

Cultura Económica

Neopatrimonialismo y cultura institucional

AÑO XXXIII - DICIEMBRE 2015

Nº 90



*Neopatrimonialismo
y cultura institucional*

CENTRO DE ESTUDIOS EN ECONOMÍA Y CULTURA
UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA

CULTURA ECONÓMICA

DICIEMBRE 2015 | AÑO XXXIII | N°90

Director

Carlos G. Hoevel

Secretario de Redacción

Álvaro Perpere Viñuales

Consejo de Redacción

Ricardo Crespo

Octavio Groppa

Gustavo Hasperué

Carlos G. Hoevel

Joaquín Migliore

Patricio Millán

Ernesto O'Connor

Agustina Rosenfeld

Rafael Sassot

Camilo Tiscornia

Carlos H. Torrendell

Asistente de Redacción

Agostina Prigioni

Consejo Académico

Nestor Auza †

Academia Nacional de la Historia

William Campbell

Philadelphia Society

Samuel Gregg

Center for Economic Personalism

Francisco Leocata

Universidad Católica Argentina

Miguel Alfonso Martínez Echevarría

Universidad de Navarra

Daniela Parisi

Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano

Rafael Rubio de Urquía

Universidad Autónoma de Madrid

Charles Wilber

University of Notre Dame

Stefano Zamagni

Università di Bologna

En la tapa reproducimos la pintura «Otoño en Buenos Aires» (2010) óleo sobre tela, 90 x 70 cm, de la artista argentina María Ester Rey.

CULTURA ECONÓMICA es una Revista del *Centro de Estudios en Economía y Cultura* (CEEC) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Pontificia Universidad Católica Argentina de una periodicidad de dos números por año. Creada en 1983 bajo el nombre de *Revista Valores en la sociedad industrial*, la revista tiene como objetivo la publicación de los estudios, ensayos y actividades del CEEC y de autores vinculados a su temática, centrada en el estudio de las implicancias culturales de los problemas económicos de nuestro tiempo.

Cultura Económica acepta colaboraciones para todas sus secciones, en castellano o en inglés, presentadas por académicos y profesores de todas las universidades. Los artículos de investigación recibidos están sujetos a un proceso de revisión del Consejo de Redacción y de referato anónimo con evaluadores externos. Todos los textos publicados son responsabilidad de sus autores y no comprometen la opinión de la Pontificia Universidad Católica Argentina.

Actualmente *Cultura Económica* está indexada en las bases de datos DIALNET, EBSCO Academics y LATINDEX (catálogo y directorio).

Dirigir el envío de comentarios a: *Revista Cultura Económica* (UCA) Av. Alicia Moreau de Justo 1400, Edificio Santo Tomás Moro 4° piso, CP: C1107AFB, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Tel. (54 11) 4338-0786. E-mail: culturaeconomica@uca.edu.ar. Sitio web: www.uca.edu.ar/culturaeconomica. Allí pueden consultarse los números anteriores.

Costo por unidad: \$100. Recargo por envío: para Argentina, \$8,03 + IVA; para MERCOSUR, U\$S 13,67; para el resto de América, U\$S 15,68; para el resto del mundo, U\$S 16,75.

Revista Cultura Económica. Editor responsable: Carlos Germán Hoevel. Derechos reservados. Propietario: Fundación Universidad Católica Argentina. Registro de la Propiedad intelectual N° en trámite. Marca registrada. ISSN N° 1852-0588

Preimpresión e Impresión: Ricardi Impresos – Terrada 5470, C1419DMD, CABA - Tel.: (011)-4571-7107

Los autores de los artículos publicados en el presente número ceden sus derechos, en forma no exclusiva, para que se incorpore la versión digital de los mismos al Repositorio Institucional de la Universidad Católica Argentina, como así también a otras bases de datos que dicha Universidad considere de relevancia académica.

Revista CULTURA ECONÓMICA

• Editorial | *Editorial*

- Neopatrimonialismo y Cultura Institucional** | *Neopatrimonialism and Institutional Culture* 2
Vicente Espeche Gil, Dulce María Santiago y Carlos Hoevel

• Artículos | *Articles*

- Neopatrimonialismo y Función Pública** | *Neopatrimonialism and Civil Service* 8
Gerardo Sanchis Muñoz
- Lecciones de la carrera diplomática para la formación de la burocracia argentina** | *Lessons from the Diplomatic Career for the Formation of Argentine Bureaucracy* 30
Hugo Luis Dalbosco

• Ensayos | *Essays*

- Raíces del problema institucional argentino: una reflexión** | *The Roots of Argentine Institutional Problem: a reflection* 44
Carlos Hoevel
- Neopatrimonialismo y patronazgo-clientelismo. Una revisión temática de Literatura** | *Neopatrimonialism and Patronage-Clientelism. A Thematic Review of Literature* 60
Marcelo Resico

• Reseñas de libros | *Book's reviews*

- Daniel Cohen. *Homo oeconomicus: el hombre perdido en la posmodernidad*** | *Daniel Cohen. Homo Economicus: Man Lost in Postmodernism.* 76
Alvaro Perpere Viñuales

Neopatrimonialismo y cultura institucional

A comienzos de 2012, un grupo de profesores de distintas disciplinas de la UCA comenzamos a reunirnos mensualmente para buscar respuestas a una pregunta: ¿hacia dónde va la Argentina? Partíamos de la convicción de que la formulación de un interrogante así de amplio, aunque poco preciso para los actuales cánones académicos, era en realidad muy propio de lo universitario, que debe apuntar siempre a las razones últimas de las cosas. Además, teníamos la intuición de que las respuestas solo podrían surgir de un proceso de diálogo abierto a distintas disciplinas, experiencias, enfoques y personas, en definitiva, de un diálogo plural que procurara reducir el componente ideológico que privilegia las respuestas sobre los interrogantes. Por otra parte, si queríamos evitar también el encierro típico de los especialistas dentro de una comunidad epistémica en la que en general se comparten *a priori* las mismas ideas creyendo que estas son las únicas que cuentan, debíamos ante todo abrir el circuito del diálogo a personas provenientes de otras universidades e incluso de otros medios distintos al académico. De esta manera, decidimos alternar nuestras reuniones, con conversaciones con invitados de distintas proveniencias que enriquecieran y desafiaran nuestras propias perspectivas.

Desde el principio, otra intención implícita o explícita de nuestro Seminario ha sido también tratar de comprender y repensar la realidad argentina como un aporte para aquellos que se dedican a conducir y representar a nuestros ciudadanos. En este sentido, delineamos algunos temas y problemas, como una agenda potencialmente utilizable por otros, conforme a lo que nuestros invitados nos transmitían.

A lo largo del primer año (2012) nos visitaron Santiago Kovadloff, Alieto Guadagni, Vicente Massot, José Nun y Luis Alberto Romero. Ya desde la primera reunión planteamos que probablemente la situación compleja de nuestro país obedecía a la influencia de un "factor cultural" y que, por ello, interesaba la relación entre *cultura y política*. Uno de nuestros invitados pronunció una frase que nos llamó la atención por ser una constante en autores latinoamericanos cuando se refieren a la identidad cultural de nuestra región: "El problema es que la salvación en la Argentina se ha vuelto una tarea individual y *la patria no es cosa individual*." Otro nos comentó: "es necesario apuntar en algún momento a la dimensión antropológica de lo social. En la medida en que no hagamos una introspección cultural de este tipo vamos a seguir cayendo en la tentación de apelar a los salvadores del momento". Sin embargo, y a pesar del reconocimiento de la importancia del factor cultural, no nos resignábamos a pensar que la política fuera sólo un reflejo de la particular cultura de nuestra sociedad. De hecho, otro de nuestros invitados nos decía: "Es en el *tema del Estado* donde está una de las claves para lo que sucede en la Argentina. La cuestión institucional debería ser el centro de un programa de cambio (...) No hay salida sin resolver la cuestión del Estado". Cultura y Estado, cultura e instituciones, palabras que resonaban constantemente en nuestra mesa, pero ¿cómo pensarlas como un todo relacionándolas entre sí?

Al terminar el primer año habíamos llegado a la primera aunque provisional conclusión de que uno de los caminos para responder a nuestra pregunta inicial pasaba por la dimensión cultural de nuestra compleja realidad institucional. La cuestión no era optar entre la cultura o las instituciones, sino investigar el intrincado entramado de relaciones existente entre ambas. Ello

nos llevaría a considerar no sólo los importantes aspectos formales de nuestras instituciones políticas, jurídicas, sindicales, empresariales, y mediáticas, sino también su dimensión histórica y cultural, lo cual nos conduciría a analizar también el papel de sus respectivas dirigencias como intérpretes y mediadores vivientes entre la cultura y las instituciones en un proceso de permanente interacción y evolución.

Fue entonces que nuestra experiencia pasó a denominarse *Seminario Permanente sobre la Cultura Institucional de los Argentinos (CUIA)*. Durante el segundo año (2013), continuamos alternando nuestras reuniones, con encuentros con invitados como Rubén Giustiniani, José O. Bordón, Julio Cobos y Roberto Lavagna. Ese año fue fructífero para llegar a precisar todavía más nuestro objeto de investigación. Habíamos podido identificar algunas cuestiones y problemas presentes en la transición de la democracia argentina: las dificultades en torno a la vigencia de la ley en la determinación de nuestras conductas reales, las actitudes de los funcionarios y políticos argentinos en relación a la verdad –especialmente ante la manifiesta incredulidad de la que se había hecho acreedor el INDEC– la difusión de prácticas corruptas en la cúspide y en la base del Estado, la falta de transparencia en los procesos de selección de los dirigentes políticos y de funcionarios públicos no políticos, el exceso de tolerancia en cuanto a la idoneidad de las personas que son llamadas a desempeñar tareas de responsabilidad en el Estado, la falta de transparencia en la financiación de los partidos y las campañas electorales. Todo esto converge en una gran cuestión cultural-institucional que nos parecía sintetizar la esencia de nuestro problema: el fenómeno de la colonización del Estado por parte de una cultura patrimonialista que lo considera una propiedad o botín de uno o más grupos de interés o privilegio, y lo convierte en un gran foco de corrupción, y obstaculiza gravemente la generación de bienes públicos esenciales para la sociedad, como la justicia, la educación, y la salud, fundamentales para la consecución del bien común.

Así, al finalizar el año 2014 habíamos acumulado suficientes elementos de juicio como para convocar una jornada de reflexión y diálogo, conservando el interrogante original de "¿Hacia dónde va la Argentina?", mientras que el eje temático era el de la colonización del Estado. La jornada se desarrolló en dos sesiones matutinas y dos vespertinas en la que invitamos a líderes políticos, dirigentes empresariales, sindicales, académicos, referentes mediáticos y de agrupaciones intelectuales. Luego de una introducción general a cargo de Hugo Gobbi y de Gerardo Sanchis Muñoz, quien presentó los rasgos generales del sistema patrimonialista vigente en la Argentina, se abrieron cuatro mesas de discusión. En la primera, dedicada a la política, con una introducción a cargo de Hugo Dalbosco y coordinada por Clara Mariño, participaron Ricardo Alfonsín, Joaquín De la Torre, Gabriela Michetti y Juan Carlos Zabalza. La segunda mesa, centrada en la temática institucional-cultural, con una introducción de Carlos Hoevel y coordinación de Dulce Santiago, contó con la participación de Nélide Cervone, Gustavo López, Marcos Novaro y Luis Alberto Romero. La tercera, por su parte, abocada al tema económico-empresarial, estuvo compuesta por Marcelo Resico y Marita Carballo, en la introducción y coordinación respectivamente, y Luis Bameule, Alfonso Prat Gay y Cristina Ueltschi como oradores. Por último, el panel dedicado a la temática social, estuvo coordinado por Gabriel Castelli y contó con la participación de Claudia Bernazza, Carlos Custer, Leandro Despouy y Alieto Guadagni.

Al concluir la jornada habíamos enriquecido aún más la lista de nuestras preguntas que la de las respuestas: ¿Qué se puede hacer para que nuestro Estado evite el fenómeno de la confusión entre los roles públicos y los fines particulares, a la que algunos denominan como colonización o patrimonialización del Estado? ¿Cómo se evita el nombramiento de personas a sabiendas de que no reúnen los requisitos de idoneidad para desempeñar las funciones para las que son designadas? ¿De qué modo se pone límite al afán por perpetuarse en el poder comprando voluntades, cambiando las reglas de juego y violentando el espíritu de las leyes? ¿Cómo dar un marco cultural e institucional a una economía de mercado competitiva y transparente, regulada por leyes justas y fiscalizada por un Estado eficiente y gestionado por funcionarios leales a la ley, antes que al jefe de turno?

Estas y otras preguntas animaron nuestros sucesivos debates. El año 2015 nos encontró trabajando en torno a la dificultad para generar una cultura institucional que supere uno de los males centrales del patrimonialismo: la corrupción. Entre nuestros invitados se encontraron

Manuel Garrido, Marcelo de Jesús y Waldo Villalpando. Al terminar el año convocamos una reunión abierta con Fernando Iglesias, Jesús Rodríguez, Orlando Ferreres y Cynthia Hotton, quienes protagonizaron un activo e interesante debate sobre estas cuestiones.

A la universidad le cabe la función de pensar toda la realidad, y de reflexionar sobre sus causas últimas y su problemática. Este es el modo específico que adquiere la responsabilidad de los académicos de comprometerse con la situación en la que les toca vivir. El aprendizaje es también en función de la apertura de la universidad a un diálogo con la sociedad, de la que se nutre y a la que sirve. Ese diálogo, necesariamente plural, es el reaseguro de que ésta se halla en permanente contacto con la realidad que cambia y que realimenta el contenido de la enseñanza y el aprendizaje. De él participa no sólo la cabeza de la institución, sino el cuerpo docente en las distintas disciplinas que procuran seguir de cerca la evolución de la realidad en sus facetas económicas y sociales, técnicas, artísticas y espirituales. La noción de cultura, de alguna manera, conjuga el conjunto de conocimientos y conductas a que dan lugar todos estos campos que son objeto de la tarea universitaria. El factor cultural aparece, entonces, como central en el análisis de los fenómenos sociales, económicos y políticos. Las conductas en la práctica cotidiana, en las distintas dimensiones de la vida social, parecen guiadas por criterios condicionados culturalmente sobre el valor de la vida propia y ajena. Esto se manifiesta en todos los órdenes de la vida en sociedad. Incluye las formas de hacer política, administrar el Estado, acatar o eludir el acatamiento a la ley, la manera de generar, acumular y distribuir riqueza, la concepción del espacio físico, privado y público, las pautas de lo que es prestigioso o reprochable y lo que estamos dispuestos a hacer para promover o frenar lo uno y lo otro.

En nuestra cultura, al igual que lo que ocurre en otras partes, la popularidad parece haber reemplazado al prestigio, el compromiso social o simplemente la honestidad. La problemática de los valores que tienen vigencia en la cultura de un país y orienta las conductas de los miembros de una sociedad, forma parte del catálogo de las cuestiones que nos interesa profundizar. Hemos considerado que a lo largo de estos años nuestra sociedad ha padecido largos períodos de inflación y corrupción pública y ha improvisado formas para sobrevivir en ella, a la vez que generó un umbral de anestesia, tolerancia o resignación, que en otras sociedades no serían concebibles. Las notas señaladas parecen poner en evidencia una sociedad cuya cultura institucional es todavía débil, en la medida en que muchas veces las conductas no parecen regirse por la obediencia íntima a las leyes y normas, sino por la defensa y promoción de intereses predominantemente individuales o de facción.

El modesto ejercicio que hacemos en nuestro Seminario forma parte de la que consideramos saludable proliferación de iniciativas que desde la sociedad civil procuran canalizar un interés por la cosa común, una preocupación, y un deseo de participación, que tal vez no encuentran cauces mejores donde expresarse. Pero además consideramos que este tipo de iniciativas son propias de la vida universitaria. El aprendizaje en la universidad no depende solamente de la enseñanza formal de los docentes y del interés de los alumnos por aprender sino también de la imaginación y la curiosidad de los grupos de investigación por abrirse a los problemas de la realidad. El punto de partida para la apertura al diálogo es, en nuestro caso, el de un grupo de académicos de una universidad cuyos principios, fundados en la idea de una búsqueda desinteresada de la verdad, nos exhorta permanentemente a adoptar otros puntos de vista para buscar las razones últimas de nuestros problemas con la mayor lucidez y honestidad intelectual posibles. Nuestra Patria, a doscientos años de vida independiente, nos convoca a este servicio de educación y de investigación. Se trata de una tarea apasionante, en estos tiempos que se caracterizan por el dinamismo de cambios de todo tipo, que alcanzan al planeta entero, y que sin embargo, no están exentos de ambigüedad respecto de la adecuación de las conductas concretas a los valores que se profesan o exaltan.

