

¿POLITICAS DE ESTADO SIN ESTADO?

POR EDUARDO CONESA

Profesor titular de Economía y Finanzas de la UBA

SUMARIO: Introducción. Hipertrofia partidaria, corrupción y el sistema del botín. La opinión de Max Weber sobre el servicio civil. Encuentro nacional de políticas públicas. Necesidad de políticas de Estado. Objetivos de las políticas de Estado en lo económico-social. La educación pública masiva de calidad como factor de movilidad social. La inseguridad es consecuencia del sistema del botín. La lucha contra la corrupción: erradicar el sistema del botín y dignificar a la profesión del político. El sistema del Servicio Civil fundado en la idoneidad y la “sociedad abierta”. Conclusiones

Introducción

En un artículo anterior sostuvimos que la causa de los numerosos accidentes que registra nuestra historia constitucional del siglo XX estaba fuertemente ligada a un defecto de nuestro sistema político: la facultad omnímoda de nombrar del presidente, lo cual trae aparejado el clientelismo, y luego la resistencia inveterada a la alternancia republicana de los partidos políticos en el poder. El enquistamiento de un partido con su clientela en el poder, impide la rotación de la dirigencia del país y lo lleva a ser gobernado por elites mediocres y sin grandeza. La falta de alternancia y renovación, a su vez, provocó las llamadas a la puerta de los cuarteles del partido opositor, y cuando no hubo mas cuarteles, simplemente a desordenes tumultuarios donde prevalecen las mafias, y eventualmente se llega la quiebra del orden constitucional.

A veces se interpreta que la causa de nuestras desventuras constitucionales radica en la crisis, hipertrofia o anquilosamiento de los partidos políticos. Pero los partidos argentinos no tienen la culpa, pues ellos son el resultado de una sociedad invertebrada. Los partidos democráticos deben ser, por naturaleza, entidades abiertas donde cualquier ciudadano con interés en la cosa pública debe poder participar, sin exámenes o calificaciones especiales. Por eso son democráticos. Allí puede estar el peón de campo, el obrero, el sindicalista, el profesor universitario, el artista, el deportista, el periodista, el pequeño empresario, el gran empresario, el pequeño propietario o el gran propietario, todo ello sin distinción de género.

Necesariamente un partido político debe ser un ente sin castas o jerarquías preestablecidas. Su función es marcar el rumbo de las preferencias sociales. La que sí debe ser jerárquica y estructurada, y con una rotación muy gradual, es la administración pública, para que el país posea el instrumento idóneo para llevar a cabo las metas o las políticas de Estado fijadas por la dirigencia política. El aparato administrativo del Estado debe tener abundante materia gris e *idoneidad* como reza el nunca implementado artículo 16 de la Constitución Nacional. Una vez que se cuente con un sistema idóneo de administración pública, todos los demás problemas que se presentan a la sociedad, como el crecimiento, la distribución del ingreso, la seguridad, la salud, o incluso el de la calidad de los políticos, o los partidos, pueden ser resueltos.

El gran tema a tratar en esta segunda parte es el de las políticas de Estado de largo plazo. Estas son una generalizada exigencia de toda la sociedad argentina al tiempo presente. Son, además, casi una condición de la existencia de la Nación. El problema es que, simplemente, no puede haber políticas de Estado sin Estado. Es decir sin contar con ese conglomerado jerarquizado de alto nivel de funcionarios competentes y

conocedores de la problemática de las políticas públicas.

Hipertrofia partidaria, corrupción y el sistema del botín

A raíz de recientes elecciones internas en el partido socialista francés, el partido popular de izquierda en Francia, país que tiene 60 millones de habitantes, los periódicos publicaron el número total de afiliados de dicho partido. ¿Cuántos afiliados tiene el partido socialista francés? Doscientos dieciséis mil (216.000). ¿Cuántos afiliados tienen en nuestro país los partidos justicialista y radical? Cuatro y dos millones respectivamente, en un país con una población de 40 millones de habitantes solamente. ¿Como se explica el exceso de afiliaciones en nuestro medio? ¿Será que los argentinos somos más patrióticos y nos preocupamos más por el bien común que los franceses? ¿O será que entre nosotros los partidos políticos no solamente constituyen el medio para obtener los cargos electivos, sino también el vehículo para obtener toda clase de ventajas y en particular la renta del cargo público administrativo de favor, lo cual significa una desvirtuación de la República y la adopción del sistema del botín? Evidentemente lo segundo parece ser verdadero. En nuestro medio los partidos políticos, que debieran órganos esenciales de la democracia, han sido convertidos en maquinarias de asalto al Estado. Para terminar con esta grave corruptela, que está en la raíz de nuestra decadencia, propondremos un proyecto de ley de reforma del servicio civil. O mejor aun, de una ley que proclame la necesidad de una Reforma de la Constitución, no para reelegir al Presidente, sino para lo contrario, esto es para establecer un Servicio Civil de mérito, como el que existe en los países desarrollados.

