco Mundial, el FMI y en nuestra región, el Banco Interamericano de Desarrollo. No es casual que a estas instituciones, que son las grandes generadoras de ideas en materia de reforma y modernización del Estado en América Latina desde los años noventa, se les haya "escapado" la magnitud del daño ocasionado a las instituciones por el Neopatrimonialismo y la marcada, casi extrema degradación de la Idoneidad Pública, como en el caso argentino. Las explicaciones son múltiples:

- a. Han basado sus políticas para los países en desarrollo, a partir de mediados de los años ochenta, en los preceptos neoclásicos recién descritos, donde el funcionario –*homo economicus*– es inherentemente corrupto, y debe ser controlado con incentivos positivos y negativos. A pesar de no ver lo obvio, es decir, el muy corto alcance que puede poseer una construcción de la sociedad basada en semejante nivel de cinismo, las recomendaciones de estas instituciones eran unívocas. Por ejemplo, en la Conferencia sobre Economía del Desarrollo 1997 del Banco Mundial, Susan Rose-Akerman resume algunas lecciones de reforma en curso de la

década, refiriéndose a la experiencia en África:

Si a los funcionarios se les paga mucho menos que a las personas con una formación similar en la economía en otros ámbitos, sólo aquellos que estén dispuestos a aceptar sobornos se sentirán atraídos por el sector público (Rose-Akerman, 1997: 33).

Hay algunas preguntas incómodas que esta perspectiva no contempla: ¿por qué son constitutivamente corruptos los funcionarios africanos o latinoamericanos, y no los del Banco Mundial? Lo cierto es que la motivación para abrazar el servicio público parece reducirse a la creación de incentivos monetarios adecuados. Más adelante en el texto, Rose-Akerman amplía su punto de vista:

Los salarios del servicio civil deben ser al menos iguales a los de posiciones equivalentes en el sector privado (...). Si bien los beneficios bajo el control de los funcionarios son muy valiosos, la paridad puede no ser suficiente (...). La estrategia de retribución debe ser combinada con un sistema de control eficaz (...). Las sanciones deben estar vinculadas a los beneficios marginales de aceptar sobornos. En cambio, cuando el único costo de eficiencia de la corrupción se deriva de su ilegalidad, *los pagos deberían ser legalizados*. Es importante evitar dar a los burócratas un poder de monopolio que puedan utilizar para extraer un mayor nivel de rentas (Rose-Akerman, 1997: 35).

Para ser justos con Rose-Akerman, la primera cita tiene sentido, literalmente, ya que si a un agente se le paga mucho menos de lo esperado, hay muy pocas alternativas posibles para ganarse la vida que la creación de otras fuentes de renta. El razonamiento de Rose-Akerman es impecable. Sin embargo, y probablemente en forma no

intencionada, el mensaje "cultural" de aplicar la elección racional se torna potencialmente peligroso para las recetas de política derivadas de éste<sup>29</sup>.

b. A partir de la crisis argentina del 2001, los organismos multilaterales fueron criticados, porque el país había seguido sus recetas –el Consenso de Washington– con especial empeño. La respuesta de estas instituciones fue obvia: los gobiernos de los países altamente endeudados no habían sido capaces de manejar sus asuntos de gobierno. Validados por el virus oculto de la elección racional, esto suponía que la corrupción tenía que ser la fuerza detrás de la "falla de gobierno" en la mayoría de los países asiáticos, africanos y latinoamericanos<sup>30</sup>.

Por cierto, y siguiendo el principio de que un error lleva a otros, el Banco Mundial fue el productor de numerosas políticas inconducentes, que ya mencionamos: las políticas de "governabilidad", la "lucha contra la corrupción y los códigos de ética", y las reformas mecanicistas de las instituciones públicas basadas en premios y castigos, y en la fantasía de los controles –¿quién controla al controlador? Distintos países han pedido prestados miles de millones de dólares para estas políticas, y los resultados están a la vista.

c. Las políticas que realmente pueden fortalecer la idoneidad de los funcionarios públicos nacionales se contraponen a la agenda del Banco Mundial de capacitar "gerentes públicos" dóciles y entrenados para cumplir con los preceptos emanados de estos organismos. Esa agenda busca implícitamente limitar lo más posible, tanto en cantidad como en espíritu, el poder de los políticos y los burócratas de las naciones en desarrollo. Sin duda, esto resulta útil para los países centrales y las antiguas potencias coloniales, ya que una burocracia fuerte hace un Estado fuerte, que puede interferir en los asuntos del mundo, con un grado de autonomía y soberanía que podría



convertirse en un dolor de cabeza para las principales potencias mundiales. La creación de funcionarios públicos con sentido nacional dispuestos a comprometerse y sacrificarse por su país, será una agenda difícil de incluir en las recetas BM-FMI.