Vicente Espeche Gil (Director del CUIA)

Dulce María Santiago (Ex directora del CUIA)

Carlos Hoevel (Director Cultura Económica, miembro del CUIA)

Neopatrimonialism and Institutional Culture

At the beginning of 2012, a group of professors from different disciplines of UCA started to meet monthly to find answers to a question: where is Argentina going? We set off from the conviction that the formulation of such a broad question –although it did not seem very accurate for the current academic canons– was in fact very typical of the University, which should always seek for the ultimate reasons of things. In addition, we had the intuition that responses could only arise from an open dialogue with different disciplines, experiences, approaches and people; in short, a plural dialogue that would seek to reduce the ideological component that favors answers over questions. On the other hand, if we wanted to avoid also the typical confinement of specialists within an epistemic community in which the same *a priori* ideas are generally shared believing that these are the only ones that count, we had to open the dialogue to people from other universities and even from other backgrounds different from Academia. This is why we decided to alternate our meetings with conversations with guests that enriched and challenged our own perspectives.

Another implicit aim of our Seminary has been from the beginning to try to understand and rethink Argentine reality as a contribution to those who lead and represent our citizens. Therefore, we outlined some subjects and problems as a potential agenda able to be used by others in regard to what our guests would transmit us.

Along the first year (2012) we received the visit of Santiago Kovadloff, Alieto Guadagni, Vicente Massot, José Nun and Luis Alberto Romero. From the first meeting we posed that our country's difficult situation was probably due to the influence of a "cultural component" and for this reason the relation between *culture and politics* was of our interest. One of our guests pronounced a usually repeated statement by Latin-American authors when referring to our region's cultural identity: "The problem is that salvation has become an individual task in Argentina, and a country is not an individual matter". Another one referred: "It is necessary to analyze the anthropological dimension of society. As long as we do not make any cultural introspection, we will keep falling in the temptation to appeal to shot-time saviors". However, and despite the acknowledgement of the cultural component, we did not give up on the idea that politics is just a reflection of our society's singular culture. In fact, another one of the guests in the Seminar affirmed: "The *Government subject* is one of the keys to what occurs in Argentina. The institutional question should be the core of a transformation program (...) There is no way out without solving the problem of Government". Culture and Government, Culture and Institutions, words that reverberated continuously at our table. But how could we think them as a whole?

By the end of the first year, we had arrived to the first provisional conclusion that one of the paths to respond our initial question was related to the cultural dimension of our complex institutional reality. The idea was not to choose between culture and institutions, but to focus our research on the intricate relations between them. That would lead us to study not only the formal important aspects of our political, legal, corporate, and media institutions, but also its historical and cultural aspects, which would take us to analyze also the role of its respective leaders as interpreters and living mediators between culture and institutions in a

process of permanent interaction and evolution.

It was then when our experience started to be called *Permanent Seminar on Argentine Institutional Culture* (CUIA). During the second year (2013) we continued to alternate our meetings with the reception of guests among which we received Rubén Giustiniani, José O. Bordón, Julio Cobos and Roberto Lavagna. It was a fruitful year to specify even more our research object. We were able to identify some issues and problems of Argentine democracy transition: difficulties around the validity of law in the determination of our actual behavior, public officers and politicians' attitudes towards the truth –especially before INDEC's explicit lack of credibility– the broadcasting of corruption practices at the top and bottom of the Government, lack of transparency in the process of selection of political leaders and of public officials, an excessive tolerance in the eligibility of candidates at responsible positions in the Government, lack of transparency in the funding of political parties and electoral campaigns. All this merges in a great cultural-institutional issue that could synthesize the essence of our problem: the phenomenon of Government colonization by a patrimonialist culture that turns the Government into a big source of corruption, greatly blocking the production of public goods which are essential to society, such as justice, education, and health, basic to the achievement of the common good.

Thus, by the end of 2014 we had achieved enough elements to organize a conference on the question "Where is Argentina going?" We focused on Government colonization as the main theme. There were two morning sessions and two evening sessions in which we invited political leaders, business leaders, trade unionists, academics, media referents and intellectuals. After a general introduction by Hugo Gobbi and Gerardo Sanchis Muñoz, who presented the general features of the patrimonial system in Argentina, four discussion groups were opened. In the first one, dedicated to politics, with an introduction by Hugo Dalbosco and coordinated by Clara Mariño, Ricardo Alfonsín, Joaquín De la Torre, Gabriela Michetti and Juan Carlos Zabalza participated as main speakers. The second panel, centered on the institutional-cultural subject, with an introduction by Carlos Hoevel and the coordination of Dulce Santiago, was attended by Néida Cervone, Gustavo López, Marcos Novaro and Luis Alberto Romero. The third panel addressed the economic and business approach to the subject with the introduction by Marcelo Resico and the coordination of Marita Carballo. Luis Bameule, Alfonso Prat Gay and Cristina Ueltschi were the speakers on these topics. Finally, the panel dedicated to social issues was coordinated by Gabriel Castelli and was attended by Claudia Bernazza, Carlos Custer, Leandro Despouy and Alieto Guadagni.

By the end of the event, we had enriched the list of inquiries rather than the answers to our questions. What can be done to help our Government stop blending together public functions and individual aims, which some describe as Government colonization or patrimonialism? How is it possible to avoid appointing people who do not meet the eligibility requirements to perform their duties? How can the desire to perpetuate oneself in power by the means of buying wills, changing the rules of the game and violating the spirit of the laws be limited? How to give a cultural and institutional framework to a competitive and transparent market economy regulated by fair laws and supervised by an efficient Government and managed by law-abiding officials, rather than the leader of the moment?

These and other questions encouraged our consecutive debates. The year 2015 found us working around the difficulty to generate an institutional culture that would be able to overcome one of the main evils of patrimonialism: corruption. Among our guests were Manuel Garrido, Marcelo de Jesus and Waldo Villalpando. At the end of the year, we convened an open meeting with Fernando Iglesias, Jesus Rodríguez, Orlando Ferreres and Cynthia Hotton, who had an active and interesting

debate on these issues.

The University's duty is to think about reality as a whole, and to reflect on its ultimate causes and its problems. This is the specific mode that attains the responsibility of academics to commit to the situation in which they live. Learning at University is also in regard to opening a dialogue with society, which it nurtures and serves. This necessarily plural dialogue is the reassurance of University's permanent contact with the changing reality that nurtures the teaching and learning process. The responsibility for this dialogue is not only of the head of the institution, but also of its professors who seek to follow the evolution of reality in its economic, social, technical, artistic and spiritual aspects. The notion of culture, in a way, combines knowledge and behaviors that create all the fields that are the object of the university's mission. Therefore, the cultural dimension seems vital for the analysis of social, economic, and political phenomena. Daily practice in social life's different domains, appear to be guided by culturally conditioned criteria on the value of one's own life and the lives of others. This includes different ways of doing politics, managing Government, obeying or avoiding compliance with the law, the ways of generating, accumulating and distributing wealth, the conception of physical, private and public space, the judgement of what is prestigious or reprehensible, and the definition of what we are willing to do or not.

In our culture, as in others, popularity might have replaced prestige, social commitment, or plain honesty. Values that have validity in a certain country's culture and that guide its members' actions, are part of the questions that we are interested to deepen. Throughout these years, our society has suffered long periods of inflation and public corruption and has improvised ways to survive in it, while generating a threshold of anesthesia, tolerance or resignation – implausible in other cultures. These seem to highlight a society whose institutional culture is still weak, insofar as behaviors do not often seem to be ruled by close obedience to laws and norms, but by the defense and promotion of predominantly individual or faction interests.

Our Seminar's modest exercise is part of what we consider a healthy rise of initiatives leading to create awareness and social participation towards the common good starting from civil society, which may not find better ways to be expressed. Moreover, we consider these types of initiatives are emblematic of University life. Not only does learning at University depend on formal lectures by professors and students' own interest in their studies, but also on the imagination and curiosity of research groups in order to discover and analyze the problems of reality. In our case, the starting point has been that of being a group of academics from a University whose principles, based on the idea of a disinterested search for truth, exhorts us to permanently adopt other points of view to seek for the ultimate reasons with the greatest possible intellectual clarity and honesty. Two hundred years after its independence, our country asks us to this service of research and education. In times marked by the dynamism of change in the entire planet and uncertainty regarding adequacy between behaviors and avowed values, this is an exciting task.

Vicente Espeche Gil (CUIA Director)
Dulce María Santiago (CUIA Former Director)
Carlos Hoevel (Director of *Cultura Económica*, CUIA member)

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 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 Dahl¹, 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 región².

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 público³. 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 Ushuaia⁴. Estas prácticas replican las que tradicionalmente se habían institucionalizado en empresas públicas argentinas, en donde se consideraba al empleo como un bien de familia⁵. 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 Estado⁶. 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 décadas⁷. 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 2012-2015

	Chile	Uruguay	Argentina
Institutions			
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
Education Indicators			
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 segundo⁸.

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 mundo⁹, 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 Sachs¹⁰. 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).¹¹

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 instituciones¹². 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? ¹³.

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"¹⁴ cuando en la idea de calidad institucional está implícita la necesidad de limitar el abuso de poder, y de que la decisión democrática prevalezca¹⁵. 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:

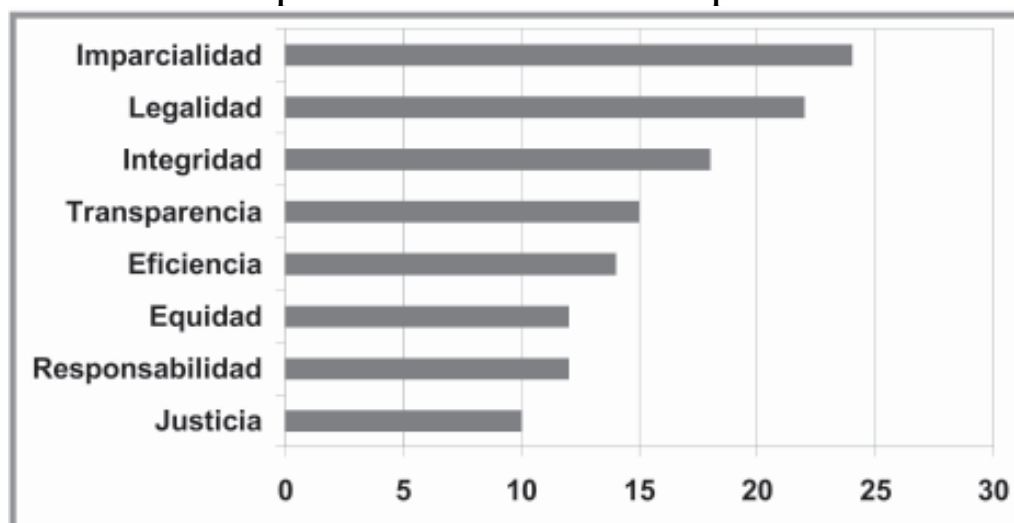
Aludo al desarrollo de una burocracia estatal que sea **imparcial**, que trate a todos los ciudadanos del mismo modo, con personal competente que haya sido seleccionado por sus conocimientos técnicos, no por su lealtad política o como recompensa política hacia alguien. Ése, creo, es un déficit claro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

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)¹⁷. 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 competencia¹⁸. 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 capturados¹⁹.

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 pública²⁰.

2. Competencia

En segundo lugar, la Idoneidad Pública supone que los funcionarios detentan 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 épica²¹.

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 equivocado²².

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 débil²³.

- 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 empresarios²⁴.

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 estricto²⁵.

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 (funcionarado) pública
<i>Public Functions</i>	"Función Pública" (#)	Funciones del Estado
<i>Public Policies</i>	"Políticas Públicas"	No posee. Término ambiguo.
<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 Común¹, a partir de la ideología

subyacente derivada de la teoría del *rational choice*, y del paradigma del *homo economicus*². 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 idealistas³.

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 éste²⁹.

- 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 latinoamericanos³⁰.

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 "gobernabilidad", 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 20th 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 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/ 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 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.
- Mazucca, 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.1.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> Último 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. 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> Último 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.

¹ "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).

² "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).

³ "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)".

⁴ "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).

⁵ "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 cumplan 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).

⁶ 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).

⁷ "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).

⁸ 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).

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

¹⁰ 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.

¹¹ El subrayado es nuestro.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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 hiciese cargo del gobierno (económico) de la Argentina (Caballero y Dornbusch, 2002).

¹⁵ 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?"

¹⁶ El subrayado es nuestro.

¹⁷ 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).

¹⁸ 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).

¹⁹ 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).

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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".

²⁶ "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).

²⁷ 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.

²⁸ 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.

²⁹ 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.

³⁰ 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".

Lecciones de la carrera diplomática para la formación de la burocracia argentina

HUGO DALBOSCO*

Revista Cultura Económica

Año XXXIII • Nº 90

Diciembre 2015: 30-43

Resumen: Este artículo describe la carrera profesional y el trabajo diplomático en Argentina, y destaca el papel del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) en la selección y formación de profesionales idóneos, que contrasta con otros sistemas de selección y formación de funcionarios. El autor refleja el modo en que la Cancillería pudo generar su propia burocracia y consolidarse como un actor legitimado para responder ante situaciones de crisis e intervenir en la formación de políticas exteriores.

Palabras clave: servicio exterior – diplomacia – idoneidad – política exterior – Argentina

Lessons from the Diplomatic Career for the Formation of Argentine Bureaucracy

Abstract: This article describes the career and diplomatic work in Argentina, and highlights the role of the National Foreign Service Institute of the Argentine Ministry of Foreign Affairs (ISEN) in the selection and training of skilled professionals, which contrasts with other systems of selection and training of officials. The author shows how the Foreign Ministry could generate its own bureaucracy and establish itself as a legitimate actor able to respond to crisis situations and intervene in the formation of foreign policy.

Keywords: foreign service – diplomacy – eligibility – foreign policy – Argentina

I. Introducción

Existe una cierta correlación entre el nivel de desarrollo y el grado de burocratización estatal. Tal relación fue postulada por diversos estudios que se realizaron desde los años '90 (Rauch y Evans, 1999; Longo, 2002) y también es comprobable a simple vista. En efecto, los países desarrollados cuentan con burocracias estables, profesionales y competitivas, asentadas en el principio del mérito y asistidas por una carrera profesional que asegura un estándar de calidad y al mismo tiempo neutraliza

posibles distorsiones (Prats Catalá; 2001). El subdesarrollo, por su parte, presenta en general altos niveles de corrupción, clientelismo, nepotismo y politización de la administración pública. Entre uno y otro extremo, hay varias estaciones intermedias, que obedecen a la evolución histórica, a la cultura y a la idiosincrasia de las respectivas sociedades. Es difícil, sin embargo, verter un juicio general porque, además, las burocracias no son conjuntos homogéneos sino distintos conglomerados, que varían entre sí en forma significativa, cualquiera sea su nivel de desarrollo. Combinando las

* Universidad Católica Argentina - hugoluisdalbosco@gmail.com

características modeladas por Weber en el marco de la complejidad creciente del Estado, la burocracia estatal es, más bien, una suerte de confederación de élites administrativas más o menos profesionalizadas. Podríamos percibir el grado de burocratización por la generalización de aquellas características en todos – o en la mayoría – de los conglomerados, o su concentración y aislamiento en uno o en pocos de ellos.

Pese a que se podría concluir que es necesario propiciar ese vínculo creativo entre el desarrollo y una élite político-administrativa meritocrática, los arreglos institucionales destinados a establecerlas parecen no constituir una prioridad de los sistemas políticos latinoamericanos, y tampoco en el caso de la Argentina. Sin perjuicio de ello, se pueden observar en varios países ciertos enclaves de élites burocráticas que realizan aquellos valores, aunque en forma circumscripta a políticas específicas. En la Argentina, el caso de los diplomáticos de carrera se destaca en el contexto de la burocracia nacional, pese a haber atravesado distintos regímenes políticos, a haber enfrentado cambios dramáticos de las circunstancias históricas nacionales y a las mutaciones del ámbito internacional. Aunque existen otras experiencias de desarrollo de burocracias a lo largo de la historia institucional argentina (Plotkin; Zimmermann; 2012a. y 2012 b.), respecto de las actualmente vigentes, particularmente en el ámbito de la administración centralizada, ninguna otra reúne en forma tan acabada las características típicas de los ideales de raigambre weberiana (selección y carrera por mérito, aptitud técnica, prestigio social, etc.) a las que debe sumarse una relativa influencia en el proceso de toma de la decisión política debido a las distintas modalidades de su intervención en el ciclo de formación de la política exterior.

II. La carrera diplomática

Pese a los cambios y a la complejidad de las relaciones internacionales, puede decirse que las funciones diplomáticas son variaciones y derivados de las glosadas

literariamente por Nicolás Maquiavelo (1979) en el siglo XVI y que se consagraran con la consolidación de los Estados westfalianos (Marín; 2002). Así, la observación e información, la negociación, la representación y la protección de los intereses nacionales parecen constituir el conjunto escueto y compacto que da forma a las tareas de los diplomáticos en todas partes del mundo.

La Ley del Servicio Exterior de la Nación agrupa las funciones de sus miembros en dos grandes conjuntos, las diplomáticas y las consulares. Las primeras consisten en "representar a la Nación", lo cual comprende:

- promover los intereses de la República;
- sostener los derechos derivados de los tratados, costumbres y usos internacionales;
- velar por el prestigio nacional;
- fomentar las relaciones políticas, económicas, culturales y sociales, y
- difundir el conocimiento del país.