La opinión de Max Weber sobre el servicio civil

Al respecto Max Weber, afirmaba que frente a la utilización del Estado para extraer ventajas o como botín de guerra, en los tiempos antiguos¹,

“se sitúa ahora el funcionarismo moderno en un cuerpo de trabajadores intelectuales altamente calificados y capacitados profesionalmente por medio de un prolongado entrenamiento especializado, con un honor de cuerpo altamente desarrollado en interés de la integridad, sin el cual gravitaría sobre nosotros el peligro de una terrible corrupción o de una mediocridad vulgar, que amenazaría al propio tiempo el funcionamiento puramente técnico del aparato estatal, cuya importancia, mayormente con una socialización creciente, ha ido aumentando sin cesar y seguirá haciéndolo”

Está claro entonces que la mediocridad, vulgaridad y corrupción de nuestro sistema político, en palabras de Max Weber, tiene su origen en el sistema clientelista de nombramientos en el Estado. Por en contrario, con el sistema constitucional que proponemos, los nombramientos en el Estado serán de buena calidad. Con el paso del tiempo esos funcionarios de jubilarán. Y como buena parte de esos ex funcionarios públicos de carrera de alto nivel, ya jubilados, se dedicarán a la política, se produciría así una mejora decisiva en los cuadros de los partidos. Esto es lo que ocurre típicamente en países como Francia y Japón, donde más de un tercio de los políticos son ex funcionarios de carrera retirados.

¹ Weber Max, Economía y Sociedad, capítulo ix, Sociología del Estado, FCE, México 7 reimpresión, 1984, pag. 1068

Consideramos que el establecimiento de exámenes de ingreso en el peldaño más bajo del escalafón respectivo para todos los futuros integrantes del Servicio Civil, y del Poder Judicial, será una señal fuerte para la juventud argentina toda revalorice el estudio, no solamente por el saber en sí mismo, sino también como un instrumento esencial para conseguir empleo para mejorar su calidad de vida y sobretodo, su prestigio. Es sabido que el empleo público provee alrededor de un tercio de los puestos de trabajo en la mayoría de los países, teniendo en cuenta el empleo en el estado nacional, en las provincias, en los municipios y en las empresas del Estado. Y que además, en la sociedad moderna del conocimiento, el Estado mismo debe tomar el liderazgo y dar el ejemplo premiando con sus propios puestos de trabajo a los que más saben. Este ejemplo tendrá un importante efecto de contagio que realzará el nivel cognitivo de toda la sociedad, favorecerá la educación y a la acumulación de capital humano, y por ende al desarrollo económico.

Por otra parte, la presencia de funcionarios de carrera que van ascendiendo en el Estado a lo largo de 30 años, favorecería la memoria administrativa y la consecución de políticas de Estado permanentes. Se evitaría además la constante repetición de contramarchas en las políticas públicas. Un ejemplo típico de error en la política económica, que se repitió 3 veces en 50 años, ha sido la sobre-valoración cambiaria que ocurrió en 1948-54, en 1978-81 y en 1991-2001. Si los jóvenes funcionarios profesionales del ministerio económico de los tempranos años cincuentas, hubieran sido los directores generales de los setentas, el error de la sobre-valoración cambiaria de 1978-81 se hubiese evitado. Y si los jóvenes funcionarios profesionales de los setentas hubiesen sido los directores generales de los noventas, la sobre-valoración cambiaria de 1991-2001 también hubiese encontrado graves reparos en esos memoriosos directores. Pero al no haber verdadera carrera administrativa, nadie dentro del Estado se acuerda de los pasados errores y estos se repiten inexorablemente. El Estado clientelista argentino es uno de los pocos animales en el mundo que tropieza siempre con la misma piedra.

Encuentro nacional de políticas públicas. Necesidad de políticas de Estado

El día viernes 17 de diciembre de 2010 se realizó un importante Encuentro Nacional de Políticas Públicas en el hotel Sheraton Libertador de Buenos Aires. En rigor se trató de un esfuerzo para dar el puntapié inicial a un proyecto nacional actualizado, esto es el tema de las Políticas de Estado para nuestro país. Se acordó fijar una agenda común para temas 8 temas centrales: 1.-desarrollo productivo, 2.-federalismo económico, 3.-pleno empleo, 4.-aumento del poder adquisitivo del salario, 5.-erradicación de la pobreza, 6.-educación masiva de calidad, 7.-seguridad ciudadana y 8.-lucha contra la corrupción. Excepto el oficialismo, que no participó, prácticamente todas las más importantes personalidades de los partidos políticos estuvieron de acuerdo en la necesidad de aplicar “Políticas de Estado” de largo plazo comunes sobre estos temas. El documento final fue suscripto, entre otros, a título personal por María Eugenia Estenssoro de la Coalición Cívica, Jaime Linares y Margarita Stolbizer del GEN, Eduardo Amadeo, Carlos Brown, Eduardo Duhalde, Hilda González de Duhalde, Ramón Puerta y Felipe Sola del Peronismo Federal, Mauricio Macri y Gabriela Michetti del PRO, Oscar Aguad, Ricardo Alfonsín, Eugenio Artaza, Oscar Castillo, Daniel Katz, Gerardo Morales, Ricardo Gil Lavedra, Rodolfo Terragno, Ernesto Sanz e Hipólito Solari Yrigoyen de la Unión Cívica Radical, y Hermes Binner del Socialismo.