- d. Un servicio civil débil significa más oportunidades de consultoría para los organismos multilaterales. Enviar a la "gente que sabe" es la principal fuente de lucro de los funcionarios de estas entidades. También implica que el conocimiento local débil podría ser más permeable a las recetas políticas provenientes del exterior, y esto sin duda puede ayudar a aliviar el trabajo de los burócratas internacionales, presionados para lograr la aceptación de las reformas en el sentido esperado por los países acreedores.

Son suficientes razones para que la Idoneidad Pública no figure en la agenda. Sin embargo, un documento publicado por el BID en 2010 reconoce que:

en América Latina y el Caribe (...) aunque se implantaron importantes núcleos de excelencia y reglas de mérito en varios países, estos han convivido con el Patrimonialismo y con la designación de los cargos a través de prácticas clientelistas (...) la burocracia dominante en la región muestra sistemas de empleo fragmentados, promociones más próximas al patronazgo que al mérito, directivos sujetos a designación y remoción política, entre otras distorsiones sustentadas en la implacable lógica político-electoral (García Lopez y García Moreno, 2010: 15).

Finalmente, es imposible tapar el sol con las manos.

## VII. Conclusiones

La principal herramienta de construcción de dirigencia es el Estado, y la esencia del Estado democrático es la *igualdad de oportunidades*. En su centenario, la Argentina –aún con contradicciones– fue símbolo de progreso: lo atestiguan los millones de inmigrantes que sólo fueron más numerosos en Estados Unidos. El país invitaba a forjarse un destino, con el esfuerzo como único prerrequisito. Así la dirigieron notoriamente hijos y nietos de inmigrantes o de origen humilde, cosa impensable en la Europa de entonces. Sarmiento, De La Plaza, Yrigoyen, Perón, Mosconi, Savio, y otros, demostraron que no había barreras de clase a la hora de constituir una dirigencia idónea.

El Estado, al ser proveedor de bienes públicos como la Justicia, el acceso universal a la educación y la salud, necesita una función pública idónea, en su sentido amplio: íntegra, motivada, experimentada y competente. Y el sistema de mérito es el mecanismo para la selección de los más idóneos puesto que, además, la función pública es la fuente del bien público: es decir, si existe un juez imparcial, habrá justicia, más allá de la importancia fundamental de las leyes, regulaciones, ministerios o estructuras. En tal sentido, los funcionarios públicos políticos deben asumir ante el pueblo, un rol "público", es decir no sectario ni partidario. Y ante el Estado, respetar a los funcionarios permanentes, otorgándoles autonomía, estabilidad y autoridad, promoviendo conductas imparciales y previsibles en el largo plazo, ajustadas a las normas, sin desvíos o presiones ilegítimas.

La antítesis de esta concepción es el Estado Neopatrimonialista en que el gobierno avanza sobre la institucionalidad para someterla al poder del vértice. En tal sistema se reniega no sólo de la idoneidad, sino del saber en general, porque el conocimiento otorga convicción, criterio, y capacidad de acción para actuar de manera imparcial y justa. Así, el esfuerzo del trabajo y de la educación se vuelven irrelevantes en un régimen de este tipo: para progresar en un Estado patrimonialista alcanza con obtener el favor de un "padrino".

Hoy se hace imperioso asegurar la

idoneidad en el acceso a todos los cargos de responsabilidad, ya que están en juego los bienes públicos, la calidad institucional y el blindaje contra la corrupción sistémica y los poderes colonizadores de grupos enemigos de la sociedad y del Estado, como por ejemplo el narcotráfico. También es clave para la motivación social, para educarse y esforzarse, y para la salud democrática, es decir, para la construcción de una sociedad equitativa e integrada. Fueron éstas las ideas de la Argentina fundada como tierra de igualdad de oportunidades y desarrollo. La conmemoración del Bicentenario llama a reflexionar sobre los valores que impulsaron nuestro progreso como Nación.