Las funciones consulares, por su parte, abarcan la autorización de los actos jurídicos y genéricamente el registro civil, en forma regular, y la toma de testimonios, juramentos y declaraciones, así como la validación de instrumentos públicos por motivos de urgencia. Además, la ley, al explayarse sobre los deberes de los miembros del servicio exterior, agrega implícitamente la función de información regular a las autoridades gubernamentales.

Desde la perspectiva más genérica de la representación de los intereses del país, las funciones de los diplomáticos profesionales efectivamente abarcan los dos grandes ámbitos ya anticipados por Maquiavelo: la negociación y la información. Pero ambas actividades están mutuamente implicadas y difícilmente las tareas involucradas en cada una de ellas puedan ser distinguidas con precisión en el accionar concreto, más allá de la separación que pueda hacerse a los efectos analíticos.

La negociación internacional es la culminación de un proceso que se origina en la serie de vínculos de todo tipo que los

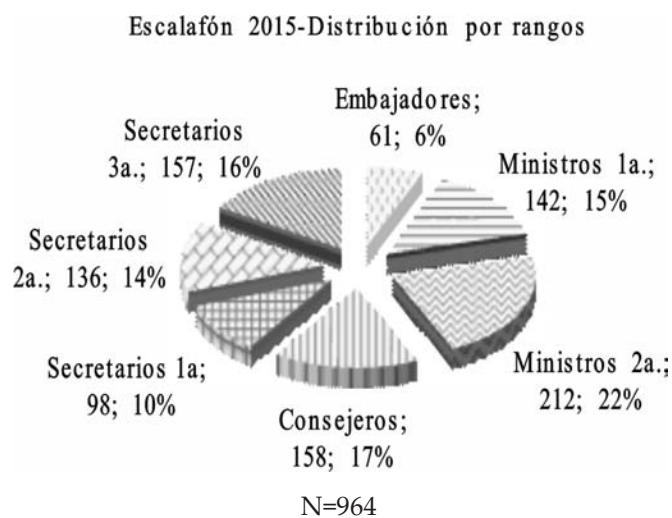
diplomáticos entablan con sus referentes políticos y con los de diversas actividades no necesariamente oficiales en los destinos o con los representantes extranjeros en nuestro país. Ello requiere del acopio de información sustantiva y variada, de la descripción de perfiles de personalidades, de antecedentes históricos y culturales, así como de los datos más crudos de la economía, las finanzas, la geografía, la demografía del país de destino o de los distintos componentes del organismo del sistema multilateral en el cual el diplomático ejerce sus funciones. Pero el acopio de la información sólo es el punto de partida; le sigue una tarea de interpretación y sistematización –de "inteligencia", en el sentido técnico de la palabra– que el agente diplomático sólo puede realizar a partir de una sólida formación cultural y de una afinada capacidad para asociar ideas.

Las nuevas exigencias han extendido el alcance de las funciones de información y negociación tradicionales. La primera, por ejemplo, no se restringe a la información vertical dentro del ámbito gubernamental sino que, en buena medida, se extiende a la sociedad en general (Marín; 2002). En la actualidad es crecientemente importante que los diplomáticos intensifiquen una relación más amplia y abierta con los ciudadanos y los grupos del país de destino y del propio y no sólo con los interlocutores oficiales o sus superiores jerárquicos (*diplomacia pública*). La segunda, ya no incluye solamente representantes de los gobiernos, sino de los grupos sociales, etc. El surgimiento de nuevos actores en el campo de las relaciones internacionales, la variedad y multiplicidad de fuentes de información, la gestación de redes múltiples, etc., también ha exigido la recíproca extensión del ámbito de actuación de los diplomáticos y la diversificación de sus modos de actuación (*diplomacia participativa*).

En este sentido el diplomático profesional debe estar en condiciones de coordinar y desempeñar todas las formas de la diplomacia contemporánea. Dada la alta exigencia de profesionalidad, la formación que reciben debe habilitarlos para manejar con solvencia las últimas tecnologías de comunicación, desarrollar capacidades para

tratar con los *mass-media*, las OSCs y el sector privado en general y ser capaces de reaccionar veloz y eficazmente frente a los acontecimientos.

Las funciones que se han reseñado son cumplidas por un número relativamente estable de diplomáticos profesionales. Al presente, la Argentina suma poco más de 950 funcionarios en actividad, ordenados en siete categorías. Algo menos de la mitad de ellos se desempeña en más de 90 embajadas, y más del doble en representaciones consulares. El resto, presta funciones en la Cancillería, distribuidos en las distintas áreas internas. Desde 1964 son reclutados anualmente, y luego formados, por el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN). Sólo ellos pueden ejercer las funciones diplomáticas en el exterior, con la única excepción de los embajadores políticos –y de un número reducido de funcionarios especializados de menor jerarquía– nombrados directamente por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado.



Los integrantes del SEN se estructuran en las siguientes categorías, en las cuales aparecen integradas las funciones diplomáticas y consulares:

- a) Embajador Extraordinario y Plenipotenciario
- b) Ministro Plenipotenciario de Primera Clase

- c) Ministro Plenipotenciario de Segunda Clase
- d) Consejero de Embajada y Cónsul General
- e) Secretario de Embajada y Cónsul de Primera Clase
- f) Secretario de Embajada y Cónsul de Segunda Clase
- g) Secretario de Embajada y Cónsul de Tercera Clase

El desarrollo de la carrera diplomática está pautado por la legislación. Los miembros del SEN desde el rango de Ministro hacia arriba deben contar con acuerdo del Senado para desempeñar sus funciones. Los ascensos del resto del personal de carrera se disponen por la vía administrativa. En ambos casos, el progreso en la carrera diplomática está reglamentado y la promoción la eleva o propone el Canciller, según sea el caso, luego de la intervención de una Junta Calificadora. El ascenso está supeditado a la existencia de vacantes en la categoría superior, pero sólo pueden ascender quienes acrediten una permanencia mínima de tres años en cada categoría –para acceder a algunas de ellas se exige, además, haber aprobado cursos especialmente diseñados para ellas por el ISEN. La Junta Calificadora ordena el grado de prioridad de los ascensos de acuerdo con la antigüedad y los méritos de los candidatos, asesora al Canciller en lo referente a promociones, traslados, sanciones, disponibilidades, retiros y mantiene actualizado el escalafón del SEN por orden de antigüedad y méritos. Dicho organismo está integrado por cinco miembros: es presidido por el Subsecretario de quien dependa el área de personal, y posee cuatro vocales con rango de embajador en actividad con funciones en la Cancillería. Anualmente, los funcionarios del SEN son calificados por sus superiores inmediatos, de forma confidencial, en un sistema de doble instancia mediante una foja de concepto y calificaciones diseñada por la Junta Calificadora.

El escalafón se confecciona por el orden de mérito obtenido al egresar del ISEN y de

allí en adelante se ordena la antigüedad en la carrera y en la categoría, por lo cual el orden se va modificando conforme a las calificaciones y los ascensos. Aunque los funcionarios, salvo excepciones, siguen la cadencia del orden de mérito inicial –que tiene cierta influencia sobre la elección del primer destino interno, el cual, a su vez, parece influir sobre la del primer destino en el exterior– y las cohortes ascienden mayormente en forma completa o por porciones con poco tiempo de diferencia entre una y otra, el camino es más prolongado y en forma más desgranada cuanto más se aproximan al rango de Consejero.

El diplomático recién incorporado a la carrera como Tercer Secretario inicia su trayectoria en un destino interno de la Cancillería, donde es designado al finalizar su formación en el ISEN. Usualmente, luego de un período de al menos dos años, se plantea la posibilidad de salir al primer destino en el exterior. En su desarrollo, el conjunto de la carrera puede dividirse en dos tramos. Para diferenciarlos llamaremos "administrativo" al que corresponde a la primera mitad, y "político" al que abarca la segunda. Las denominaciones hacen referencia al criterio predominante, pero la calificación y las ponderaciones que efectúa la Junta Calificadora se aplican durante todo el desarrollo de la carrera. El tramo administrativo abarca el segmento comprendido entre el egreso del ISEN y la designación como Tercer Secretario hasta llegar al rango de Consejero. En éste período, el criterio para determinar los ascensos es fundamentalmente endógeno y el procedimiento se desarrolla con la cadencia propia de organizaciones similares, con mecanismos formales y pautados, siendo excepcionales las anomalías. La calificación anual se agrega al legajo de cada diplomático y es considerada por la Junta Calificadora al preparar la propuesta de ascensos. El mismo procedimiento se emplea en el tramo político, pero éste depende de una ponderación intersubjetiva sobre la que inciden múltiples factores. En efecto, para ascender al rango de Ministro de Segunda Clase y a los siguientes, es necesario que los

diplomáticos propuestos obtengan conformidad del Senado. En este segmento se produce un juego de influencias internas y externas mucho más variado y de carácter abierto que revierte sobre los niveles superiores del escalafón.

Además de los diplomáticos propiamente dichos, es preciso completar el panorama refiriendo la incidencia de los llamados "embajadores políticos", categoría que comprende, como ya se dijo, a un conjunto limitado de personas no provenientes de la carrera, designadas en la categoría superior para cumplir funciones en el exterior por decisión del Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Estos funcionarios, nombrados de acuerdo con el artículo 5º de la Ley de Servicio Exterior, han sido abundantes y variados desde 1983 y han ocupado destinos de relevancia estratégica. Aunque desde 1995 la reglamentación de la Ley Orgánica del Servicio Exterior fija el límite de 25 embajadores políticos, este tope ha sido superado en varias oportunidades, antes y después de esa fecha. Más allá de esta excepción, debe compararse el número total de embajadores designados por cada gobierno y la proporción de embajadores políticos en esa cantidad. Tomando la referencia de Bonardi (2013), entre 1983 y 2012, para 43 países, los gobiernos designaron 357 embajadores, de los cuales 153 fueron designados en conformidad con el artículo 5º de la Ley de SEN, con lo cual el 43% del total no proviene de la carrera diplomática. En términos más generales, según nuestra investigación, entre 1983 y 2015 los sucesivos gobiernos hicieron 207 nombramientos de embajadores políticos con destino en el exterior, algunos de los cuales recayeron sobre las mismas personas, en uno o distintos períodos.

La incidencia de estos nombramientos es alta desde dos puntos de vista. Por un lado, el escalafón 2015 registra 61 diplomáticos con el rango de embajador, a los que podrían sumarse hasta 25 embajadores políticos. Éstos alcanzarían así el 29% de la planta total de embajadores; sin embargo, mientras la totalidad de los embajadores políticos está destinada en el exterior, un número considerable de los profesionales presta

funciones de distinta relevancia en la Cancillería. Si se tiene en cuenta que se cubren normalmente cerca de 90 embajadas, casi el 30% podría quedar a cargo de embajadores políticos. Además, se suele designar a diplomáticos de carrera de menor rango –Ministros de 1ª o de 2ª clase– en la función de embajador, con lo cual el número de embajadores de carrera que permanecen en el país es proporcionalmente mayor respecto de las otras categorías.

Por otro lado, importan los destinos a los que son enviados los embajadores políticos. Entre 1983 y 2015, el 28% de las designaciones abarcaron países europeos y una cifra cercana, el 27%, para los países no limítrofes de América Latina. Para los vecinos, el 17% y para los organismos internacionales, el 15%. En los países limítrofes es casi una regularidad la designación de embajadores creados por el artículo 5º de la Ley del Servicio Exterior, con escasas excepciones. Los diplomáticos de carrera valoran significativamente tales destinos por su importancia estratégica, juicio que suele extenderse, como segunda opción, a los países latinoamericanos en general. Obviamente, también conceden gran importancia a las representaciones en los Estados Unidos, en los países de la Unión Europea y en los organismos internacionales (Dalbosco; 2014). En 2015, la totalidad de las representaciones diplomáticas en los países limítrofes y de América Latina –a excepción de un solo país– estaba en manos de embajadores políticos, al igual que la representación en Estados Unidos; en Europa, sólo uno de los embajadores era de carrera. La mayoría de los embajadores "art. 5º" designados son políticos profesionales de distintos partidos, con predominio del gobernante en cada período, aunque hay otras procedencias como sindicalistas, empresarios y referentes de la cultura. El número de los embajadores políticos y la relevancia de sus destinos indicarían una aparente limitación de la importancia y la influencia de los diplomáticos, toda vez que se ocupan los cargos "naturales" de los profesionales con personal proveniente de otras extracciones.

Como contrapartida, los cargos superiores de la Cancillería –así como de los

otros ministerios, secretarías de la Presidencia y de la Jefatura de Gabinete de Ministros— se ocupan regularmente con los llamados "funcionarios políticos" (Ministros, Secretarios y Subsecretarios), denominación que sintetiza el régimen de dependencia exclusiva del Presidente, sin derecho a la estabilidad y asociado a un mandato que no puede extenderse más allá del correspondiente al Primer Magistrado, pero sí puede durar menos. Así, la plana mayor de la Cancillería está formada por un conjunto variable de funcionarios políticos. De acuerdo con la costumbre —prevista también por la Ley del Servicio Exterior— algunos de estos funcionarios son simultáneamente miembros de la carrera diplomática, condición que no pierden con tal designación. Esta circunstancia puede tomarse como una medida relativa de la influencia de los diplomáticos de carrera en la formación de la política exterior, tanto en lo que podría ser el vínculo de la agenda política del gobierno con las exigencias derivadas de la agenda propia de las relaciones internacionales, como en la gestión ordinaria que proviene de las decisiones tomadas por el más alto nivel.

Durante el período 1983-2015 los distintos gobiernos hicieron 207 nombramientos de funcionarios políticos en la Cancillería, que recayeron sobre 164 personas, de las cuales 65 comprendieron a diplomáticos de carrera, incluyendo un Ministro de Relaciones Exteriores¹. Entre esos nombramientos se destaca en algunos gobiernos el cargo de Secretario de Relaciones Exteriores o equivalente y, desde la incorporación del Comercio Internacional como área funcional del Ministerio, el de Secretario de Comercio Internacional y Relaciones Económicas Internacionales o equivalente. Algunos de los nombres que ocupan cargos de esos niveles se repiten en distintos gobiernos. Este desempeño podría tomarse como un indicador de la importancia e influencia de los diplomáticos profesionales en el manejo de las relaciones exteriores.

En el escalafón diplomático actual, el 93% de sus integrantes fue seleccionado a través del ISEN. El 7% restante ingreso mediante una medida excepcional tomada

en abril de 1991 (Decreto N° 575/91) que absorbió al antiguo Servicio Económico y Comercial de la Nación (SECEN), que dependía del área económica. Conceptualmente, la norma —que colocaba la iniciativa en el marco de la reforma del Estado— sostenía que resultaba de interés "unificar, modernizar y hacer más eficiente la promoción del comercio exterior dentro de la política exterior y comercial exterior" y que era necesario propiciar un uso más eficiente y racional de los recursos humanos y de infraestructura de la Cancillería y el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. En total, se incorporaron entonces 173 funcionarios procedentes del SECEN en distintas categorías del escalafón diplomático.

Finalmente, respecto de la ubicación que les cabe a los diplomáticos profesionales en el proceso de toma de decisiones, conviene distinguir entre la política exterior de carácter estratégico y las políticas exteriores que se desprenden de aquella. En el primer caso, las características del proceso de toma de decisiones de la política exterior restringen la inserción institucional de la diplomacia profesional en las fases de definición del problema y de formulación de alternativas en las cuestiones estratégicas, determinadas por las preferencias de los gobiernos y los estereotipos ideológicos. En líneas generales, puede decirse que el proceso decisorio en materia de política exterior tiene un grado de institucionalización desigual, tendiendo a estar más profesionalizado en la fase de ejecución que en la estratégica. Aunque el rol central de la Cancillería permaneció constante desde al menos 1983, su peso ha sido diferente según los períodos, más en sintonía con el poder delegado por el Presidente al Canciller de turno, que como consecuencia del *habitus* institucional. Así, la decisión estratégica se concentra en pocos actores institucionales, entre los que sobresale el Poder Ejecutivo, sometido a escaso debate público e intelectual, lo cual subordina la intervención de la diplomacia de carrera a la fase de ejecución, con limitadas posibilidades de revisión de las alternativas. En el segundo caso, que contempla a las políticas exteriores en las que las decisiones estratégicas se toman en forma aislada, así

como a las que emergen de la agenda internacional, alejadas del alcance cotidiano de la política nacional, la diplomacia de carrera cuenta con un mayor nivel de autonomía en todas las fases del ciclo político.