Va de suyo que para establecer políticas de Estado de largo plazo, el primer requisito es tener una maquinaria administrativa lo suficientemente eficiente como para que pueda llamársela “Estado”. En la Argentina, el Estado es lo contrario. Como dijimos antes, es la maquinaria del despojo. Es una estructura compuesta por diferentes capas geológicas de funcionarios y empleados de la clientela de los partidos, o grupos que ejercieron el poder en las distintas épocas. Esa maquinaria debe ser reemplazada gradualmente por un conjunto de funcionarios de carrera profesionales, estables y comprometidos con el interés público, que coadyuven al diseño de las políticas públicas, tengan la capacidad para implementarlas y puedan corregir desvíos. La memoria, la consistencia y continuidad de las políticas de Estado se hace posible solamente con la presencia de funcionarios de carrera en el Estado.

Objetivos de las políticas de Estado en lo económico-social

Comencemos por los cinco primeros objetivos propuestos en el cónclave del Sheraton: desarrollo productivo, federalismo económico, pleno empleo, aumento del poder adquisitivo del salario, y erradicación de la pobreza. Están todos ligados a lo que más genéricamente denominamos desarrollo económico. En efecto, comencemos por el desarrollo productivo. ¿Cuáles son los llamados “sectores productivos” en sentido estricto de la economía?: Son la agricultura, la industria y la minería, es decir los sectores productores de bienes transables internacionalmente, los que generan exportaciones, o sustituyen importaciones. Todas las crisis económicas argentinas excepto una, se generaron en problemas de balanza de pagos, esto es escasez de exportaciones y exceso de importaciones y excesiva deuda externa. El desarrollo de los sectores productivos elimina las caídas económicas y permite el crecimiento sostenido. Y el factor decisivo al respecto es el tipo de cambio real. Además en promedio, en general en todos los países, el crecimiento de la productividad es siempre mayor en los sectores productivos que en los servicios. Por otra parte las sobrevaluaciones del peso destruyen la industria, la agricultura generando deuda externa y desocupación. Esta última, la desocupación, genera caídas en el salario real. El tipo de cambio real competitivo permite crear empleos como se demostró en el período 2002-2007 en nuestro país. También estimula el desarrollo de las economías regionales y el desarrollo económico de las provincias, esto es el verdadero federalismo económico.

El ejemplo más reciente del uso tipo de cambio competitivo en la economía mundial como uno de los puntales de un crecimiento veloz, es el de China. Este país merced a esa competitividad, ha experimentado el desarrollo productivo más portentoso del planeta en los últimos 20 años, con un aumento sostenido del salario real. El tipo de cambio competitivo, sin embargo, requiere tener superávit fiscal, pues de lo contrario, en lugar de desarrollo económico, se genera inflación y estancamiento. En nuestro país pudimos comprobarlo: en el período 2002-2007 tuvimos superávit fiscal como nunca en nuestra historia económica, y también, por añadidura, tipo de cambio real competitivo y superávit en la balanza de pagos. Incluso el crecimiento de 2008-2011 ocurrió por mera inercia de la buena política económica de los cinco años que lo precedieron y la ayuda de los altos precios de la soja. Pero lamentablemente hacia 2008-2011 pudimos presenciar el progresivo deterioro del tipo de cambio competitivo, así como de los superávits gemelos, fiscal y comercial, y lo que es peor, pudimos observar el progresivo deterioro de la demanda de trabajo y la creación de empleos en el sector privado.

Los funcionarios de carrera del Estado deben tener un conocimiento profundo de la

interrelación existente entre las distintas variables económicas. Solamente así se llegará al cumplimiento de los objetivos fijados. Para ello es necesario una discusión a fondo entre los funcionarios de carrera y el ministro político respectivo y ello sin cortapisas ni limitaciones de los pros y las contras de cada acción a tomar. Pero una vez debatidas las políticas públicas deben implementarse y mantenerse con los ajustes que las circunstancias aconsejen