La propuesta basada en la Idoneidad Pública significa un cambio de paradigma radical y, como tal, enfrenta resistencias y desafíos formidables. Al mismo tiempo, constituye una oportunidad única para recuperar la capacidad de producir bienes públicos y reducir –en forma real y duradera– la corrupción. Estas problemáticas se van consolidando en la agenda política latinoamericana, aún falta el líder público que vislumbre el desafío y plasme la oportunidad.

## Referencias bibliográficas

- Acemoglu, Daron y James Robinson (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Business, New York.
- Rose-Akerman, Susan (1997). "The Political Economy of Corruption," en Kimberly Ann Elliott (ed.) *Corruption and of the Global Economy*. Institute for International Economics, Washington, D.C..
- Banis, Arthur (1994) "Cross-National Time Series Data Archive" en Brandon Adoni (2008) *Exploring a Link between Globalization and Political Instability: An Empirical Study*. College Leonard N. Stern, School of Business, New York University, New York.
- Bechle, Karsten (2010) "Neopatrimonialism in Latin America: Prospects and Promises of a Neglected Concept", en

- GIGA Research Programme: Legitimacy and Efficiency of Political Systems*, N° 153.
- Blanco, Luisa y Robin Grier (2009). "Long Live Democracy: The Determinants of Political Instability in Latin America", School of Public Policy Working Papers. N° 33, Pepperdine University. <http://digitalcommons.pepperdine.edu/sppworkingpapers/33> Último acceso: septiembre 2015.
- Boruchowicz, Cynthia, y Rodrigo Wagner (2009). "Why do Argentines trust their police less than Chileans do? Institutional decay over the 20<sup>th</sup> century". <http://sites.tufts.edu/rodrigowagner/files/2012/04/ArgentinaChilePolice.pdf> Último acceso: junio 2015.
- Boyne, George A. (2002). "Public and Private Management: What's the Difference?" *Journal of Management Studies*, vol. 39, N° 1.
- Brewer, Gene A. (2003). "Building social capital: Civic attitudes and behavior of public servants" *Journal of Public Administration Research & Theory*, vol. 21.
- Bruno, Michael (1993). "Crisis, Stabilization, and Economic Reform: Therapy by Consensus". Oxford University Press, London.
- Caballero, Ricardo y Rudiger Dornbusch (2002). *Argentina: A Rescue Plan That Works*. Mimeo, MIT Press, New York.
- Cardarello, Antonio (2012). "El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina", en *Revista SAAP* N° 6. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387136367006> Último acceso: agosto 2015.
- Coatsworth, John H. (2012). "Desigualdad, instituciones y crecimiento económico en América Latina", en *Economía*, vol. 35, N° 69.
- Dahl, Robert A. (1998). *On Democracy*. Yale University Press, New Haven.
- Dahlstroem, C., V. Lapuente, y J. Teorell (2011). "The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption", en *Political Research Quarterly*, vol. XX, N° X.
- Diamond, Jared (2007). *Armas, gérmenes y*