Este doble estándar –decisiones "estratégicas" y "ordinarias"– se refleja, tal vez de un modo contradictorio, en la tendencia de los sucesivos gobiernos a designar al frente de la Cancillería a políticos con ninguna o escasa trayectoria previa en las relaciones exteriores y, paralelamente, en la ocupación de puestos políticos subordinados a la Cancillería por miembros calificados de la carrera diplomática. Desde este punto de vista, para las políticas exteriores "ordinarias" de mediano o de largo plazo, la Cancillería ha sabido generar, a través del servicio profesional, su propia burocracia, que la consolida como un actor legitimado y, en momentos críticos, como un elemento compensador o un factor de equilibrio. En efecto, ante una crisis, frente a un imprevisto o por el simple desconocimiento de una cuestión, se recurre a la "capacidad instalada" de que dispone la diplomacia profesional para reducir la incertidumbre. Su influencia, en estos casos, se eleva considerablemente. Podemos concluir, entonces, que los diplomáticos de carrera son un actor necesario en la formación de las políticas exteriores, pese a que no participan de forma institucionalizada de modo regular en la toma de decisiones estratégicas.

III. Trayectoria del ISEN

La carrera diplomática estuvo reglamentada desde los primeros años de la vida constitucional, pero hasta la segunda mitad del siglo XX el ingreso a ella se hacía generalmente por cooptación y se restringía a un perfil de funcionario que, aunque no se pudiera asimilar completamente a la tradición aristocrática, poseyera un nivel de ilustración de medio a alto, y dominase un idioma extranjero como condición primordial. Aunque la carrera estuvo sometida a los vaivenes políticos y, en consecuencia, la permanencia de sus

miembros en algunos períodos resultaba incierta, parecía mantenerse estable en términos relativos (Solveira; 1997). Las influencias políticas eran necesarias para ingresar, pero la continuidad requería además de otras habilidades, especialmente de la adquisición de un mínimo de profesionalidad, siempre valorada por los funcionarios políticos.

Desde mediados de la década de 1940 hubo algunos intentos de organizar un sistema de selección más formalizado, pero ello recién se logró con la creación del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), el 10 de abril de 1963 mediante el Decreto-Ley N° 2707, a raíz de una iniciativa de Carlos Muñiz, Canciller del Presidente José María Guido. En 1975 la Ley del Servicio Exterior de la Nación N° 20.957 reconoció al ISEN como organismo único de selección, formación e incorporación del personal para el cuerpo permanente activo del Servicio Exterior de la Nación, cuya misión fundamental es "afirmar y desarrollar la vocación profesional, los principios éticos y morales y la convicción patriótica que informan la conducta de los aspirantes a la carrera diplomática". El Instituto depende directamente del Canciller, está a cargo de un Embajador en actividad y sus tareas son la selección e incorporación de los candidatos en calidad de aspirantes y su formación y capacitación profesional, teórica y práctica. Una vez ingresados, los aspirantes son becados y realizan un programa de formación de dedicación exclusiva durante dos años que incluye un conjunto de materias específicas y un período de práctica en áreas de la Cancillería. Al finalizar, se incorporan al Servicio Exterior de la Nación como terceros secretarios o su equivalente en la carrera consular, según el orden de mérito obtenido por sus calificaciones. En el transcurso de la carrera deberán cursar, también en el ISEN, programas obligatorios enfocados para ciertas categorías (Consejero y Primer Secretario) y presentar y defender una tesis para quedar en condiciones de acceder al rango de ministro. Asimismo, el ISEN desarrolla variadas actividades docentes, de investigación, estudio y de extensión de asistencia voluntaria para los diplomáticos,

publica artículos, documentos y libros de interés, que en gran parte son producidos por los propios diplomáticos.

A lo largo de los años, como consecuencia de distintas aproximaciones de acuerdo con las orientaciones políticas y doctrinarias que provenían del entorno institucional y del contexto internacional, se definió y consolidó un formato estándar pero flexible para el curso de aspirantes. Asimismo, se mantuvo la fisonomía del ISEN, su ubicación organizacional y su relativa autonomía de funcionamiento, a medida que se desechaban alternativas y el Instituto desarrollaba una singular resistencia a las convulsiones políticas e institucionales provenientes del contexto político nacional a nivel macro, y del microclima del servicio exterior.

Luego de algunas vicisitudes, desde 1966 comenzó el funcionamiento regular que el ISEN ha observado hasta la actualidad. Desde entonces, el ingreso se repitió anualmente para un número variable de plazas que debían cubrir las vacantes previamente establecidas, aunque éstas no aparecían asociadas necesariamente a un criterio de planificación explícito. El régimen de ingreso se basó en un concurso abierto, sobre requisitos estables –como la edad y el dominio de idiomas– y sobre otros variables –como los títulos afines. Sin embargo, a lo largo del período, el examen de ingreso fue incorporando más elementos y complejidad y se dividió en etapas, todo lo cual exige de entrenamiento y de una preparación prolongada. Desde el comienzo, los candidatos debieron superar al menos una entrevista pautada, –el "Coloquio"– y con el tiempo se impuso la modalidad de exigir la redacción de al menos un ensayo y la aprobación previa de un examen psicofísico. El peso de cada uno de los elementos del conjunto de pruebas depende de una ponderación que usualmente se establece en el mismo acto de convocatoria.

Actualmente se tiende a sostener convocatorias más numerosas. La base de reclutamiento se fue ampliando con el lento pero sostenido aumento de la proporción de mujeres y la eliminación de la exigencia de títulos afines, así como por un esfuerzo de difusión y federalización de los concursos.

En efecto, aunque el porcentaje de mujeres sobre el total es todavía francamente menor al de los hombres, la tendencia parece equilibrarse en el último tercio del período. Del mismo modo, el predominio de los abogados sobre otras profesiones se mantiene en términos absolutos, pero disminuye en términos relativos. Proporcionalmente, ha crecido de modo significativo el peso de otras carreras. Las crecientes y variadas iniciativas de difusión y de federalización dieron finalmente resultado y desde comienzos del nuevo milenio se incrementó el volumen de inscripción.

La unificación del SEN y el SECEN desde 1991 obligó al ISEN a rediseñar los cursos con la finalidad tanto de procurar la nivelación de los nuevos miembros, como de capacitar a los antiguos en las cuestiones que llevaban adelante las oficinas económicas y comerciales que, si bien guardaban una relación formal con las embajadas y representaciones en el exterior, se manejaban con una gran autonomía funcional. La integración entre ambos contingentes fue un proceso complejo que llevó varios años de adaptación hasta la asimilación plena. Sin perjuicio de ello, la consumación de la fusión fue la causa y la consecuencia, simultáneamente, de un profundo cambio en la percepción del rol del diplomático y, consecuentemente, en el diseño de su perfil formativo, tarea que le incumbe básicamente al ISEN.

Esta operación se sintió sobre todo el servicio exterior de la Nación y sobre la Cancillería. Venía enmarcada en un panorama de continuidad democrática como no había sido experimentado en el país desde hacía décadas y, además, se planteaba en un proceso de inserción de la Argentina en el orden internacional –"un nuevo orden mundial", según se postulaba desde varias perspectivas– y en el regional, a través de la integración en el MERCOSUR. Las exigencias combinadas de estos factores, además de una mayor sinergia entre los estratos políticos y profesionales de las relaciones exteriores propiciaron un ambicioso rediseño del ISEN que se vio posibilitado por la asociación con el PNUD. En términos estrictos, significó un cambio

integral en la concepción del Instituto desde su fundación. Ello se manifestó especialmente en la creación del cargo permanente de Director Académico, obtenido luego por concurso por un académico de larga trayectoria no perteneciente a la carrera diplomática, la división de la formación en tres grandes áreas –política, económica y de comercio exterior– el rediseño del Plan de Estudios en la línea de una maestría de nivel universitario con las asignaturas a cargo de académicos, y los ajustes en el concurso de ingreso, modificaciones todas que resultarían decisivas para la materialización del nuevo perfil del egresado del ISEN. Luego de más de 50 años, el Instituto aparece legitimado por su desenvolvimiento a través del cual pudo evolucionar y extender su influencia más allá de su ámbito específico, de tal manera que el perfil del diplomático profesional se asocia automáticamente a la academia diplomática.

A través del análisis de la organización de los estudios y del contenido de la currícula del ISEN se puede observar una gran capacidad de adaptación. De las variaciones de los Planes de Estudio pueden inferirse las orientaciones principales que animaron las distintas gestiones sin dejar de establecer, empero, algunas líneas generales que atravesaron a varias de ellas. Desde su creación hasta la restauración democrática, los planes parecen privilegiar los aspectos jurídicos e históricos de las relaciones internacionales, con una metodología más bien descriptiva y casuística y un menor énfasis en los contenidos teóricos. Durante buena parte de este tiempo se nota una marcada tendencia a resaltar los aspectos estratégicos y geopolíticos vinculados a la defensa y a la seguridad, con profesores militares o relacionados con ellos. A partir de la restauración democrática estos últimos contenidos fueron desplazados. Desde entonces, paulatinamente se trató en forma explícita de fundamentar los estudios en un marco teórico de las relaciones internacionales, utilizando la metodología de las ciencias sociales y dándole un espacio creciente a la economía. Finalmente, desde la incorporación de las relaciones

comerciales como dimensión inseparable de la diplomacia, el plan de estudios aumentó la carga de contenidos teóricos y descriptivos relativos a las cuestiones económicas y comerciales. Naturalmente, semejante despliegue exige, por un lado, un esfuerzo de integración de los conocimientos y, por otro, que no se pierda de vista que se trata de un programa de formación de funcionarios en el marco de una profesión cuya actuación se rige por normas y procedimientos formales e informales. Los últimos planes parecen responder a esos planteos y disponen los estudios en módulos que persiguen el objetivo de una doble integración, de los conocimientos provenientes de distintas ramas, por un lado, y de la teoría con la práctica, por otro.

Por otra parte, en relación con el perfil del diplomático que se proyecta, en la evolución de los planes de estudios se encuentran tres grandes orientaciones formativas predominantes que no se excluyen sino que se adicionan a lo largo del desenvolvimiento organizacional y formativo del Instituto. En primer lugar, una imagen clásica, proyectada por los fundadores y reafirmada a lo largo del complejo período que culmina con la Ley del Servicio Exterior de la Nación, combinaba la adquisición de las habilidades tradicionales de los diplomáticos, reforzadas por una mayor información y un *background* cultural que debía constituir una marca distintiva. Las circunstancias políticas internas y las características nacionales del proceso de toma de decisiones en materia de política exterior reforzaron la imagen del diplomático más bien aséptico y "todo-terreno" que constituyó el refugio técnico en la segunda etapa, abarcada en su mayor parte por el gobierno militar y proyectada durante los primeros años del gobierno democrático. En ellos, los profesionales revalidaron sus títulos e iniciaron lentamente el camino hacia la construcción de un perfil más completo, versátil y amplio. Por último, las perspectivas abiertas desde la restauración democrática y especialmente desde los tempranos años '90 obligaron a una nueva adaptación del rol del diplomático, enriquecida además por

algunos giros importantes en las orientaciones de la política exterior. Evidentemente, la incorporación del Servicio Económico y Comercial Exterior fue encuadrada en una estrategia formativa que superaba las meras exigencias de la fusión con el servicio diplomático. En efecto, las autoridades de los años '90 postulaban un nuevo perfil del diplomático que debía ser proporcionado por el ISEN. Desde el comienzo de la gestión de Di Tella, se enfatizó en la necesidad de insertar a la Argentina en el "nuevo orden mundial" en el cual las relaciones económicas serían determinantes, razón por la cual los profesionales de la diplomacia debían estar especialmente preparados en la materia. Sin perjuicio de ello, también resalta la continuidad y variedad de los rumbos que ha tomado la integración latinoamericana, entre otras iniciativas. Otro tanto puede decirse del desarrollo del sistema multilateral posterior a la Caída del Muro y la aceleración de las múltiples manifestaciones de la globalización. Aparecieron, asimismo, nuevos ámbitos para el desenvolvimiento de las relaciones internacionales que, a su vez, han generado nuevas exigencias sobre la política exterior y han extendido el alcance conceptual de las funciones diplomáticas tradicionales de información y negociación. En la actualidad se le da especial importancia a los contenidos que orienten a los diplomáticos hacia el establecimiento de una relación más amplia y abierta con los ciudadanos y los grupos del país de destino y del propio y no sólo con los interlocutores oficiales o sus superiores jerárquicos. Se pone de manifiesto también que el surgimiento de nuevos actores en el campo de las relaciones internacionales, la variedad y multiplicidad de fuentes de información y la gestación de redes múltiples, exigen la recíproca extensión del ámbito de actuación de los diplomáticos y la diversificación de sus modos de operación.

Durante el primer tercio de su trayectoria, pese a ciertas vicisitudes, el ISEN logró consolidarse institucionalmente. Con el desenvolvimiento, adquirió la fisonomía de un instituto formativo y, particularmente desde la restauración

democrática, fue adaptando los programas de estudio y la enseñanza, por una parte, a las exigencias académicas y, por otra, a la evolución de las relaciones internacionales en el contexto de profundos cambios en el orden mundial que repercutieron sobre la profesión diplomática.

IV. Comparación con la evolución de las otras experiencias

La profesionalización de la alta dirección pública reconoce varias iniciativas a lo largo de los últimos sesenta años. En 1958 se creó el Instituto Superior de la Administración Pública (ISAP) vinculado a un *Plan de Racionalización Administrativa* cuya aplicación se diluyó en las contradicciones políticas de la época, y el organismo fue discontinuado definitivamente en 1970. En 1973 se creó por ley el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) como un organismo descentralizado con el propósito de brindar capacitación y hacer investigaciones sobre la administración pública. Desde 2002 el INAP sigue funcionando como un organismo centralizado, cumpliendo funciones similares y coordinando el sistema nacional de capacitación. Ninguna de las dos iniciativas, sin embargo, comprendió el proceso selectivo y formativo de los funcionarios de modo permanente. Hubo otros programas que lo intentaron con suerte diversa.

Durante la presidencia de Alfonsín, tomando la experiencia de los cuerpos de élite de los países desarrollados, particularmente del modelo francés, se creó el *Cuerpo de Administradores Gubernamentales*. Si bien este modelo no replicaba integralmente a la célebre *École National D'Administration* (ENA), introducía como práctica permanente los tres elementos básicos de una meritocracia: la selección objetiva, la formación intensiva y el progreso de carrera pautado y competitivo. Los funcionarios rigurosamente seleccionados eran sometidos a un curso de 30 meses y luego distribuidos en la administración pública con un escalafón especial (Decreto 2098/87), para cumplir funciones de planificación, organización y coordinación de nivel

superior. La última convocatoria, sin embargo, se hizo en 1993. El Cuerpo sobrevive, integrado por aproximadamente 160 profesionales, pero el Programa fue, en los hechos, discontinuado.

En los años '90, el ministro Cavallo también intentó la organización de un cuerpo de élite, pero enfocado en el área económica. El *Instituto Superior de Economistas de Gobierno* (ISEG) fue creado en el ámbito del entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (Decreto N° 1921/94). Los candidatos seleccionados, graduados en disciplinas afines, luego de completar el programa obtenían, además de un cargo en el área económica, un título de postgrado (Magister en Economía de Gobierno). El ISEG fue discontinuado por la vía presupuestaria, primero y suprimido finalmente en 2000.

Sin embargo, durante la presidencia de Menem los esfuerzos se dirigieron hacia los escalafones más amplios de la administración pública, particularmente en el segmento centralizado. Se reeditaban así, aunque con otra disposición, los intentos varias veces encarados desde los años cincuenta. En efecto, en 1991, se aprobó *Sistema Nacional de la Profesión Administrativa* (SINAPA, Decreto 993/91). Se trataba de un ordenamiento escalafonario que comprendía, en forma no exclusiva, la totalidad de la administración centralizada con un régimen de selección por concurso en cada jurisdicción y un segmento de "cargos con funciones ejecutivas" que comprendía al nivel gerencial. Los integrantes de esta franja debían realizar un programa formativo –el Curso del Alta Gerencia Pública– y revalidar su concurso en forma periódica. En plena marcha del proceso, la llamada "Reforma del Estado II" (Decreto N° 660/96 y Ley N° 24.667) hizo desaparecer muchos de esos cargos. Luego, con el cambio de gobierno de 1999, se extendió la práctica de reemplazarlos por designaciones transitorias efectuadas con creciente excepcionalidad por el Poder Ejecutivo, mecanismo que se mantuvo en los gobiernos siguientes hasta la actualidad, pese a la sustitución del SINAPA por el *Sistema Nacional de Empleo Público* (SINEP Decreto N° 2098/08), como consecuencia del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Nacional (Decreto N° 214/

06) y de varios convenios sectoriales.

En el marco de este nuevo ordenamiento, por una iniciativa del INAP en 2007 se creó el *Programa de Formación para las Carreras de Estado*, integrado inicialmente por una Especialización en Dirección Pública y un Posgrado en Gestión de Organizaciones Públicas. El universo de referencia eran los directivos y los profesionales de la administración y se buscaba homogeneizar e integrar la formación del segmento superior de la administración. Aunque el Programa fue lanzado oficialmente, no se llegó a organizar en su formato original y, en su lugar sólo pudieron lanzarse formatos especializados relacionados con otros centros de capacitación de la administración pública como la Escuela de Abogados del Estado.