La educación pública masiva de calidad como factor de movilidad social

Pasemos a la educación pública masiva y de calidad que es el sexto objetivo fijado en el encuentro opositor antes referido. Para tener una educación pública de calidad es necesario comenzar por tener un Ministerio de Educación eficiente como en la época de Sarmiento y Avellaneda. Se necesitan miles de maestros y profesores competentes que serán en gran medida cuadros del Estado estructurados sobre la base del mérito. En los últimos treinta o cuarenta años la educación pública argentina no ha hecho más que descender en calidad y ese descenso se produjo en paralelo con la caída de la calidad del todo el Estado argentino. En 1900-1950 éramos los líderes indiscutidos de América latina. Teníamos una educación primaria masiva y una secundaria que era considerada universalmente como una de las mejores del mundo. La educación primaria masiva e igualitaria es fundamental para detectar la mayor cantidad posible de talentos porque la inteligencia fue distribuida al azar por el Creador. Y este es el verdadero fundamento de la democracia. Los hijos de familias ricas no son naturalmente más inteligentes que los de familias pobres. Al establecer una educación masiva igualitaria y de calidad se dan oportunidades a los de abajo y se impulsa inexorablemente la movilidad social, la igualdad de oportunidades y la justicia social. Pero la competencia es un prerrequisito para el logro de la calidad, y ella no existe prácticamente en la educación argentina. No hay competencia entre los estudiantes, ni entre las escuelas primarias entre sí, ni entre las secundarias entre sí, ni entre las universidades entre sí. No se sabe quién es quién en la educación argentina de hoy día. Por ello en la prueba internacional PISA que es realizada por la OCDE y mide el rendimiento académico de alumnos de 15 años de edad en lectura, matemática y ciencia y que abarcó 57 países, nuestros estudiantes ocuparon el lugar 51 en ciencias, 52 en matemática y 53 en lectura, superando únicamente a Azerbaiyán, Qatar y Kirguistán. La situación educativa actual del país es dramática. Es la medida de nuestra remediable decadencia. Y no es por falta de presupuesto educativo, ya que nos acercamos al desiderátum del 6% del PBI. Todos los países latinoamericanos medidos nos superaron en la prueba PISA. Debemos tener un Ministerio que pueda realizar un diagnóstico comparativo a fondo de la situación educativa en todos los rincones del país. Que pueda organizar pruebas de competencia entre todos los alumnos de las escuelas públicas y privadas a nivel primario y secundario. Y entre las escuelas o colegios entre sí. Esto permitiría hacer rankings de calidad entre las escuelas y luego premiar a los mejores directores de escuela, o de colegios secundarios y también a los mejores maestros y profesores. Esto permitiría publicar los resultados y tomar las medidas correctivas, como asignar los mejores educandos a los barrios y zonas del país más carenciadas para facilitar la integración social. Los padres podrán tratar de elegir los mejores institutos para sus hijos sobre la base de esta información. Solamente la competencia y el mérito mejorará la educación en nuestro país, como lo hicimos en la época de Sarmiento y Avellaneda y hasta 1950. La competitividad educativa es la clave para mejorar el sistema. Es lo que ocurre en los países avanzados. Estos países no gastan más del 6 o 7% del PBI en educación, igual que nosotros. Pero la educación es competitiva, a nivel individual, a nivel de escuelas

primarias a nivel de colegios secundarios y a nivel de universidades. Lo cual permite insuflar calidad al sistema. Y esto es una pre-condición del desarrollo. Se trata de acumular capital humano, esto es conocimientos en nuestro pueblo. Pero la mediocre² ley de educación vigente en nuestro país dice textualmente que:

“La política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones resguardará la identidad de los institutos educativos, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización”

Con respecto a la situación de la educación universitaria actual, las evaluaciones internacionales no favorecen a nuestro país³. Las dos mejores universidades del mundo serían Harvard y el MIT, de los Estados Unidos. Este país tiene las 18 mejores universidades del mundo. Le sigue Inglaterra, con la universidad de Cambridge, que está en el puesto 19. ¿Por qué las universidades norteamericanas son consideradas universalmente las mejores? Porque obtienen la mayoría de los premios Nobel. Porque son competitivas. Compiten entre sí para contratar los mejores profesores de todo el mundo. Compiten entre sí para obtener los mejores alumnos de todo el mundo. Sabedores de que la inteligencia no va a los hijos e hijas de las familias más ricas, han establecido un extraordinario sistema de becas y préstamos a largo plazo para estudiantes de menores recursos. La mejor universidad argentina resulta ser la de Buenos Aires, pero en el ranking mundial, la UBA aparece en el puesto 389 y entre las latinoamericanas como la número 12, superada por 9 universidades brasileñas, por la Universidad Autónoma de Méjico y por la Universidad de Chile. Hace 60 o 40 años la Universidad de Buenos Aires generaba premios Nobel, y estaba muy por arriba de las brasileñas o mejicanas, y ni qué hablar de la de Chile. Con respecto a las universidades públicas argentinas, indudablemente la eliminación del examen de ingreso ha generado una superpoblación estudiantil con escasa preparación. Para atenderla ha sido necesario designar una gran cantidad de profesores no calificados y mal pagos, lo cual ha bajado la calidad de la enseñanza universitaria. Un enorme porcentaje de profesores es de dedicación parcial y un porcentaje muy pequeño tiene dedicación exclusiva. Esto es considerado poco serio a nivel internacional. Además, en los países del primer mundo, y aun en nuestros vecinos, Brasil y Chile, existen exámenes para la graduación en la escuela secundaria que sirven de base para el ingreso a la universidad y una vez que aprueban esos exámenes, el 80% de los ingresantes se gradúa. En Brasil, el Estado toma examen a los egresados y ello permite calificar a las Universidades. Se sabe cual universidad es mejor y cual peor. En nuestro país ingresa todo el mundo, pero se recibe solamente el 20%. Selección y “elitismo” existen claramente en la Argentina actual, pero son ambos terriblemente ineficientes. Este proceso de selección es demasiado costoso y además arruina la calidad de las universidades. Al tener que impartir enseñanza universitaria al 80% de alumnos que finalmente no se recibe, se insume un enorme presupuesto que nunca alcanza y que tiene efectos claramente negativos sobre los sueldos de los profesores, sobre las tareas de investigación y el prestigio mismo de nuestras universidades. La universidad argentina de los últimos 30 años es mediocre porque rehúye a la competencia. No solamente no hay examen de ingreso. En una facultad de la UBA, por ejemplo, es tal el temor a la competencia y a los mejores, que un