- acero. *La sociedad humana y sus destinos*. Debate, Madrid.
- Erdmann, Gero y Ulf Engel (2006). Neopatrimonialism Revisited. Beyond a Catch-All Concept," en *GIGA Research Program, Legitimacy and Efficiency of Political Systems*, Working Paper N° 16.
- Evans, Peter (2004) "Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation", en *Studies in Comparative International Development* N° 38 (4).
- Ferraro, Agustín (2005). "Sistema político y profesionalización de la burocracia pública. Un estudio comparado con especial referencia al caso de Argentina", en *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la administración: Democracia y Buen Gobierno*, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/docs/notas/Sistema\\_politico.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/docs/notas/Sistema_politico.pdf) Último acceso: julio 2015.
- Fukuyama, Francis (2004). *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Cornell University Press, Ithaca, New York.
- Fukuyama, Francis (2011). *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. Farrar, Straus, and Giroux, New York.
- Fukuyama, Francis (2014). Entrevista para el diario La Nación de Buenos Aires, 6 de abril del 2014.
- García Lopez, Roberto y Mauricio García Moreno (2010). "La gestión para resultados en el desarrollo, Avances y desafíos en América Latina y el Caribe", en *Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington D.C.
- Gherzi, Enrique (2005). "La Economía Mercantilista y el Estado de Derecho", *Centro de Divulgación del Conocimiento Económico para la Libertad*. [http://contrapeso.info/2006/influencia\\_del\\_mercantilismo/](http://contrapeso.info/2006/influencia_del_mercantilismo/) Último acceso: julio 2015.
- Grier, Robin (1997). "The Effect of Religion on Economic Development: A Cross National Study of 63 Former Colonies", en *KYKLOS*, Vol. 50, Fasc. 1.
- Grindle, Merilee (2010). "Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America", *Faculty Research Working Paper Series*, Harvard Kennedy School, Cambridge.
- Kaufmann, Daniel (2006). "Debunking Myths About Governance and Corruption", en *Lessons from Worldwide Empirical Evidence*. [www.worldbank.org/wbi/governance](http://www.worldbank.org/wbi/governance) Último acceso: agosto 2015.
- Kehoe, Timothy J. (2003). "What Can We Learn from the Current Crisis in Argentina?" *Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department Staff Report* N°318.
- Lambert, Peter y Nickson, Andrew (2002). "State reform and the "privatized state" in Paraguay", en *Public Administration and Development* N°22.
- Marienhoff, Miguel (1969). *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo III. Abeledo Perrot, Buenos Aires.
- Mazzuca, Sebastian (2010). "Access to Power versus Exercise of Power: Democratization and Bureaucratization in Latin America," en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 45, N° 3, Fall.
- Norman, Richard (2003). *Obedient Servants? Management Freedoms and Accountabilities in New Zealand Public Sector*. Victoria University Press, Wellington.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- North, Douglass, Cecil Summerhill William y Weingast Barry (1992). "Desorden y Cambio Económico: Latinoamérica vs. Norte América", en *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 12-13
- Offer, Avner (2012). "Self-Interest, Sympathy and the Invisible Hand: From Adam Smith to Market Liberalism", *Economic Thought* 1, N° 2: 1-14.
- Perry, James L. y Recascino Wise, Lois (1990). "The Motivational Bases of Public Service", *Public Administration Review*, Vol. 50, N° 3.
- Prats I Català, Joan (2000). "Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional", en



- Biblioteca IDEAS*, Instituto Internacional de Gobernabilidad y Universidad Oberta de Catalunya.
- Rauch, James E. y Peter. Evans (1999) "1999 Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth", en *American Sociological Review* N°64.
- Rauch, James y Peter Evans (1999). "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth, en *American Sociological Review* 64.
- Registro Único de Hijos y Nietos de Trabajadores de YPF. "Artículo 5°". <http://www.w1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=2509-D-2013> Último acceso: agosto 2015.
- Reglamento del Personal Municipal de Ushuaia. "Artículo 19". <http://www.upcndigital.org/files/articulos/adjuntos/58182-0.pdf> Último acceso: agosto 2015.
- Rothstein, Bo (2007). "Anti-Corruption - A Big Bang Theory", en Conference Democracy on Corruption, Centre for the Study of Democratic Institutions, University of British Columbia, Vancouver.
- Rothstein, Bo y Jan Teorell (2005). "What is Quality of Government: A Theory of Impartial Political Institutions", en Encuentro Annual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Washington D.C. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan044549.pdf> Ultimo acceso: Agosto 2015.
- Sachs, Jeffrey (2005). *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. Penguin Press, New York.
- Sanchis Muñoz, Gerardo (2013). "La agenda oculta del desarrollo económico y el caso argentino: contribuciones desde la visión humanista", en *Ciclo de Seminarios de Política y Economía: Condiciones Legales e Institucionales del Desarrollo Económico*. Facultad de Ciencias Económicas, UCA.
- Sanchis Muñoz, Gerardo (2016). "Cómo desarmar la colonización del Estado", en *Diario La Nación*. <http://www.lanacion.com.ar/1889415-como-desarmar-la-colonizacion-del-estado> Último acceso: julio 2015.
- Schuster, Christian (2014). "Patronage Control and Bureaucratic Professionalization in Latin America", *64th Annual Conference of the Political Science Association*, The London School of Economics and Political Science, Manchester, United Kingdom.
- Simon, Herbert (1997 [1947]). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. The Free Press, New York.
- Spiller, Pablo T., y Mariano Tommasi (2007) *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*. Cambridge University Press, London.
- Transparency International (2016) [http://www.transparency.org/news/feature/a\\_transparency\\_agenda\\_for\\_argentina](http://www.transparency.org/news/feature/a_transparency_agenda_for_argentina). Último acceso: agosto 2015.
- Trocello, María Gloria (2007). "Cinismo republicano. La conflictiva convivencia entre orden republicano y prácticas particularistas", en *Revista Internacional de Pensamiento Político*. Vol. 3.
- Williamson, J. (2004). *The Washington Consensus as Policy Prescription for Development*. Conferencia en el Banco Mundial. <https://piie.com/publications/papers/williamson0204.pdf> Ultimo acceso: agosto 2015.
- World Economic Forum (2013). *Global Competitiveness Report 2012-2013*. <https://www.google.com/#q=world+economic+forum+global+competitiveness+report+2012-13> Último acceso: agosto 2015.