Como se aprecia, casi ninguna de estas iniciativas tuvo continuidad ni se extendió, más allá de un alcance limitado, siquiera dentro de los períodos de gobierno en que se iniciaron. Los administradores gubernamentales y los economistas de gobierno, como proyectos referidos a un modelo funcional de élite transversal, o ligado a un área determinada respectivamente, no han tenido la regularidad, la continuidad ni el arraigo institucional de los diplomáticos profesionales. Los administradores gubernamentales comparten con éstos la modalidad de selección para el ingreso al órgano de formación, pero no están ligados a una política determinada y probablemente, las dificultades derivadas de la transversalidad así como la generalización de la opción de concursar los cargos con funciones ejecutivas del SINAPA primero y del SINEP después, por cada organismo, favorecieron la discontinuidad del proyecto. Los economistas de gobierno, sí estuvieron vinculados a las políticas del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, pero puesto que sus cargos no estaban asociados a un encuadre diferenciado del de la administración central, pudieron ser cubiertos más tarde por los procedimientos de concurso para cargos con funciones ejecutivas establecidos por el SINAPA, en su momento, o por cuadros políticos. Tanto los AGs como los

EGs, no llegaron a contar con un número relevante, y sus cargos o no ocupaban vacantes, como en el primer caso o, como en el segundo, quedaban accesibles a los concursos o a las designaciones directas de cuadros partidarios o elencos técnicos propios en las distintas gestiones políticas. Ambas experiencias necesitaban del sustento de un respaldo político que no fue renovado por los sucesivos gobiernos. Los funcionarios seleccionados y formados por estos sistemas, altamente calificados en muchos casos, no resultan "necesarios" o "imprescindibles" para los organismos donde prestan servicios.

Por su parte, los procesos de selección, formación y promoción destinados a formar una "alta gerencia pública" con los cargos con funciones ejecutivas del SINAPA primero y del SINEP después –y otros escalafones sectoriales surgidos de la negociación colectiva– se organizaron a partir de una propuesta diferente basada en la selección jurisdiccional y la formación unificada y homogénea. Pero finalmente tales intentos sucumbieron o aún no han podido revertir el recurso a las designaciones por vía de excepción que se convirtieron en una senda de politización de la alta gerencia pública y de clientelismo.

Pero mientras que en los AGs y los EGs el resultado de la falta de arraigo institucional generó su congelamiento o discontinuidad, los cargos con funciones ejecutivas se mantuvieron por la vía de la designación política, de carácter excepcional en principio, pero luego generalizada hasta la disolución de la excepcionalidad. Es decir que su desenvolvimiento evolucionó en contra de la racionalidad que los originó. En este caso, pese al intento inconcluso de brindar un programa de formación a partir de la creación de las Carreras de Estado, se confunde y subordina el concepto de profesionalización del empleo público a una oferta nutrida y variada de capacitación de funcionarios, es decir a la exigencia de una serie de atributos personales y a la adquisición de un conjunto formalizado de habilidades. Tal procedimiento no propicia, sin embargo, la creación de una burocracia estable en el segmento del "directivo público" (Pacheco; 2003) capaz de

constituirse en un actor legitimado en el ciclo de formulación y gestión de las políticas públicas.

En líneas generales, no se logró generalizar un sistema de mérito ni eliminar –o, al menos, controlar suficientemente– la injerencia de los factores políticos en el manejo de la administración, tanto desde el punto de vista de los vicios clásicos del clientelismo y la politización de la alta administración, como desde el ángulo de la continuidad de las políticas públicas.

V. Conclusiones

Como se anticipó en la introducción, en el marco de la burocracia argentina, los diplomáticos de carrera constituyen una excepción, tanto por su formación, su influencia en un segmento determinado de la formulación de la política exterior y la continuidad con la que sus miembros han sido seleccionados y formados por el ISEN en más de 50 años. El caso es paradigmático por su continuidad, no sólo por su prolongación en el tiempo, sino porque parece haber construido una legitimidad propia que trasciende el ámbito específico de incumbencia. Tal legitimidad se asienta tanto sobre la capacidad individual de los miembros y la aptitud cooperativa para el trabajo interdisciplinario e intersectorial, como en la aceptación del grupo por parte del medio social y político. A partir de estas características pudieron, incluso, extenderse a otras áreas de la administración con cierta flexibilidad.

La Cancillería ha generado, mantiene y reproduce su propia burocracia en una forma diferente del resto de la administración nacional. Los atributos de la élite burocrática así constituida y su continuidad a lo largo del tiempo confieren a la relación entre política y administración en ese ámbito caracteres peculiares. La experiencia y la excepcionalidad de la élite burocrática de los diplomáticos de carrera permite plantear hacia el resto de la administración nacional algunas cuestiones relevantes respecto de la formación y extensión del segmento del "directivo público", o del "nivel gerencial" y aprovechar las lecciones de su trayectoria

para proyectar una institucionalidad burocrática integral que materialice aquella correlación positiva con el desarrollo económico y social.

Desde el punto de vista de la selección, se ha conseguido crear un *habitus* institucional que se reproduce regularmente en sus aspectos esenciales, pero que no ha impedido ensanchar la base de reclutamiento y diversificar la representación de los atributos de los candidatos. Con la misma selección comienza el proceso formativo que culmina con la constitución de una "comunidad de práctica" (Wenger; 2001) que gestiona su propio conocimiento a través de las relaciones entre sus miembros y los otros funcionarios. El resultado de este proceso formativo integral –compuesto por la capacitación universitaria de base, la capacitación específica brindada por el ISEN y el conjunto de hábitos, habilidades y conocimientos que se producen en el desenvolvimiento de la carrera diplomática– es, para cada diplomático, el respaldo de su posición en la carrera y el fundamento del prestigio que la élite diplomática ha construido a lo largo de los años y que, en buena medida, sustenta y facilita la relación con los funcionarios políticos.

A lo largo de las distintas gestiones gubernamentales el ISEN logró institucionalizarse y legitimar su actuación. Comparado con las otras experiencias, fácilmente puede concluirse que para cualquier iniciativa similar resulta clave la obtención del respaldo político que trascienda los límites de un período de gobierno. El Instituto logró esa continuidad por imperio de factores de distinta naturaleza incluido el aleatorio, cuya reseña no es necesario hacer en este lugar. Sin embargo, cabe preguntarse cómo y por qué medio se podría obtener y reproducir ese sustento político para la creación de la burocracia necesaria y extendida para sostener un modelo de desarrollo a lo largo de varios períodos.

¿Cuáles deberían ser las motivaciones para que la clase política decidiera cambiar el modelo actual de selección y proyección de funcionarios por una iniciativa ambiciosa

de profesionalización de los directivos públicos? El formato que provee el caso de los diplomáticos profesionales no dice mucho al respecto; probablemente sean algunas de las características de la profesión las que han servido como amortiguador de las iniciativas de politización que, como vimos, parecen concentrarse sólo sobre la cúpula de la carrera funcional.

Sin perjuicio de ello, parecería que la selección de los candidatos mediante un proceso pautado para integrarse a un órgano de formación ha resultado más eficiente que el modelo de concursos descentralizado por jurisdicciones. Esa fue la experiencia conjunta en el caso de los diplomáticos, los AGs y los EGs. La creación de un cuerpo, con un origen similar, relaciones internas, representaciones, tradiciones y símbolos compartidos –de una cultura propia del grupo– parece más accesible por esta vía. Por otra parte, siendo el proceso selectivo público y masivo, las presiones externas que puedan ejercerse sobre éste resultan más fácilmente resistibles que las que se dispersan en tantos concursos como puestos haya que cubrir en espacios más reducidos, menos visibles y de algún modo susceptibles de compromisos sectoriales.

Finalmente, la concentración de los funcionarios así seleccionados sobre una política determinada, con rotación de funciones dentro de un universo acotado parece haber sido más eficiente que la transversalidad. Un modelo que combine la selección para un único órgano de formación y la asignación de funciones dentro de un ámbito acotado, donde se pueda constituir con los otros directivos públicos una comunidad de práctica asociada a conjuntos determinados de políticas permitiría un razonable equilibrio entre la formación generalista y la especializada y ayudaría a constituir élites burocráticas que aseguraran la continuidad del ciclo de dichas políticas en el mediano y largo plazo. Sólo quedaría por resolver, al interior de esas burocracias, la continuidad de la competencia y la medida de la eficiencia con los instrumentos y los indicadores apropiados en cada caso.

Referencias bibliográficas

- Bonardi, Lucas Tomás (2013). "La Politización en las Embajadas Argentinas (1983-2012): un análisis descriptivo y una aproximación a su explicación".
<http://repositorio.udes.edu.ar/jspui/handle/10908/11063>.
Último acceso: agosto 2015.
- Dalboso, Hugo Luis (2014). *Los diplomáticos de carrera y la formulación de la política exterior argentina (1983-2007)*. Tesis de Doctorado, Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales.
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/tesis/diplomaticos-carrera-formulacion-politica.pdf>.
Último acceso: agosto 2015.
- Longo, Francisco (2002). "La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad, en *Diálogo Regional de Política*. BID, Washington.
- Longo, Francisco (2010). "Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 46.
- Maquiavelo, Nicolás (1979). "Minuta a Rafaello Girolami, Florencia 16-23 de octubre de 1522. Indicaciones acerca de cómo desempeñar eficazmente una embajada ante el Emperador Carlos V", en *Cartas privadas de Nicolás Maquiavelo*. Eudeba, Buenos Aires.
- Marín, Guillermo (2002). "Diplomacia nueva, diplomacia vieja", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 23.
- Oszlak, Oscar (2003). "Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública", en David Arellano et al. (2003). *Retos de la profesionalización de la función pública*. CLAD, Caracas.
- Pacheco, Regina (2003). "Profesionalización y reforma gerencial en Brasil: avances y agenda futura", en David Arellano et al. (2003). *Retos de la profesionalización de la función pública*. CLAD, Caracas.
- Plotkin, Mariano y Eduardo Zimmermann (comp.) (2012a). *Los saberes del Estado*. Edhasa, Buenos Aires.
- Plotkin, Mariano y Eduardo Zimmermann (comp.) (2012b). *Las prácticas del Estado*. Edhasa, Buenos Aires.
- Prats Catalá, Joan (2001). "Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública", en *Biblioteca de Ideas. Documentos* N° 63. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Universidad Oberta de Catalunya, Barcelona.
- Rauch, J. y Evans, P. (1999). "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review* N° 64.
- Rizzo, Natalia (2102). "Los profesionales del Estado en la Argentina. El caso del Instituto del Servicio Exterior de la Nación", en *Cuadernos de política exterior argentina* N° 107.
- Solveira, Beatriz (1997). *La evolución del servicio exterior argentino entre 1852-1930*. Centro de Estudios Históricos, Córdoba.
- Wenger, Etienne (2001). *Comunidades de práctica. Aprendizaje, significado e identidad*. Paidós, Barcelona.

Raíces del problema institucional argentino: una reflexión*

CARLOS HOEVEL*

Revista Cultura Económica

Año XXXIII • Nº 90

Diciembre 2015: 44-59

Resumen: Este trabajo apunta a ofrecer una reflexión acerca de las condiciones de emergencia de las redes clientelares en Argentina. Las teorías sociológicas de Bourdieu y Luhmann ofrecen distintas perspectivas desde las cuales es posible comprender la dicotomía entre individualismo y orden institucional, en una sociedad marcada por la desconfianza. Luego, la sociología relacional de Donati y Archer permite esbozar un camino para superar los regímenes patrimonialistas que destruyen la vida social.

Palabras clave: redes clientelares – instituciones – Bourdieu – Luhmann – Donati – Archer

The Roots of Argentine Institutional Problem: a Reflection

Abstract: *This paper seeks to provide a reflection on the evolving conditions of patronage networks in Argentina. Bourdieu and Luhmann's sociological theories offer different perspectives from which it is possible to understand the dichotomy between individualism and institutional order in a society marked by mistrust. Then, Donati and Archer's relational sociology can outline a way to overcome the patrimonial regimes that destroy social life.*

Keywords: *patronage networks – institutions – Bourdieu – Luhmann – Donati – Archer*

I. Breve preludeo borgeano

En un ensayo algo solitario en medio de sus inquisiciones casi siempre literarias, Borges describe, a mi juicio con admirable acierto, un estado de cosas que me parece un buen punto de partida para este breve conjunto de reflexiones sobre el complejo problema institucional argentino, aplicable también quizás a otros países de América Latina:

El argentino –escribe Borges– a diferencia de los americanos del Norte y de casi todos los europeos, no se identifica con el Estado. Ello puede atribuirse a la circunstancia de que en este país, los gobiernos suelen ser pésimos o al hecho general de que el Estado es una inconcebible abstracción; lo cierto es que el

* Este artículo es una de las versiones de la ponencia "El patronazgo clientelar en A. L. como espacio transicional entre expectativas normativas y estructura institucional: interpretaciones, consecuencias, perspectivas" presentada en el Seminario "Órdenes transnacionales: Expectativas globales y límites institucionales" realizado en el Centro de Investigación en Teoría Política y Social, Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez en el marco del Proyecto de Investigación Red Órdenes Transnacionales, Santiago de Chile, 10 al 12 de septiembre de 2014. Agradezco especialmente a Aldo Mascareño por sus valiosos comentarios a este escrito.

** Universidad Católica Argentina – carlos_hoevel@uca.edu.ar

argentino es un individuo, no un ciudadano. Aforismos como el de Hegel "El Estado es la realidad de la idea moral" le parecen bromas siniestras. Los films elaborados en Hollywood repetidamente proponen a la admiración el caso de un hombre (generalmente, un periodista) que busca la amistad de un criminal para entregarlo después a la policía; el argentino para quien la amistad es una pasión y la policía una *maffia*, siente que ese héroe es un incomprensible canalla (Borges, 1973: 658).

El arquetipo literario que mejor refleja, según Borges, este sustrato básico anti-institucional en la Argentina es el poema sobre el gaucho Martín Fierro creado por José Hernández, un partidario del sector federal derrotado en las guerras civiles del siglo XIX. Hernández se instala durante largos meses de 1871 a escribir la obra que llegaría a ser considerada, de un modo asaz hiperbólico, "el poema nacional de los argentinos", en un probablemente polvoriento hotel justo enfrente de la Casa Rosada desde donde Domingo Faustino Sarmiento, el implacable enemigo de los gauchos, gobernaba el país. Dado este particular entramado de circunstancias en que surgió, el libro de Hernández podría ser interpretado así como una secreta venganza literaria, un dispositivo compensatorio ficcional dirigido contra Sarmiento y, a través de éste, contra el proceso de organización jurídica y política que en ese momento se estaba llevando adelante en el país. El *Martín Fierro* es así, de algún modo, la contracara de otro libro, el *Facundo*, escrito veinte años antes por el propio Sarmiento, pero con un objetivo exactamente opuesto al de este. En tanto en el *Facundo* –del cual, recordemos, alguna vez Borges confesó hubiera preferido como texto nacional– Sarmiento condenaba al gaucho como la principal causa cultural de la resistencia del país a la implantación de un sistema institucional estable y estructurado, en el *Martín Fierro* Hernández defiende la rebelión del gaucho contra el sistema legal, consagrando de este modo para siempre el

animus anti-institucional argentino.

El pasaje del poema que elige Borges para ilustrar su penetrante intuición no tiene como protagonista a Fierro, un gaucho que ya hace tiempo había huido de la civilización refugiándose en el desierto dedicado a una vida errante, al margen de la ley y caracterizada por una sucesión de crímenes sanguinarios, sino a su persecutor, el sargento Cruz. El episodio es altamente significativo y sin duda conmovedor o por lo menos así le resulta al alma sensible de Borges. En efecto, Cruz finalmente acorrala con sus soldados de la policía rural al escurridizo Martín Fierro, quien está a punto de ser ejecutado en plena campaña. Pero precisamente en este dramático instante, en esa "desesperada noche de la literatura argentina" como la llama Borges, en que se anuncia finalmente el cumplimiento efectivo de la norma, el "sargento de la policía rural –relata Borges– gritó que no iba a consentir el delito de que se matara a un valiente... y se puso a pelear contra sus soldados, junto al desertor Martín Fierro" (Borges, 1973: 659). Ese momento, considerado por Borges como una suerte de minuto literario-político axial alrededor del cual habrá de girar toda la vida argentina, está preñado de una terrible y nunca del todo contestada pregunta: ¿por qué? ¿Qué es lo que lleva al argentino, y tal vez, se podría decir, al latinoamericano –con la excepción tal vez del chileno– a tomar como ejemplo a Fierro y con él a la figura de la transgresión a la ley o incluso, más aún, a la figura de la usurpación de la ley, es decir, a la apropiación de la norma, despojándola de su objetividad e imparcialidad e identificándola anárquica o despóticamente con su propia persona?