² Guadagni, Alieto, *En busca de la escuela perdida*, en el libro de Lavagna Roberto, *Pensando un país*, Editorial El Ateneo, 2010, pag.127

³ http://www.webometrics.info/top200_latinoamerica_es.asp.

alumno o alumna que fracasó en dos parciales y en dos recuperatorios de una materia, es decir después de fracasar en cuatro pruebas, puede evitar ser aplazado si opta por figurar como “ausente”. Todo ello para que en su registro de notas no aparezcan los “estigmas” de los reprobados que puedan perjudicar su posterior carrera laboral. Pero el registro de todas las calificaciones, incluso los reprobados, permite identificar a los talentos, que luego debieran ser los líderes de la sociedad en las distintas áreas de la actividad humana: deberían ser “la sal de la tierra” para usar una frase bíblica. Lo curioso del caso es que en campo deportivo, por ejemplo, en el fútbol, los argentinos admitimos que solamente los mejores jugadores deben integrar la selección nacional. En la actividad deportiva, nadie se compadece del menos dotado. ¿Compasión solamente en la educación? ¿Porqué esta dicotomía? ¿No deberíamos acaso reconsiderar a la educación y tratarla en forma parecida a un deporte competitivo?

Y lo que es peor, la falta de exámenes de ingreso a las universidades arruina la calidad de la enseñanza secundaria, pues los jóvenes de 12 a 18 años de edad no se toman en serio los estudios secundarios porque piensan que de cualquier manera tienen el ingreso a la universidad asegurado, aunque no estudien. Razonan que en “un futuro” podrán estudiar en serio y recuperar el conocimiento y el tiempo perdido. Ese “futuro” de duro estudio, por supuesto, nunca llega. Los jóvenes argentinos actuales suelen pensar que la escuela secundaria es un mero pasatiempo cuya parte mas importante consiste en la organización del viaje de egresados.

Además, el ranking de los colegios secundarios debiera simplemente surgir de los resultados de los exámenes de ingreso a las universidades. Y el mejor ranking de la calidad de las universidades, tanto de las públicas como de las privadas, debiera surgir de la proporción de profesionales graduados de cada universidad que logra pasar los nuevos y rigurosos exámenes de ingreso al Servicio Civil que proponemos en esta reforma, como condición de ingreso a la función pública. Sean ellos abogados, ingenieros, médicos contadores, arquitectos analistas de sistemas o la profesión de que se trate. Las calificaciones de los exámenes de ingreso de los profesionales jóvenes recién recibidos a los distintos ministerios del Estado que tomaría la Comisión Nacional del Servicio Civil, a crearse según la reforma constitucional que proponemos, sustituiría a la actual CONEAU, que evidentemente es un fracaso a la luz de las evaluaciones internacionales que comparan la calidad de nuestras universidades con las de otros países.

La inseguridad es consecuencia del sistema del botín

Pasemos al tema de la seguridad como política de Estado, otra materia donde la maquinaria del estatal fracasa. La ola de asaltos, robos, hurtos y otros crímenes que hoy asuelan a la sociedad argentina tiene dos caras. Por una parte se ha generado un malsano consenso en el sentido “de que en nuestro país no se hace plata trabajando”, sino robando desde el Estado de alguna manera, que puede ser burda o más o menos sofisticada. Este nefasto consenso se materializa en la letra del festejado tango de Enrique Santos Discépolo:

*Hoy resulta que es lo mismo
ser derecho que traidor,
ignorante, sabio o chorro,
generoso o estafador...
¡Todo es igual!*

*¡Nada es mejor!
Lo mismo un burro
que un gran profesor.
No hay aplazaos ni escalafón,
los ignorantes nos han igualao.
Si uno vive en la impostura
y otro roba en su ambición,
da lo mismo que sea cura,
colchonero, Rey de Bastos,
caradura o polizón.*