---

<sup>1</sup> "Effective participation: (...) all the members must have equal and effective opportunities for making their views known (...); Voting equality: (...) equal and effective opportunity to vote, and all votes must be counted as equal (...) Enlightened understanding: (...) equal and effective opportunities for learning about the relevant alternative policies and their likely consequences" (Dahl, 1998: 37).

<sup>2</sup> "La búsqueda de la perpetuación en el poder se insinuó en Perú, en 1993; en la Argentina, en 1994, y en Brasil, en 1997 (...) También se expresó en República Dominicana, en 2002; en Colombia, en 2005; en Bolivia, en 2006, y en Ecuador, desde 2008 (...) Venezuela, al igual que Cuba, se volcó hacia la permisividad absoluta e ilimitada en materia



de reelecciones posibles. También lo hizo Nicaragua (...) Evo Morales, maniobra ahora en pos de generar un referéndum que le permita eternizarse en el poder (...) Al mismo tiempo, el Tribunal Supremo de Honduras acaba de derogar el articulado de la Carta Magna que precisamente prohíbe la reelección, en tanto que ayer, el Parlamento de República Dominicana aprobó una ley que impulsa la reforma de la Constitución con el propósito de reintroducir la posibilidad de la reelección presidencial". (*La Nación*, al del día 13 de mayo de 2015).

<sup>3</sup> "Los sindicalistas explicaron que también se acordó que del total de ingresos de personal que se produjesen, no menos del 30% pertenecerían a hijos y/o familiares directos de trabajadores de la entidad financiera" (Portal de Noticias Terra, 7 de diciembre de 2001)".

<sup>4</sup> "Ingreso sin concurso: En caso de fallecimiento de un empleado en actividad, se le dará la posibilidad de ingresar al Municipio en forma directa, a su viudo/a, o concubino/a declarado/a en su legajo personal o a uno (1) de sus hijos/as que deberá asumir la manutención de la familia del causante, sin rendir ningún tipo de concurso, a los fines de realizar un acto de estricta justicia y hondo contenido social, que tiende a evitar el desamparo ante el infortunado hecho" (Reglamento del Personal Municipal de Ushuaia, artículo 19, disponible en línea).

<sup>5</sup> "Las personas inscriptas en este registro de Hijos y Nietos, y los jóvenes de 18 a 35 años de edad que residan en las zonas donde se desarrolla la actividad petrolera tendrán preeminencia para ingresar a trabajar en relación de dependencia a la mencionada sociedad, siempre y cuando cumplieren con los requisitos exigidos por esta ley, y demás exigencias que por otras leyes o convenios colectivos de trabajo se exijan" (Registro Único de Hijos y Nietos de Trabajadores de YPF, artículo 5, disponible en línea).

<sup>6</sup> Según Agustín Ferraro, de los 1.326 funcionarios de alto rango del Estado, los directores nacionales y generales son 250. Cada uno de los 1.076 designados políticos tienen autoridad superior o, al menos igual, a la de éstos. O sea que existen más de cuatro designados políticos respecto a cada funcionario de carrera, es decir una pirámide invertida (Ferraro, 2005, disponible en línea).

<sup>7</sup> "By the end of the 2000s, the career public service system had been largely pushed to the margin by a resurgence of political appointments" (Grindle, 2010: 2).

<sup>8</sup> Investigaciones anteriores son consistentes con estos resultados. En el *Quality of Bureaucracy Index* de 1999, Rauch y Evans (1999: 748-765) ubican a la Argentina entre los cinco peores países de 35 seleccionados. Para Spiller y Tommasi (2007) Argentina se ubica en el último grupo entre 18 latinoamericanos, en términos del agregado *Index of Policy Quality* (sólo Ecuador, Paraguay y Venezuela tienen un índice compuesto similar).