II. Las razones de la historia: imposición y resistencia a la ley

De acuerdo con el jurista argentino Martín Böhmer, existen razones muy concretas para explicar esta forma de apropiación de la norma en la historia argentina. En efecto, según Böhmer, "el proyecto político que creó nuestro Estado nacional fue construido sobre la exclusión

de una gran parte de la población argentina, imponiendo así una autoridad que era ilegítima o percibida como tal." Como consecuencia, en su opinión, "aquellos que fueron dejados fuera de la política resistieron también violentamente, pero también de una manera ilegítima." (Böhmer, 2010: 104). Más allá de los análisis históricos precisos que merecería este juicio ciertamente demasiado generalizado sobre la historia argentina –que en cierto modo podría aplicarse también para muchos otros países de América Latina– es bastante evidente que toda nuestra historia está marcada por una dialéctica de conflictos permanentes entre quienes intentan imponer la ley por la fuerza y quienes se resisten a ello, que responden a su vez con una imposición igual o aún más intensamente violenta.

Ciertamente, insignes pensadores europeos vienen alertando hace tiempo acerca de la lucha dialéctica que se libra en todo el Occidente moderno entre las fuerzas "civilizadoras" o "modernizadoras" y las fuerzas de la naturaleza, o de la historia, resistentes a aquellas. Ya Hegel y Marx, e incluso Freud, Weber y los neomarxistas contemporáneos advirtieron sobre el "malestar en la civilización" que traía la Modernidad, caracterizada por una lucha –que muchos de ellos consideraron sin solución– entre "naturaleza" y "cultura." Sin embargo, en ninguna parte el encuentro ha sido tan intenso, tan desproporcionado como en América, y en ningún otro lado ha traído tantas dificultades y dilemas de identidad¹. Basta con observar la facilidad con que la tenue corteza institucional suele romperse en América Latina y el modo violento y efervescente en que brotan, de modo inesperado, en plena modernidad, fuerzas revolucionarias subterráneas –como el zapatismo en México o el indigenismo en Bolivia– que se alimentan de fuentes históricas muy antiguas. Esto representa sólo una muestra que permite vislumbrar que el establecimiento en estas tierras de un orden institucional moderno es siempre una tarea precaria y rodeada de la mayor incertidumbre.

Si bien la Argentina pareció en algún momento ser una extraña excepción a esta

regla, su aparentemente rápida modernización demostró no ser tal. De hecho, las constantes interrupciones institucionales y los cuestionamientos, las luchas y la extrema violencia acerca de cuál debía ser el definitivo orden institucional del país, acompañaron toda la historia argentina e incluso pre-existieron a la independencia de la Argentina como nación. En efecto, durante el período colonial, las instituciones españolas se imponen entre nosotros de modo inseguro y, tanto en la etapa cuasi-feudal de los Habsburgo como en la etapa de despotismo modernizador de los Borbones, siempre fueron más o menos resistidas por la población local. El célebre, "se acata pero no se cumple" que hace poco tiempo ha sido el título de un interesante libro en el que diversos científicos sociales latinoamericanos analizan su actualidad en la situación contemporánea de nuestros países, es el molde primigenio sobre el que se asienta toda nuestra relación con la ley (Araujo, 2009).

El momento de la revolución, de la independencia y de las organizaciones nacionales representa el intento de reemplazar las instituciones y estructuras históricas, formadas durante más de dos siglos del período colonial, por las instituciones inspiradas en la revolución francesa y norteamericana. La sucesión de conflictos internos que estallaron en los distintos países luego del desmembramiento del Imperio Español, se caracterizó por un ciclo de gobiernos elitistas despóticos-ilustrados o directamente dictatoriales que intentaban imponer por la fuerza la legalidad y la institucionalidad, siguiendo las ideas republicano-liberal-conservadoras de su tiempo. Estos fueron sucedidos por períodos de anarquía o de dictaduras proto-populistas que menospreciaban la legalidad como algo formal e ilegítimo y a la que buscaban reemplazar por la voluntad del caudillo o líder que actúa en nombre del pueblo excluido por las élites. Este derrotero ilustra con creces la continuidad del problema. Solamente las parcialmente excepcionales experiencias chilena y brasileña –una por su conformación en base a un modelo de sociedad militar y la otra por la situación particular de la instalación en su territorio

del sistema institucional monárquico metropolitano– podrían citarse para desmentir en parte la lógica de acción y reacción que siempre envolvió nuestra relación con los sistemas normativos formales.

En tal sentido, América Latina parece manifestar en su dinámica social la persistencia de una suerte de rutina o hábito cultural consistente en un estado de oscilación casi permanente entre la tendencia a la imposición institucional modernizadora y una fuerte resistencia a esta imposición. A diferencia de los países europeos, cuya identidad fue formada mucho antes del inicio de esta dialéctica típica de la Modernidad iluminista, y de los Estados Unidos, cuyas instituciones se fueron formando gradualmente de un modo bastante autónomo en relación a la metrópoli antes de su constitución como nación independiente, entre nosotros las instituciones no lograron desarrollarse plenamente. Tanto la estrategia de imposición forzada de instituciones por parte de España –con muy escasa participación y posibilidades de experimentación por parte de la población local en función de las muy diversas características de nuestro continente, comparado con Europa– como la consiguiente estrategia de respuesta por medio del falso cumplimiento o de abierta resistencia al orden institucional por parte de la población, arraigaron fuertemente en el núcleo mismo de nuestras identidades nacionales.

Si bien la transferencia de instituciones desde los países desarrollados en donde habían sido exitosas, tuvo un resultado considerablemente positivo en el período de formación de los Estados nacionales hacia fines del siglo XIX, cuando la orientación de la sociedad se modificó de un elitismo hacia una conformación más democrática, la imposición de este modelo institucional resultó insostenible. A partir de allí resurgió con toda su fuerza la mencionada dialéctica que aún domina la historia contemporánea de varios países de la región, y que amenaza de tiempo en tiempo con generalizarse en casi todos ellos. En una palabra, aunque todas las naciones experimentan con

intensidad el conflicto entre sus características locales y sus instituciones modernizadoras, en América Latina dicho conflicto –probablemente debido a la contemporaneidad de su momento histórico más intenso con el período constitutivo del continente– parece formar en cierto modo parte de nuestro ser y dominar prácticamente toda nuestra dinámica social.

III. Ambigüedades

Sin embargo, esta larga dialéctica de oposiciones tantas veces violenta entre modernización institucional y resistencia a esta modernización es también en América Latina un proceso profundamente ambiguo. En efecto, si bien en ocasiones ha habido una resistencia explícita a la modernización institucional, en muchos casos los supuestos resistentes fueron promotores de la misma en otros aspectos y lo mismo podría decirse de los tenidos generalmente por modernizadores. En otras palabras, esta oscilación entre la tendencia a la imposición institucional modernizadora y una fuerte resistencia a ella, es muchas veces protagonizada por los mismos actores, quienes se van atribuyendo, de modo no siempre claro, el estar de uno o de otro lado del conflicto o incluso en los dos lados al mismo tiempo. De hecho, muchos de los movimientos latinoamericanos de cariz supuestamente anti-moderno –como el zapatismo en México, el indigenismo en Bolivia o el chavismo en Venezuela – contienen también muchos elementos modernizadores, marcadamente contemporáneos. Tal como indican algunos estudios teóricos y empíricos, sustentados en la teoría de la hibridación normativa, América Latina muestra una notable ambigüedad en la composición de sus sistemas normativos, que combinan, alternativamente, formas normativas anti-modernas con otras modernizadoras en dosis variadas y ambivalentes (Girola, 2011).

En la Argentina hay múltiples ejemplos de esto. Uno clásico es el del radicalismo –el primer partido popular surgido en el país a fines del siglo XIX– en su oposición al roquismo, es decir a la élite liberal

dominante en esa misma época. De hecho, dicha élite puede ser vista como "modernizadora" por su progresismo en materia económica y educativa, en tanto el radicalismo puede considerarse una fuerza en alguna medida regresiva por su tendencia al romanticismo y al populismo político latente en sus orígenes parcialmente federales—esto es, los partidarios del régimen de los caudillos, cuyo representante más conocido fue Rosas, el dictador popular vencido en Caseros. No obstante, también es cierto que el reclamo del radicalismo por los derechos políticos representaba una clara tendencia hacia una modernización institucional frente a un régimen políticamente reaccionario como el roquismo.

Algo similar podría argumentarse en relación a la modernidad institucional del peronismo—sobre todo en lo que tuvo de lucha por los derechos sociales—que contrasta con sus componentes indudablemente autoritarios y antiliberales, y en ese sentido también anti-modernos. Ultimamente el kirchnerismo se mostró también, por un lado, como una fuerza política anti-institucional y anti-moderna en muchos aspectos—acentuación del régimen de patronazgo y del clientelismo, concentración del poder, etc.—al mismo tiempo que promovió reformas institucionales de una acentuada modernidad—derechos de las minorías sexuales, reformas del código civil, propuestas legislativas de democratización radical, etc. Paralelamente, la oposición anti-kirchnerista se presentó, por un lado, como partidaria de las instituciones modernas republicanas, y por el otro, alentó formas de rebelión—como la de los productores rurales—que practicaban métodos ilegales de protesta. La imagen ya clásica de los caudillos de galera y frack de Juan Bautista Alberdi ejemplifica esta profunda ambigüedad que caracteriza a la dialéctica entre modernización y resistencia a la modernización en nuestro continente, que abarca a todos los sectores y partidos.

En tal sentido, es difícil aplicar en la América Latina del siglo XXI un paradigma de análisis puramente binario de pares opuestos como modernización o antimodernización, racionalidad o

irracionalidad, aceptación o negación de la norma, como tal vez haya sido posible—y hasta cierto punto, como lo vio bien Alberdi—en el siglo XIX. Lo cierto es que todos los actores pretenden estar del lado de la modernización institucional y, al mismo tiempo, todos ellos también desconfían y tienen fuertes resistencias frente a ella. Por eso y para no perderse en teorizaciones abstractas que llevarían a pensar soluciones difíciles de aplicar en nuestras tierras, es fundamental adentrarse en la complejidad que implica esta ambigüedad analizándola en sus meandros y derivaciones concretas, con el fin de poder superarla sin apelar a falsas simplificaciones que no harían sino prolongar el largo hábito de la dialéctica entre imposición y rebeldía que aún nos domina.

IV. La desconfianza y el carácter intersubjetivo de la no aceptabilidad de las normas

Cuando se analiza con detenimiento la mencionada ambigüedad que caracteriza al proceso de enfrentamientos dialécticos en torno a la aceptación o imposición de las normas insitucionales en la historia latinoamericana, se descubre que esconde un fenómeno aún más profundo y problemático. En efecto, este círculo cada vez más violento pero también profundamente ambiguo de intentos de imposición de la ley y de resistencia a dicha imposición, que abarca más o menos a todos los sectores de la sociedad, viene acompañado siempre por un fenómeno—casi se podría llamar un veneno—que tiende a ir contaminando y matando cualquier intento de estructuración general de nuestra vida social: la desconfianza.

En tal sentido, el problema latinoamericano del no cumplimiento de las normas o de su utilización como instrumento por un grupo de poder o sector social frente a otro parece no obedecer tanto entonces al rechazo que éstas pudieran producir por algunas de sus características objetivas—ser más o menos social-demócratas o liberales, más o menos de izquierda o de derecha, poseer o no un contenido moral determinado—sino en el

hecho más bien subjetivo o intersubjetivo de que existe siempre una sospecha generalizada acerca de los motivos, intenciones o intereses de quien está detrás de la misma: ya sea quien la promulga o quien tiene la función de hacerla cumplir. En otras palabras, detrás del incumplimiento o del desacuerdo sistemático en torno a las normas parece estar siempre más presente la desconfianza como factor *a priori* intersubjetivo que la discusión racional acerca de sus contenidos objetivos.

De este modo, el problema institucional en América Latina parece ser más básico que en otros países, en donde las normas institucionales que rigen la existencia social no son objeto de constante discusión, sino que se aceptan en base a un acuerdo previo. Tal es así que nuestro estatus institucional parece más bien estancado en un curioso estadio intermedio por el cual, a pesar de haber desarrollado un amplio sistema de normas institucionalmente establecidas cuyo contenido es permanentemente discutido en el debate académico y político al igual que en los países desarrollados, subsiste todavía entre nosotros un clima de sospecha intersubjetiva, similar al de las sociedades pre-modernas, fragmentadas en pequeños grupos tribales. Esto vuelve sumamente complejo cualquier consenso, no ya sobre el contenido de las normas sociales generales, sino sobre el propio hecho de la necesidad de su establecimiento.

Por lo demás, esta escasez generalizada de confianza social, que casi todas las encuestas y estudios parecen indicar como una constante en todos los países latinoamericanos (Gordon, 2006; Nef, 2003; Baeza Correa, 2008; Alves de Aquino, 2013) y que incluso ha suscitado la denominación de sociedades de "desconfianza institucionalizada" (Nef, 2003), impide la conformación de sistemas institucionales generales estables. Sin embargo, dicha confianza es compensada por la regresión hacia formas de relacionalidad intersubjetiva en las cuales sí existe la confianza mutua pero cuyas características están muy lejos de las que sería deseable tener como base para la organización de una sociedad moderna.

V. Los círculos de fraternidad clientelar, la "moral siciliana" y la cooptación del espacio público estatal por el régimen de patronazgo

Es bastante habitual que los latinoamericanos se encuentren en terceros países de Europa o en los Estados Unidos más que en sus propios países y tiendan a reunirse en grupos pequeños, ávidos no sólo de compartir el mismo idioma sino de disfrutar el trato de confianza, espontaneidad y calidez que sienten escaso en los países anglosajones. Si bien los latinoamericanos admiran las relaciones de confianza existentes en estos últimos a nivel colectivo, basadas en la expectativa recíproca del respeto a la ley, al mismo tiempo les resultan fríos y poco cercanos en el plano de las relaciones familiares y personales. En ese sentido, América Latina parece ser todavía bastante rica en el nivel del capital social asociado a este último tipo de relaciones. Sin embargo, los latinoamericanos parecen sentir escasa obligación de reciprocidad hacia alguien si se encuentra fuera del círculo formado por su familia o amigos, y no parecen en general sentir la necesidad de ampliar atenciones o actitudes de respeto a otros miembros de la sociedad, como sí se sienten en general obligados a hacerlo, por ejemplo, los anglosajones o los japoneses.

Sobre esta base que predominó históricamente y aún predomina en América Latina se forman lo que los científicos sociales denominan redes clientelares o de patronazgo (Eisenstadt & Roniger, 1984; Torsello, 2012), que constituyen una suerte de forma decadente de feudalismo por la cual las relaciones sociales se establecen no ya en relación a una ley en común sino sólo en referencia a la persona del patrón, caudillo o señor local, en quien se deposita la confianza. Este, a su vez, confía en sus seguidores estableciendo con ellos un sistema de donaciones mutuas –protección y dádivas de uno, fidelidad y trabajos de parte de otros (Narotzky & Moreno, 2002; Diez Brodd, 2006). Por lo demás, este sistema limita el radio de la confianza únicamente a los miembros del grupo,

generalmente familiares, amigos, seguidores o fieles al patrón –político, empresario, sindicalista, sacerdote, profesor– y al mismo tiempo, extiende una actitud de desconfianza e incluso de hostilidad o violencia potencial hacia todo el resto de las personas que están fuera del círculo clientelar (Gambetta, 2000). En tal sentido, la sociedad como conjunto termina configurándose por múltiples grupos asociados a un determinado patrón o padrino que es fiel sólo a sus clientes, y sus clientes a él, y más o menos hostil al resto de los grupos y miembros de la sociedad. De este modo, no existen amplias redes de reciprocidad potencialmente abiertas a toda la sociedad sino pequeñas redes de reciprocidad fragmentada y de algún modo en guerra entre sí o, al menos, inmersas en un clima general de desconfianza mutua.

El fenómeno se complejiza aún más con la inserción del modelo relacional de la fraternidad clientelar en el seno mismo del Estado, por el cual se produce una cooptación del espacio público que es convertido en espacio "fraternal" de patronazgo clientelar. Los círculos del patronazgo clientelar estatal son, en este sentido, una suerte de campo intermedio –como la tierra de nadie en medio de las trincheras enemigas en donde en ocasiones confraternizaban, entre batalla y batalla, los soldados de la primera guerra mundial– en el cual la autoridad o funcionario público que debe imponer la ley –supongamos el sargento Cruz del *Martín Fierro*– y quien la resiste –supongamos *Fierro*– negocian un "arreglo". Así, se va conformando una suerte de tercer espacio u orden normativo de tipo "fraternal", compuesto por una cadena de favores mutuos entre la autoridad y el ciudadano, caracterizado por la suspensión más o menos indefinida de la imposición de la ley en beneficio de las partes involucradas. El epítome o símbolo por excelencia de este nuevo espacio relacional, fruto de esta "tregua" entre los supuestos enemigos inconciliables –es decir entre quien impone la ley y quien recibe la imposición– es el soborno, interpretado lúcidamente por Martín Böhmer como "un favor mutuo entre iguales, un intercambio fraternal o, como se dice en la Argentina,

una gauchada: el policía salva al conductor de pagar una multa y el conductor salva al policía al aumentar su patrimonio" (Böhmer, 2010: 106-107).