Mientras prevalezca en buena parte de los argentinos la mentalidad del tango transcripto, es inevitable que el tobogán de la corrupción generalizada atraiga hacia el delito. ¿Como se cambia esa mentalidad? Precisamente con el establecimiento de una administración pública fundada en el mérito. Este sistema ataca al meollo de la mentalidad discepoliana. Es el antídoto exacto contra la inmoralidad administrativa estatal. La gente debe pensar que el que avanza en la vida social del país en todo caso es el “gran profesor”, como en la Alemania, la Inglaterra o la Francia de 1900, el que estudia, el que sabe, el que trabaja. Que los modelos sociales que hacen fortuna son los del esfuerzo, la constancia y el ingenio para contribuir al acervo social. Esto por una parte. Por la otra, el aparato represor del delito debe articularse sobre una policía fundada en un estricto orden de mérito que empieza con los cadetes de la escuela policial. Hoy en día el narcotraficante aporta la campaña política del Presidente, Gobernador o Intendente y como contrapartida le pide que designe jefe de policía o comisario a un amigo de él para que haga la vista gorda con sus negocios. Si la policía fuera un cuerpo estrictamente profesional impenetrable a estos manejos, la lucha contra el delito sería mucho más fácil. Lo mismo en el poder judicial.

La Argentina es uno de los países del mundo donde se observa uno de los más bajos índices de acatamiento a la ley. Esto se debe a que el Estado mismo es en realidad la ley. Y el público lo ve como un conjunto de individuos aprovechadores que tratan de saquear el botín, antes que como promotores del bien común. El desprestigio de la ley se confunde con el desprestigio del Estado. Y el Estado argentino esta desprestigiado porque sus funcionarios, casi todos provenientes de nombramientos políticos de favor, están desprestigiados. Distinto sería el caso si el público supiera que los cargos públicos se adjudican imparcialmente a los más capaces. Ello implicaría respeto al Estado y respeto también a la ley.

La lucha contra la corrupción: erradicar el sistema del botín y dignificar la profesión del político

Tratemos ahora el ultimo de los objetivos firmados por los políticos antes nombrados: la lucha contra la corrupción. Argentina es famosa internacionalmente por la corrupción de su sistema político. Pruebas al canto: El día 9 de febrero de 2011, por ejemplo, se revelaron por el diario “El País” de España mas de 100 cables de la Embajada de los Estados Unidos a su gobierno informando sobre los negociados del los ministros y funcionarios argentinos manifestando serias dudas acerca del interés de nuestro gobierno por perseguir hechos de corrupción. Consideraban que cuando llegaban a la Justicia, los escándalos se convertían en causas “interminables y languidecientes”. Es que la corrupción masiva anida en la entraña misma del sistema clientelista. Es imposible combatirla con éxito a menos que contemos con un Estado

fundado en el mérito ¿Qué es lo primero que hace un Ministro de Estado dentro del corrupto sistema clientelista actual? Designa director general de administración del ministerio a su cargo a un socio en el estudio, o a un pariente, o un íntimo amigo político del partido, traído desde fuera de la administración pública. A partir de esa designación “arma” las licitaciones, adjudica las compras del ministerio o las obras públicas a su paladar. Por supuesto, cobrando gruesas comisiones. Instrumenta en su esfera de acción el despojo de la ciudadanía. O también designa administrador general de personal del ministerio a su cargo a un puntero del partido que a su vez hace nombrar a la clientela partidaria en los cientos de cargos mayores o menores del ministerio. El asalto al presupuesto nacional requiere necesariamente del poder de “nombrar” a oscuros amigos, parientes o correligionarios, o compañeros, o camaradas, o cómo se los llame, en los cargos administrativos claves de cada ministerio. Pero si los funcionarios a nombrar en los altos cargos deben ser de carrera, la corrupción se hace mucho más difícil. Y si los funcionarios a nombrar vienen de afuera del Estado entonces debieran tener 23-25 años de edad y pasar previamente los difíciles exámenes profesionales para ocupar cargos menores y hacer experiencia. La corrupción se hace más difícil cuando pues los funcionarios de carrera que programan sus vidas en función de una larga trayectoria que comienza a los 25 años de edad con un cargo de secretario de tercera y termina a los 55 años con un cargo de director general. Se dice que las acciones de los seres humanos están impregnadas de más moralidad cuando más se piensa en el largo plazo. El joven funcionario que desea llegar a ser director general dentro de 25 años se cuidará mucho de entrar en un acto que pueda ser sospechado de corrupción ahora, pues ello manchará su reputación, quedará asentado en su legajo y le cortará los ascensos en el largo plazo. En el límite, los 10 mandamientos de la ley que Dios entregó a Moisés, premian al hombre justo con la recompensa del cielo por la eternidad. Plazo más largo, imposible. Por otra parte, la estructura piramidal de las jerarquías de la administración pública implica que son pocos los funcionarios que dentro de cada ministerio alcanzan los más altos niveles. Esta circunstancia crea un control interno recíproco en contra de la corrupción porque genera competencia entre los funcionarios de carrera y por lo tanto se genera una vigilancia recíproca de unos a otros. Está claro entonces que, si el corrupto es el ministro, o el secretario de Estado, o un subsecretario político, éste verá dificultada su acción, porque para implementar sus actos de corrupción deberá valerse de la cooperación de funcionarios de carrera que él no nombró, y que por consiguiente no tienen un sentimiento de gratitud hacia el corrupto, ni por lo tanto querrán involucrarse gratuitamente en actos que los comprometen y manchan. De esta manera se hará más difícil la corrupción, y en definitiva se fortalecerá la decencia y dignidad de la actividad política