<sup>9</sup> La Argentina ocupa el puesto 107 sobre 175 países en el ranking de países menos corruptos del mundo (*Transparency International*, 2016, disponible en línea).

<sup>10</sup> Sachs (2005) no afirma taxativamente que la geografía sea determinante, pero toda su teoría explica en detalle que

la pobreza se origina principalmente en ciertas situaciones geográficas tales como regiones sin salida al mar, de clima tropical, o rodeados de altas montañas.

<sup>11</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>12</sup> La calidad de las instituciones parece ser para las ciencias políticas y administrativas lo que el "Bienestar Social" es para la economía moderna: el objetivo final a donde todo el mundo quiere llegar, aunque nadie ha sido capaz de definirlo con precisión. Y por lo tanto, nadie ha logrado construir una guía o trazar una ruta rigurosa y previsible para su consecución.

<sup>13</sup> Por las mismas razones, Rothstein y Teorell, cuestionan el concepto de "gobernanza" y la noción de "capital social". El capital social se refiere a aspectos muy cercanos al determinismo cultural e histórico, entonces si éste promueve el desarrollo, ¿cómo se promueve el capital social? Es plantear una pregunta que de nuevo no tiene respuesta.

<sup>14</sup> La Argentina tiene experiencia en este asunto. La marcada y creciente docilidad en cumplir con las condiciones sugeridas por los organismos internacionales de crédito desembocó, después de la crisis del 2001, en la propuesta de los economistas Ricardo Caballero y Rudiger Dornbusch, provenientes de estas instituciones, que sugirieron en 2002 que un "Comité de Notables" se hiciera cargo del gobierno (económico) de la Argentina (Caballero y Dornbusch, 2002).

<sup>15</sup> Rothstein (2007) pregunta: "¿Qué deben hacer los partidos políticos, y lo que implica tener discusiones y ejercer elecciones ideológicas, si todas las políticas pertinentes se deciden de antemano por expertos internacionales?"

<sup>16</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>17</sup> Esta idea se aplica al mérito como concepto general: "El sistema de mérito no nació, pues, para procurar la eficacia y la eficiencia en la provisión de bienes públicos divisibles a "clientes" individualizables –que es el supuesto desde el que hoy se le critica impropriamente– sino para procurar seguridad jurídica y confianza y, con ello, promover la eficiencia en el mercado" (Prats I. Català, 2000: 9).

<sup>18</sup> Sostiene el Dr. Marienhoff al definir la idoneidad que "ese fundamental concepto tripartito de la idoneidad – técnico, moral y económico– escíndese respectivamente en diversos aspectos que pueden constituir otros tantos requisitos para el ingreso a la función o al empleo públicos, requisitos que las legislaciones suelen exigir en todo o en parte" (Marienhoff 1969: 117).

<sup>19</sup> Algunas de las principales investigaciones sobre Neopatrimonialismo reconocen que la existencia de un servicio civil imparcial es uno de los principales factores de resistencia a la captura del Estado (Bechle, 2010; Dahlstroem, C., V. Lapuente, y J. Teorell, 2011; Grindle, 2010).

<sup>20</sup> En pocos países, como sucede en la Argentina, no se verifica sistemáticamente la trayectoria del funcionario en sus pasos previos por la función pública, aun cuando esta

faceta de la integridad es la más obvia y pasible de ser controlada. En la mayoría de los países latinoamericanos es infrecuente encontrar casos en que se haya frenado la designación de funcionarios por estos motivos. Si los países de la región tuviesen filtros sólidamente implementados en esta sola dimensión, los problemas de corrupción endémica probablemente serían más limitados.

<sup>21</sup> Un claro ejemplo es el de Estados Unidos, donde el bombero, el policía, el astronauta, el agente del FBI o del Departamento de Justicia, son los héroes de la política simbólica, a partir de homenajes, menciones y reconocimientos que tienen el claro objetivo de sostener esa imagen. Asimismo, se persiste en esta representación a pesar de ejemplos individuales negativos que puedan ser difundidos por los medios. Esos ejemplos culpabilizan al funcionario desviado, pero no involucran al organismo o cuerpo de pertenencia. Tiene preeminencia la imagen noble de la institución por sobre los intereses de sus integrantes y de su conducción.