Existe un interesante paralelo señalado por muchos autores entre esta asociación, surgida de común acuerdo entre los ciudadanos con los representantes mismos del Estado, propia del sistema de corrupción clientelar argentino y la llamada "moral siciliana." Más aún, la razón que en general se aduce para explicar el surgimiento de la mafia en Sicilia y de la "moral mafiosa" por la cual la población tiende a apoyar, proteger o hacer caso omiso a quienes violan la ley, cooptando o corrompiendo a la autoridad del Estado, se asemeja notablemente al caso latinoamericano, especialmente agravado en los últimos años con la proliferación del narcotráfico. Ésta última es vista siempre como una imposición externa, es decir, su origen está, como en el caso latinoamericano, en una fuerte experiencia de desconfianza:

Uno podría aventurar que, dado que Sicilia fue siempre un lugar de invasión, y la invasión conllevaba el autoritarismo impuesto por el extranjero, el pueblo siciliano se niega a aceptar su autoridad como legítima, desobedeciendo y rechazando a los delatores como meros cómplices de un régimen tiránico (Böhmer, 2010: 110).

Por lo demás, esta fraternidad en la corrupción entre el ciudadano y la autoridad –convertidos en cliente y patrón– no se trata, al menos en la Argentina, de un fenómeno esporádico, sino que es el modo fundamental en que se da la violación de la ley conformando un auténtico fenómeno estructural de la sociedad:

El guión del soborno no es un hecho aislado en la Argentina. La desobediencia a las normas es un rasgo generalizado. El incumplimiento de las normas de tránsito (que causan un número de accidentes, heridos y muertos que es récord mundial), el soborno para

conseguir excepciones tanto del Estado como de las empresas privadas, el incumplimiento de las normas contractuales (incluso con impacto internacional como lo saben los tenedores de bonos argentinos en el mundo) o la sucesión de golpes de Estado que en el siglo XX llevaron a conocidos hechos de violaciones masivas de derechos humanos, son algunos ejemplos de esta tendencia (Böhmer, 2010: 108).

VI. Consecuencias en el Estado y en la economía: el patrimonialismo

La conformación de este espacio clientelar entre el ciudadano y la autoridad, que reemplaza de modo deformado las relaciones basadas en la confianza social extendida y establece un espacio normativo privatizado y ambiguo que coopta el espacio y la autoridad públicas, sirve en apariencia en el corto plazo pero destruye la vida social en el largo plazo. De hecho, en base a un estudio comparativo entre el norte y el sur de Italia, Robert Putnam (1993) desarrolló de modo exhaustivo y con gran repercusión internacional su argumento acerca de los efectos estructurales tremendamente negativos de las relaciones clientelares sobre la conformación de la sociedad. Un argumento similar fue desarrollado por otros autores, como por ejemplo, Diego Gambetta (2000), quien se ha dedicado a estudiar en detalle la estructura social del sur italiano, enfatizando los problemas de las redes clientelares, las cuales, llevadas a su último extremo, conducen a la conformación de las sociedades mafiosas.

Como ya hemos señalado, en el caso latinoamericano y argentino también existen numerosos estudios teóricos y empíricos sobre el tema. La mayoría muestran que las consecuencias nocivas de este tipo de régimen para la sociedad son múltiples. La más evidente y básica, en el nivel político, es la imposibilidad de sostener instituciones con alcance social, más allá de la fuerza momentánea de un gobierno o de un determinado líder político. En tal sentido, en América Latina el régimen de patronazgo

produce un Estado patrimonialista completamente penetrado por la corrupción (Nef, 2003).

Del mismo modo que la sociedad en general se encuentra fragmentada en múltiples grupos cerrados en su propia lógica de intereses y de difícil comunicación con los demás, en el Estado patrimonialista ocurre otro tanto, incluso bajo el gobierno de un líder o un partido fuerte en el poder. De hecho, un Estado tomado por los distintos grupos de interés es un Estado esencialmente corrupto, ya que quedan radicalmente tergiversadas sus funciones esenciales que pasan a convertirse –de allí el uso ampliado del término "corrupción" que significa transformación de una sustancia en otra– en otra cosa distinta de lo que deberían ser. No son otras las causas por las cuales, sea cual fuere la orientación política del gobierno de turno, muchos Estados latinoamericanos tienden a abandonar su naturaleza pública para convertirse en simples instrumentos al servicio de los múltiples grupos de interés (Verhezen, 2005). Por lo demás, esta situación no hace sino multiplicar la desconfianza de la sociedad y acentuar su fragmentación, lo cual desmembra, a su vez, al Estado, debilitándolo frente a los grupos que lo utilizan para su provecho, en proceso de retroalimentación (Ortega, Ronconi, y Sanguinetti, 2012).

Por lo demás, el régimen de patronazgo clientelar afecta también profundamente al corazón mismo de la economía, lo que impide especialmente su funcionamiento dentro de un marco jurídico e institucional justo, estable y predecible. La debilidad en la aplicación de las leyes y la fragmentación clientelar y patrimonialista del Estado convierte a todos los agentes económicos en potenciales clientes, asociados o víctimas de las redes de protección y favores mutuos que se forman, como una tela de araña, entre el Estado y la economía, que va enrareciendo y tergiversando tanto el sistema de precios del mercado como las redes legítimas de confianza abierta que deberían sostener y alimentar al primero (Oliveros, 2013). El resultado es el de un conjunto de mercados pobres, pequeños, de muy difícil expansión o, en caso de que logren expandirse y

potenciarse, lo hacen a costa de cargar con múltiples distorsiones que no tardan en provocar su mal funcionamiento.

El efecto y al mismo tiempo la causa del sistema de la desconfianza es el generalizado intervencionismo estatal, que acentúa los problemas en el funcionamiento de la economía. En lugar de tratarse de un tipo de intervención que acompaña al mercado, lo corrige en sus puntos débiles o lo limita en sus excesos, este intervencionismo, al servicio de los patrones del Estado, interrumpe de modo arbitrario su funcionamiento en sus puntos neurálgicos –como en el sistema de precios, por ejemplo, afectado por subsidios indiscriminados y cruzados, tarifas tergiversadas, precios máximos, etc.– y genera así la pérdida de confianza en sus mecanismos, que produce distorsiones en la información, cuyo correlato es una mayor intervención, etc. Sin embargo, la raíz del problema no está tanto en la orientación ideológica de la política económica –intervencionista o liberal– sino especialmente en la deformación institucional que las redes patrimonialistas-clientelares, existentes entre los agentes privados y los funcionarios estatales, introducen en las normales relaciones entre el Estado y el mercado.

Ahora bien, de esta descripción surgen inmediatamente las siguientes preguntas: ¿cómo se supera esta relación de desconfianza generalizada en torno a la ley y a quienes pretenden imponerla? Por otra parte, ¿cómo se rompen los círculos de confianza clientelar que brotan por todos lados como remedos o sustitutos enfermos de esa confianza social destruida? Y finalmente, ¿de qué manera se libera al Estado de la asfixia patrimonialista en que se encuentra y que repercute tan destructivamente sobre el funcionamiento de la institucionalidad, tanto política como económica?

VII. El aporte de las sociologías bourdeiana y luhmanniana: el patronazgo como *habitus* y la disfuncionalidad sistémica

Este régimen tan incorporado en nuestras sociedades, constituye el fenómeno central desde el que hay que partir si es que se quiere avanzar en el desarrollo político e institucional de la región. Quisiera mencionar en este sentido tres caminos de la sociología contemporánea que creo pueden resultar interesantes para iluminar el problema. El primero es el camino de la sociología de Bourdieu, el segundo es el de la sociología de Luhmann y el tercero el de la sociología de Margaret Archer.

Con respecto a Bourdieu, creo que su análisis aporta una perspectiva fundamental. Utilizando un célebre neologismo sociológico bourdeiano, podríamos calificar al patronazgo clientelar, que supone un "acuerdo" entre la autoridad que se ocupa de imponer la ley y el ciudadano individual, como el *habitus* o infraestructura subjetiva e intersubjetiva fundamental de la cultura política, social y económica latinoamericana². La utilización del término *habitus* resulta importante para recalcar el carácter estructural del patronazgo clientelar, que evita hacernos pensar que cabe una salida puramente voluntarista del problema, lo cual no haría más que prolongarlo. En efecto, el régimen de patronazgo entre nosotros no es en realidad –o al menos no lo es principalmente– sólo el resultado de falta de voluntad política sino más bien de algo previo y hondo. Es, principalmente, el resultado de la trama rota de relaciones intersubjetivas, como fruto de la desconfianza social, y su reemplazo por una infraestructura clientelar. Precisamente por estar profundamente internalizada y rutinizada, repetida por cada nueva generación hasta la exasperación, la tendencia clientelar y consiguientemente anti-institucional latinoamericana es muy fuerte.

Polemizando con Carlos Nino, a quien considera una suerte de voluntarista político partidario de hacer cumplir la ley por todos los medios posibles, Böhmer sostiene que

"cuando la relación con la autoridad se encuentra viciada, proponer el cumplimiento efectivo de las órdenes de la autoridad produce más incumplimiento y no menos" (Böhmer, 2010: 110). En efecto, el camino de la simple voluntad política vertical fracasa en general en América Latina en la medida en que ha sido precisamente este tipo de procedimiento, el origen de la desconfianza en las normas y de la generación del *habitus* clientelar que reproduce el sistema de patronazgo generación tras generación. Esta es la razón por la cual el propósito de gobernar, destruyendo las redes clientelares simplemente "con la ley en la mano", ha fracasado en repetidas ocasiones en la experiencia histórica latinoamericana. A la ley se le opone el *habitus* de la desconfianza y también de un régimen alternativo paralelo al de la autoridad formal, o mimetizado con ella, que proporciona protección, beneficios o impunidad para quien mantiene relaciones de fidelidad. El intento de romper dicha infraestructura mediante la mera imposición vertical sólo en nombre de la racionalidad o la superioridad de la ley, se hace casi imposible en la medida en que implica oponer la ley a una fuerza que resulta mucho más poderosa que ella: los círculos fraternales clientelares.

El argumento de la superioridad moral de la ley, de su racionalidad mayor, de su coherencia en el conjunto que representa, por ejemplo, un orden institucional basado en una constitución sostenida en derechos, etc. frente a la inferioridad moral del clientelismo develado como un claro sistema de corrupción y de ilegalidad, incompatible con un sistema constitucional y con sus leyes, podría convencer desde el punto de vista objetivo-racional, pero se derrumba frente a la imponente infraestructura intersubjetiva y relacional del clientelismo. Esta es la razón por la cual los intentos que de tanto en tanto se producen debido a la acción solitaria para imponer o reclamar la aplicación de la ley realizada por jueces, políticos o ciudadanos aislados, termina – salvo excepciones– en fracaso, más allá de la convicción aislada que tenga el individuo en cuestión.

Sin embargo, el enfoque bourdieano del

problema tiene a mi criterio un límite fundamental: es escéptico respecto de la solución. De hecho, en Bourdieu, los hábitos que reproducen la dominación social –en este caso, la dominación clientelar– son de difícil, por no decir de imposible, extirpación. El sociólogo francés ni siquiera cree en la posibilidad de que exista un Estado no cooptado por relaciones de dominación. Lo considera una entelequia no realista³. La razón de esto es muy simple: su concepto de *habitus* no le permite a los agentes casi ningún grado de acción que trascienda la infraestructura de dominación clientelar en la que fueron "entrenados." Sólo en el nivel del *homo academicus*, que es capaz de reflexionar o tomar conciencia de las situaciones de dominación, podría sobrevenir un cambio.⁴

De acuerdo con Luhmann, las redes de patronazgo clientelar surgen típicamente en países con un insuficiente desarrollo de sus sistemas de diferenciación funcional. Esto provoca que "gran parte de la población, de manera estable quede excluida de la participación de los beneficios funcionales." (Luhmann, 1994: 25). Como consecuencia, dichas redes actúan como sistemas de compensación de la exclusión de los sistemas funcionales y, al mismo tiempo, se convierten en verdaderos parásitos de estos últimos lo cual tiene, como ya afirmamos, consecuencias tremendamente destructivas en su funcionamiento⁵. Por lo demás, estos sistemas paralelos, son también el resultado de operaciones de comunicación que producen un sentido basado a su vez en mecanismos de exclusión, que terminan por complicar más aún el problema⁶.

Desde una mirada regional, de acuerdo con Aldo Mascareño:

América Latina es una región de la sociedad mundial en la que se combinan rendimientos formales de instituciones acopladas a la diferenciación funcional con operaciones informales de redes de estratificación y reciprocidad (...). La formación de estas redes está fundamentalmente orientada a ejercer influencia sobre los

procedimientos formales de inclusión social a las instituciones acopladas de la diferenciación funcional. Esto lo logran por la vía de mecanismos como la violencia, la corrupción y la coerción" (Mascareño, 2010: 11-12).

En opinión del mismo autor, la combinación evolutiva de ambas dimensiones produce "episodios de desdiferenciación sistémica" que "limitan el despliegue relativamente sincrónico de su autorreferencia" (Mascareño, 2010: 11-12). La raíz del problema, para él, radica en que el proceso de modernización latinoamericano se ha desarrollado en forma "concéntrica" alrededor del Estado, lo cual ha impedido un suficiente proceso de diferenciación social. La consecuencia de esto es la proliferación de redes informales clientelares o directamente violentas, como compensación de esta escasa diferenciación.

La salida luhmanninana del problema sería, en este sentido, opuesta a la de Bourdieu. En tanto para los seguidores de este último habría que ir en la dirección de imponer el universalismo de la razón de Estado como forma de eliminar las redes clientelares feudales, para los luhmannianos se deberían promover estrategias de diferenciación sistémica policéntrica –que incluyeran acciones estatales pero orientadas a la descentralización– que fueran absorbiendo gradualmente las redes informales y aumentarían así la densidad de la complejidad social por medio de una lógica de diferenciación funcional no estatal. Lo central, desde este punto de vista, no sería tanto entonces romper la estructuración en red de los vínculos clientelares sino, sobre todo, reemplazar su lógica de funcionamiento basada en la reciprocidad relacional, por otra fundada en la diferenciación funcional.

En mi opinión, el problema del enfoque de Luhmann y sus seguidores, es el de pensar todas las formas de organización social como sistemas funcionales. De hecho, parecen entender incluso las formas no clientelares de organización en red como subsistemas altamente especializados, producidos por medio de un proceso de toma de decisiones organizado, a la sombra

de los antiguos órdenes normativos estatales y que siguen un estricto código de selección funcional correspondiente al sistema específico (Teubner, 2004: 74). No obstante, no es sólo la disfuncionalidad del aparato estatal formal lo que hace que las redes clientelares nazcan y prosperen sino que, en muchos casos, su misma funcionalidad es la que genera el estado de desconfianza y de ruptura del tejido relacional que las causa. Así, la proliferación de nuevas formas descentralizadas de funcionalidad sistémica que proponen los luhmannianos no soluciona, a mi juicio, el problema central actual que es sobre todo el de una crisis de confianza social, que es lo que lleva a muchas personas a incorporarse en las redes clientelares.

VIII. Una perspectiva desde la sociología relacional y reflexiva de Donati y Archer

Desde mi punto de vista, la superación o al menos la mitigación parcial del predominio del régimen de patronazgo clientelar en la Argentina y América Latina plantea como paso previo fundamental el análisis de las bases motivacionales y relacionales de los sistemas normativos: el papel clave de la internalización valorativa, la motivación intrínseca, la reciprocidad y la confianza. En nuestro país y nuestra región no basta con discutir instituciones o normas de justicia –resultado del diseño o de la evolución– sino que se requiere estudiar el tipo de motivaciones, valores, capacidades humanas y vínculos que permitan su sostén⁷. En general, las teorías políticas de la justicia, más bien de tipo institucionalista y jurídico, no ofrecen este aporte. Necesitan complementarse con las contribuciones realizadas por las nuevas sociologías reflexivas y relacionales.

En ese sentido, creo que el paradigma relacional de autores como Margaret Archer (2007) y Pier Paolo Donati (2010), rompe con la falsa dialéctica entre un sistema de organización social alrededor de los sistemas funcionales y universalistas, y otro alrededor de las redes clientelares informales cerradas y particularistas, para

ofrecer una tercera opción. La clave de la teoría social relacional es la categoría de relación. Si bien los mercados, las empresas y el Estado, e incluso la sociedad en general, pueden verse como sistemas que operan de acuerdo con la lógica de la diferenciación funcional, también son, en última instancia, espacios relacionales donde los individuos se reconocen mutuamente como personas. Este proceso de reconocimiento mutuo no es un complemento extrínseco a los sistemas económicos o políticos, sino que es fundamental para su buen funcionamiento. Así, es posible pensar los sistemas sociales "no como sistemas funcionales –que están en crisis– sino como sistemas de interdependencia, caracterizados por una creciente interacción y relacionalidad" (Donati, 2010: 62).