El sistema del Servicio Civil y la “sociedad abierta”

Quizá el beneficio mayor del establecimiento de una burocracia estatal que descansa en un sistema de reclutamiento objetivo fundado en el mérito, consiste en que es precisamente, y por definición, el sistema de la llamada “sociedad abierta”, esto es el sistema político en el cual los líderes políticos o el gobierno son reemplazados sin necesidad de violencia o derramamiento de sangre, a diferencia de las sociedades autoritarias, en las cuales el mecanismo de reemplazo de los gobiernos es el golpe de estado, o la revolución. Con nuestra propuesta de reglamentación de la idoneidad para llenar los cuadros del Estado venimos a coincidir, en consecuencia, con la filosofía política de Karl Popper, un profundo pensador de la democracia liberal que

acuñó el concepto de la “sociedad abierta”⁴. Popper rescata la famosa oración fúnebre de Pericles, el fundador de la democracia ateniense, en la antigua Grecia de cinco siglos antes de Cristo, al brindar un homenaje a los atenienses muertos en las famosas guerras del Peloponeso, narradas por Tucídides. Recojemos algunos párrafos que merecen recordarse:

"Nuestras leyes ofrecen una justicia equitativa a todos los hombres por igual, en sus querellas privadas, pero eso no significa que sean pasados por alto los derechos del mérito. Cuando un ciudadano se distingue por su valía, entonces se lo prefiere para las tareas públicas, no a manera de privilegio, sino de reconocimiento de sus virtudes, y en ningún caso constituye obstáculo la pobreza..."

"Nuestra administración favorece a la mayoría y no a la minoría: es por ello que la llamamos democracia."

"La libertad de que gozamos abarca también la vida corriente; no recelamos los unos de los otros, y no nos entrometemos en los actos de nuestro vecino, dejándolo que siga su propia senda."

"Pero esta libertad no significa que quedemos al margen de las leyes. A todos se nos ha enseñado a respetar a los magistrados y a las leyes y a no olvidar nunca que debemos proteger a los débiles. Y también se nos enseña a observar aquellas leyes no escritas cuya sanción sólo reside en el sentimiento universal de lo que es justo."

"Nuestra ciudad tiene las puertas abiertas al mundo; jamás expulsamos a un extranjero."

"Somos libres de vivir a nuestro antojo y, no obstante, siempre estamos dispuestos a enfrentar cualquier peligro."

"Amamos la belleza sin dejarnos llevar de las fantasías, y si bien tratamos de perfeccionar nuestro intelecto, esto no debilita nuestra voluntad."

"Admitir la propia pobreza no tiene entre nosotros nada de vergonzoso; lo que sí consideramos vergonzoso es no hacer ningún esfuerzo para evitarla."

"El ciudadano ateniense no descuida los negocios públicos por atender sus asuntos privados."

"No consideramos inofensivos, sino inútiles, a aquellos que no se interesan por el Estado; y si bien sólo unos pocos pueden dar origen a una política, todos nosotros somos capaces de juzgarla."

"No consideramos la discusión como un obstáculo colocado en el camino de la acción política, sino como un preliminar indispensable para actuar prudentemente."

⁴ Popper, Karl, *The Open Society and Its Enemies*, 1945. Edición española de Paidós. Se trata de una obra donde se realiza una magistral crítica a los enemigos de la democracia.

"Creemos que la felicidad es el fruto de la libertad y la libertad, del valor, y no nos amedrentamos ante el peligro de la guerra."

"Resumiendo: sostengo que Atenas es la Escuela de la Hélade y que todo individuo ateniense alcanza en su madurez una feliz versatilidad, una excelente disposición para las emergencias y una gran confianza en sí mismo."