<sup>22</sup> Otra característica de países como la Argentina, es que las instituciones públicas tienden a proteger o apañar a sus miembros. Esta costumbre no contribuye a promover la imagen de los roles y las funciones públicas genéricas.

<sup>23</sup> Numerosos analistas, e incluso la evolución de los índices internacionales, reconocen que la corrupción estatal se disparó de manera significativa en la Argentina a partir de mediados de la década de los noventa, que coincide precisamente con la implementación de estas reformas. El paquete de incentivos venía asociado a un levantamiento de las restricciones presupuestarias, procedimentales y de los controles de auditoría tradicionales previos. Esto tenía la finalidad de dar mayor discrecionalidad y margen de iniciativa y maniobra al funcionario, que sería auditado *ex post*, es decir cómo se hace en el sector privado.

<sup>24</sup> No alcanza el espacio aquí para adentrarnos en los procesos históricos que llevaron a países fuertemente neopatrimonialistas con estados corrompidos –Estados Unidos de fines del siglo XIX– a consolidar burocracias weberianas que impulsaron su poderío económico y político-institucional, limitando las conductas depredadoras de las élites en términos "razonables" (Prats i Catalá, 2000). Es importante entender que la corrupción es omnipresente en el continente americano. Sin embargo, existen grados de corrupción que marcan la diferencia entre ciertos países: en Estados Unidos, por ejemplo la política desvía numerosos fondos ilícitos pero en la Argentina es el sistema entero el que detenta contra el desarrollo nacional y funciona como un factor de atraso y declive.

<sup>25</sup> Todo esto no impide que la traducción descuidada del inglés al español incurra con frecuencia en el uso incorrecto, hablando por ejemplo de la "administración" Kirchner. También se han creado en la región las "Escuelas de Gobierno".

<sup>26</sup> "By the 1970s, methodological individualism and rational choice had become the standard assumptions in

economics and political science. These doctrines are so pervasive now that it is easy to overlook how radical they were initially. This "selfish turn" may neutrally be described as sociopathic, i.e., inimical to social cooperation. In social science discourse, the criterion of common good was simply set aside. Rational choice theory does not even need to be blessed by the invisible hand. The "hand" is bolted on as an afterthought" (Offer, 2012: 10).

<sup>27</sup> La teoría neoclásica no es antropológicamente neutral, sino pesimista, y ha tomado influencia en todas las áreas del pensamiento de los países de la región. Incluso es promovida por la política, porque describe a la corrupción como natural, explicable, y finalmente, justificable.

<sup>28</sup> En la versión más extremista del fundamentalismo de mercado, se llegó a un paradigma absurdo que, a pesar de su sesgo, ha sido implícitamente aceptado por una significativa proporción de la opinión pública: la conducta interesada del empresario, que busca sacar el máximo provecho de sus empleados y de los recursos de la sociedad, es loable y valiosa. En contraste, los ciudadanos que abrazan funciones públicas o comunitarias son esencialmente personas venales y corruptas que conspiran contra el bienestar social. Es necesario abandonar el lastre del sesgo ideologizado de estas cuestiones, que impiden a la sociedad lograr consensos en cuestiones fundamentales, como este trabajo intenta proponer.

<sup>29</sup> Los economistas del Banco Mundial no pueden ignorar que en los países pobres los salarios públicos bajos son la regla, y esto no quiere decir que sean estrictamente funcionales a la corrupción, especialmente en la gestión de niveles medio y bajo. Es injusto no tener en cuenta que millones de empleados públicos de todo el mundo, especialmente los maestros, el personal de los hospitales públicos, trabajadores sociales, la fuerza armada y numerosos empleados públicos del gobierno central, realizan sus tareas diarias con decencia, motivados por los mismos valores de los países industrializados.

<sup>30</sup> La inherente naturaleza propensa a la corrupción de los funcionarios de los países en desarrollo, "científicamente comprobada" por los discursos de elección racional a la Rose-Akerman, será una buena oportunidad de negar responsabilidades propias cuando las prescripciones de política de los organismos multilaterales fracasan, como lo hicieron en varios países. Es como decir: "Nuestras pautas de reforma eran correctas: los funcionarios corruptos y los políticos venales no las aplicaron correctamente".