La presencia de un cuerpo idóneo de funcionarios carrera en los distintos ministerios estimulará a nuestros políticos profesionales a elevar las miras, como lo hizo en su tiempo Pericles, el padre de la democracia ateniense. O como lo hiciera Sarmiento, impulsor de la Argentina refulgente e imparable de fines del siglo XIX y comienzos del XX. La presencia de una administración pública competente permitiría a nuestros políticos a elevar la puntería y fijar grandes objetivos de largo plazo para el país. Necesitamos una seguidilla de personalidades en la presidencia, como supimos tenerlas hace más de un siglo con Urquiza, Mitre, Sarmiento, Avellaneda, Roca o Carlos Pellegrini. Se trata de la discusión a fondo de las políticas de Estado. Se facilitaría así enormemente la tarea de los verdaderos políticos de raza que aparecerán en nuestro país, porque éstos tendrán disponible, además de las metas, un conjunto de opciones y cursos de acción preparadas por los funcionarios de carrera, con las que podrán alcanzarlas, y lucirse ante la opinión pública al mostrar un país que funciona. Un Estado compuesto por funcionarios competentes es un formidable instrumento de gobierno para los políticos genuinamente interesados en el bien común y en el funcionamiento de las instituciones. Aunque la presencia de una administración pública meritocrática implique la terminación de la política de bajas miras implícita en el sistema clientelista.

La implementación de un sistema de idoneidad puede implicar inicialmente el aumento del gasto público, pero en el mediano y largo plazo genera un gran ahorro pues elimina el endémico vicio de la política argentina que son los nombramientos de favor, los más caros para el erario público, y los más perniciosos para la eficiencia del Estado. En realidad, el sistema de exámenes e idoneidad resulta a la larga ser el dique más fuerte para la contención del gasto público y la inflación.

Conclusiones

Nuestro país demostró acabadamente desde fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX que tiene las condiciones para ser un gran país. No solamente por la vastedad y riqueza de sus recursos naturales, sino también por la calidad humana de sus habitantes. Está constituido por un crisol de razas provenientes de las más diversas regiones del globo y ese factor, que impide el "in breeding", ayuda a nuestra fortaleza étnica. Pero también ayuda al establecimiento de un régimen democrático. Tenemos todo a nuestro favor como los Estados Unidos, país que creció sobre la base de la igualdad de oportunidades, el mérito y esfuerzo personal de cada uno de sus habitantes. A nuestro juicio la gran diferencia de Estados Unidos y la Argentina consiste en que el país del norte tiene un Estado en serio. El país supo librarse oportunamente del "spoils' system", en tanto que en nuestro medio ese sistema es la ley del lugar. Es un sistema que vilifica la competitividad, el esfuerzo personal y en cambio endiosa al amiguismo, el privilegio y la mediocridad.

El gran economista y sociólogo Vilfredo Pareto opinaba que la historia humana sería muy distinta si la inteligencia se transmitiera de generación en generación entre los hombres por herencia. No es así. Aparentemente, en el caso de la raza humana, el Creador ha distribuido la inteligencia al azar. El caballo, por ejemplo, transmite a sus vástagos el color del pelo, la velocidad, o de los caracteres físicos en general. El hombre, también pero con la importantísima excepción de la inteligencia. En otras palabras, las diferencias de inteligencia no están en los genes, sino que son productos artificiales de la educación o el medio en que se desarrolló cada uno. O sea que el talento se encuentra muy distribuido al azar entre ricos y pobres. Por ello para detectar el talento es necesario que un país cuente con una educación primaria y secundaria igualitaria y de calidad para todos. Pero además las naciones tienen que tener mecanismos institucionales que ayuden a que los individuos, hombres o mujeres, mas talentosos y honestos lleguen a la cúspide de la pirámide social. Cuando ese mecanismo funciona, la prosperidad de esa nación esta asegurada. Ese mecanismo en las sociedades modernas es precisamente el empleo administrativo público sobre la base del mérito. Ese es el mecanismo que la sociedad argentina no posee y la arroja hacia el subdesarrollo y al atraso. El gran filosofo español José Ortega y Gasset comentando sobre el gran apogeo español de fines del siglo XV y gran parte del siglo XVI, en su hermoso libro sobre la decadencia de España⁵ nos dice textualmente

Inventa Castilla grandes empresas excitantes, se pone al servicio de altas ideas jurídicas, morales, religiosas; dibuja un sugestivo plan de orden social; impone la norma de que todo hombre mejor debe ser preferido a su inferior; el activo al inerte; el agudo al torpe; el noble al vil. Todas estas aspiraciones, normas, hábitos, ideas se mantienen durante algún tiempo vivaces. Las gentes se alientan influidas eficazmente por ellas, creen en ellas, las respetan y las temen. Pero si nos asomamos a la España de Felipe III, advertimos una terrible mudanza. A primera vista nada ha cambiado, pero todo se ha vuelto de cartón y suena a falso.

El concepto orteguiano de la España pujante del año 1500 contra la decadente del año 1600, nos evoca una comparación entre la Argentina refulgente de 1880 contra la decadente Argentina de 1980, donde todo se ha vuelto de cartón y suena a falso

⁵ Ortega y Gasset, José, España Invertebrada, 1922, Obras Completas, Edición de 1955, Tomo III, pag. 69