Desde la teoría social relacional, no se eliminan las relaciones funcionales existentes en el mercado y el Estado, sino que estas se completan y enriquecen por medio de vínculos no clientelares de reciprocidad y confianza. Estos últimos se caracterizan por no cerrarse en círculos de confianza limitada a un grupo especial vinculado a un protector, sino por constituir círculos de confianza abierta o extendida entre pares, orientados potencialmente a todos los miembros de la sociedad. Este enfoque relacional, por otra parte, no ignora la lógica jurídica, política o burocrática de las instituciones del Estado, sino que la ve de modo integrado y abierto a un proceso más amplio de participación pública que le da vida y flexibilidad para los cambios. A partir de allí, se haría posible pensar en una intervención sobre los sistemas sociales que posibilite una convivencia no destructiva entre la dimensión funcional y la dimensión relacional, y que desarrolle políticas públicas que integren la lógica funcional con la relacional sin recaer en las de tipo clientelar.

Un modelo de políticas públicas relacionales–no clientelares, teórica y prácticamente desarrollado en muchos países del mundo, es el así llamado *welfare social o civil*. A diferencia del *Welfare State* tradicional, en el cual las políticas sociales dependen fundamentalmente de burocracias más o menos centralizadas que

operan en base a transferencias realizadas con una lógica puramente redistributiva, las políticas del *welfare civil*, sin perder el carácter universalista de la acción estatal, la combinan con la inserción del operador estatal en redes conformadas por la propia sociedad civil. Como muchos autores han demostrado (Luhmann, 1990; Rodger, 2000), los modelos de políticas sociales predefinidos por una burocracia lejana al contexto concreto ya no son capaces de obtener resultados satisfactorios en medio de las sociedades complejas. La idea del *welfare civil* relacional implica así el involucramiento de los propios sujetos insertos en los programas de *welfare* por medio de interacciones repetidas con los funcionarios estatales y otros actores sociales, en círculos de reciprocidad no clientelar. En tal sentido, el Estado, en las condiciones de la sociedad compleja, hoy ya no puede ser el único centro o el vértice del sistema social⁸, sino que se convierte en un subsistema social especializado en la tarea de ordenador –o regulador– general como garantía de un cierto universalismo, que evita que las redes relacionales de la comunidad involucradas en las políticas sociales sean utilizadas con fines particularistas o clientelares, pero pasa a depender fuertemente de aquellas.

A diferencia de las otras teorías señaladas en este trabajo, la concepción social relacional de Archer y Donati posibilita, en mi opinión, la intervención *dentro* de los sistemas funcionales, dotándolos de una dimensión de relacionalidad y confianza equivalente a la que las personas buscan en las redes clientelares, pero evitando los males del particularismo y la exclusión de dichas redes. Por otra parte, este enfoque permite superar los obstáculos teóricos y metodológicos de otras posturas al penetrar en el núcleo mismo de los problemas motivacionales y relacionales de los sistemas sociales –sobre todo, el de los factores clave de la capacidad reflexiva y la confianza⁹.

IX. Conclusión

Numerosos estudios teóricos y empíricos en los últimos años se han enfocado en el estudio de los problemas institucionales del patrimonialismo y del clientelismo, motivados especialmente por su reflorecimiento en los países desarrollados y por su fuerte persistencia en los países en desarrollo. Casi todos coinciden en que este resurgimiento obedece a la crisis del Estado en proporcionar soluciones, especialmente en relación a los problemas locales específicos de cada comunidad. Allí, la capacidad de agencia de las burocracias ha demostrado un alto grado de ineficiencia por su incapacidad de penetración capilar en la sociedad para reconocer y satisfacer necesidades específicas.

Desde este punto de vista, las crisis actuales de la capacidad de agencia, tanto del Estado como de los sistemas funcionales en general, podrían ser la oportunidad para un cambio hacia un nuevo paradigma que combine la lógica funcional estatal, mercantil o jurídica con la dimensión civil-relacional para producir, de un modo universal y legítimo, la capilaridad social que producen de un modo tan negativo el patrimonialismo y las redes clientelares. Un caso especial de esta situación es la Argentina, donde podemos ver una combinación particularmente compleja de las oportunidades y los obstáculos para una superación, por esta vía relacional, de la dinámica patrimonialista y clientelar que vemos resurgir peligrosamente también en tantas partes del mundo.

Referencias bibliográficas

- Aguirre, J. L. (2012). "Redes Clientelares. Una perspectiva teórica desde el Análisis de Redes Sociales", en *Documentos de Trabajo* N° 83. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Buenos Aires.
- Alves de Aquino, J. (2013). "Investigación sobre la confianza interpersonal en Brasil", en *VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Bogotá.
- Araujo, K. (2009). *¿Se acata pero no se cumple? Estudios sobre las normas en América Latina*. Lom Ediciones, Buenos Aires.
- Archer, M. S. (2007). *Making our Way through the World: Human Reflexivity and Social Mobility*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Auyero, J. (1999). "From the Client's Point(s) of View: How do Poor People Perceive and Evaluate Political Clientelism", en *Theory and Society*, vol. 28.
- Auyero, J. (2004). *Clientelismo político: Las Caras Ocultas*. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Baeza Correa, J. (2008). "La (des)confianza de los jóvenes en Chile: un desafío a la educación", en *Pensamiento Educativo*, vol. 42.
- Böhmer, M. (2010). "Una orestíada para la Argentina: entre la fraternidad y el Estado de derecho", en Böhmer, M. Moguillansky, R. & Rimoldi, R. (eds.) *¿Por qué el mal?* Teseo, Buenos Aires.
- Borges, J. L. (1973) *Otras inquisiciones*. Emecé, Buenos Aires.
- Bourdieu, P. (1988). *Cosas dichas*. Gedisa, Barcelona.
- Bourdieu, P. (2005). "De la casa del rey a la razón de Estado. Un modelo de la génesis del campo burocrático", en Löic Wacquant (coord.), *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*. Gedisa, Barcelona. VER PAGS.
- Corrochano, D. H. (2002). "El clientelismo posmoderno", en *Perfiles Latinoamericanos*, N° 20.
- Donati, P. P. (2010). *Relational Sociology: A New Paradigm for the Social Sciences*. Routledge, New York.
- Donati, P.P. (2014). "The Morality of Action, Reflexivity and the Relational Subject", en Finn, D. K. (ed.). *Distant Markets, Distant Harms*. Oxford University Press, Oxford.
- Eisenstadt, S. N. & Roniger, L. (1984). *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge University Press, Cambridge.

- Gambetta, D. (2000). "Mafia: The Price of Distrust", en Gambetta, D. (ed.). *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Department of Sociology, University of Oxford. <http://www.sociology.ox.ac.uk/papers/gambetta158-175.pdf>. Último acceso: 30/06/2015.
- Gay, R. (1997). "Entre el clientelismo y el universalismo, reflexiones sobre la política popular en el Brasil urbano", en Auyero J. (comp.) *¿Favores por votos? Estudios sobre Clientelismo político contemporáneo*. Losada, Bs. As.
- Girola, L. (2011). "La cultura de la transgresión. Anomías y cultura del "como si" en la sociedad mexicana", en *Estudios Sociológicos*, vol. XXIX, N° 85.
- Gordin, J. P. (2002). "The Political and Partisan Determinants of Patronage in Latin America, 1960-1994: A Comparative Perspective", en *European Journal of Political Research*, 41.
- Gordin, J. P. (2006). "La sustentabilidad política del clientelismo: teoría y observaciones empíricas en América Latina". *Documentos Cidob*, Serie: América Latina, N° 13, Barcelona.
- Gordon, S. (2006). "Confianza, reciprocidad y asociatividad: ¿relación indispensable para el desempeño institucional?", en *Estudios Sociológicos*, XXIV: 71.
- Guasti, L. (1977). "Peru: Clientelism and Internal Control", en Schmidt, S. W. et al. (eds.). *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*. University of California Press, Berkeley.
- Kitschelt, H. & Wilkinson, S. (2007). *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Leena Matthies, A. (2006). "Nordic Civic Society Organisations and the Future of Welfare Services: A Model for Europe?" Nordic Council of Ministers, Copenhagen.
- Ortúzar, P. (2012). "Business Gifts: Construyendo expectativas en contextos de alto riesgo", en Cadenas, Hugo, Aldo Mascareño, Aldo y Anahí Urquiza (eds.). *Niklas Luhmann y el legado universalista de su teoría. Aportes para el análisis de la complejidad social contemporánea*. RIL, Santiago de Chile.
- Luhmann, N. (1990). *Political Theory in the Welfare State*. Gruyter, New York.
- Luhmann, N. (1994). "Inclusión-exclusión", en *Revista Acta Sociológica*, N° 12.
- Luhmann, N. (1996). *Confianza*. Anthropos, Barcelona.
- Mascareño, A. (2010). *Diferenciación y contingencia en América Latina*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.
- Narotzky, S. & Moreno, P. (2002). "Reciprocity's dark side. Negative reciprocity, morality and social reproduction", en *Anthropological Theory*, vol. 2, N° 3.
- Nef, Jorge (2003). "The Culture of Distrust in Latin American Public Administration", en *Public Administration: Challenges of Inequality and Exclusion*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/IIAS/UNPAN011206.pdf>. Último acceso: 30/06/2015.
- Nino, C. (1992). *Un país al margen de la ley*. Emecé, Buenos Aires.
- Oliveros, V. A. (2013). "Working Machine Patronage Jobs and Political Services in Argentina". Tesis Doctoral. Columbia University. <http://academiccommons.columbia.edu/catalog/ac%3A161503>. Último acceso: 30/06/2016.
- Ortega, D., L. Ronconi, y P. Sanguinetti (2012). "Reciprocidad y voluntad de pagar impuestos: evidencia de un experimento de encuestas en América Latina". *CAF Documento de trabajo* N° 2012/01.
- Poupeau, F. y T. Discepolo (2005). "Investigación y compromiso. La dimensión política de la sociología de Pierre Bourdieu", en Loïc Wacquant (ed.) *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*. Gedisa, Barcelona.
- Putnam, R. D., R. Leonardi y R. Nanetti (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.
- Robinson, J. y T. Verdier (2003). "The political economy of clientelism". <http://>

/ideas.repec.org/p/cpr/ceprdp/3205.html. Último acceso: 30/06/2016.

Rodger J. (2000). *From a Welfare state to a Welfare Society*. Palgrave Macmillan, London.

Rojo, Guadalupe (2015). Social Networks and Public Goods Provision Clientelism and Upward Social Mobility in Shantytowns, en http://live.v1.udesa.edu.ar/files/UAHumanidades/ EVENTOS/ Paper_Guadalupe_Rojo_140814.pdf Último acceso: 30/09/2015.

Roniger, L. (2004). "Political Clientelism, Democracy, and Market Economy", en *Comparative Politics*, 36, 3.

Teubner, G. (2004). "Global private regimes: Neo-spontaneous law and dual constitution of autonomous sectors in world society?" en Karl-Heinz Ladeur (ed.) *Globalization and Public Governance*. Aldershot, Ashgate.

Torsello, D. (2012). "Clientelism and Social Trust in Comparative Perspective: Particularism versus Universalism", en *International Journal of Humanities and Social Science*, vol. 2, N° 23.

Tosoni, M. (2010). "Niklas Luhmann y Pierre Bourdieu: claves teóricas para la interpretación del clientelismo político en la Argentina", en *Estudios Sociológicos*, vol. XXVIII, N° 83.

Trägårdh, L. (2007). *State and Civil Society in Northern Europe: The Swedish Model Reconsidered*. Berghahn Books, New York.

Verhezen, P. (2005). *Gifts and Bribes An Essay on the Limits of Reciprocity*. Hoger Instituut Voor Wijsbegeerte, Leuven.

universal según el estado de las luchas (distribución de capitales, posiciones y beneficios resultantes) en los subcampos burocráticos" (Tosoni, 2010: 375).

³ "La verdad oficial de lo oficial, el culto al servicio público y a la devoción al bien público, no pueden resistir la crítica de la sospecha que en todas partes deja al descubierto la corrupción, la ambición fuera de lugar, el clientelismo o, en el mejor de los casos, un interés personal para servir al bien público" (Bourdieu, APUD Poupeau y Discepolo, 2005: 93-94).

⁴ En este sentido, en Bourdieu, el camino para superar el clientelismo sería el de la crítica social desarrollada por intelectuales que pueden estar "más allá" de los intereses corporativos que caracterizan también al *homo academicus*. Esta permitiría forzar a los líderes políticos a ser lo que su función social les impone, es decir, reducir desde el Estado la "brecha entre lo oficial y lo eficaz" y "crear las condiciones para la institución del dominio de la virtud cívica", para vencer las tendencias particularistas que generan las redes de dominación del patronazgo clientelar.

⁵ "El sistema de enlaces de favores mutuos opera bajo un dinamismo basado en la posesión de posiciones en los sistemas de funciones y en sus organizaciones y que, precisamente debido a esto, hacen uso de la racionalidad funcional de modo parasitario, provocan en ella cortocircuitos y la corrompen" (Luhmann, 1994: 33).

⁶ "Las reservas fundamentales de estos enlaces consisten en conocer a alguien quien conoce a alguien. El pedir favores se vuelve tan común que no se puede—en caso de tener posibilidad de ayudar—rechazar el hacer el favor, sin correr el riesgo de quedar después excluido de la red de mutuo servicio. La red de favores mutuos genera su propio mecanismo de exclusión: puede llegar a causar que alguien se constituya en *apersona*, en la medida en que a pesar de haber cumplido todas las formalidades requeridas, por no tener quien lo conozca, no pueda tener acceso a los sistemas de funciones. La estructura del contacto se basa típicamente en la interacción cara a cara y facilita, en términos parsonianos, orientación particular, pero no universal; orientación difusa pero no específica con respecto a los temas de comunicación. En esta interacción, se trata en todo caso de inclusión de la persona en su totalidad." (Luhmann, 1994: 27)

⁷ El mismo Luhmann parece reconocer en algunos de sus textos la imposibilidad endógena de los sistemas funcionales de reemplazar la confianza personal por confianza sistémica: "Las preguntas sobre hasta qué punto se necesita, aún hoy en día, la confianza personal, en qué sistemas sociales y en qué funciones, constituiría un tema de investigación empírica intenso. Tal investigación, supongo, indicaría muy rápidamente que la necesidad de orientarse hacia las características individuales de otras personas, es tan fuerte ahora como siempre ha sido en todas las áreas de la vida social donde ocurre el contacto repetido." (Luhmann, APUD Ortúzar, 2012: 387).

¹ Hegel fue uno de los primeros que señaló esto en relación a América.

² Tal como afirma Magdalena Tosoni: "En la perspectiva de Bourdieu, la problemática del clientelismo se ubica en las estrategias de los agentes en los subcampos estatales, pero no como elecciones individuales, sino como el resultado de la complicidad entre la distribución de posiciones y el *habitus*. El *habitus*, entendido como sentido del juego, es el que actualiza las posibilidades inscriptas en los subcampos estatales y da lugar a prácticas clientelares; mientras que la distribución de cargos y del capital estatal estimulan a los agentes a ensayar intercambios simbólicos. En otras palabras, los agentes obedecerán la regla de la reciprocidad o la regla de lo

⁸ "Ningún sistema de funciones, ni siquiera la política, puede tomar el lugar de la jerarquía y su cumbre. Vivimos en una sociedad que no puede representar su unidad en sí misma, ya que esto estaría en contradicción con la lógica de la diferenciación funcional. Vivimos en una sociedad sin una cumbre y sin un centro" (Luhmann, 1990: 16).

⁹ Todas las encuestas y estudios parecen indicar esta escasez generalizada de confianza social como una constante en todos los países latinoamericanos (Gordon,

2006; Nef, 2003; Baeza Correa, 2008; Alves de Aquino, 2013), la cual no sólo impide la conformación de sistemas institucionales generales estables sino que también es compensada por la regresión de la sociedad hacia formas de relacionalidad intersubjetiva en las cuales sí existe la confianza mutua pero cuyas características están muy lejos de las que sería deseable tener como base para la organización de una sociedad moderna.

Neopatrimonialismo y patronazgo-clientelismo.

Una revisión temática de la literatura

MARCELO F. RESICO*

Revista Cultura Económica

Año XXXIII • Nº 90

Diciembre 2015: 60-75

Resumen: El artículo estudia el contexto actual del surgimiento del Neopatrimonialismo y su definición, características y consecuencias socio-económicas a partir del análisis de distintos académicos que han abordado esta temática. Luego, se marcan los puntos de contacto y las diferencias entre el Neopatrimonialismo y el Patronazgo-Clientelismo. Explorar estos sistemas de organización institucional, ampliamente arraigados en América Latina, es esencial para comprender los problemas que presenta la región en la actualidad y vislumbrar sus posibles soluciones.

Palabras clave: neopatrimonialismo – patronazgo – clientelismo – América Latina – instituciones

Neopatrimonialism and Patronage-Clientelism. A Thematic Review of Literature

Abstract: The paper examines Neopatrimonialism current context of re-emergence, its definitions, features and socio-economic consequences, from various scholars who have addressed this subject. Then, connections and differences between Neopatrimonialism and Patronage-Clientelism are identified. Exploring these systems of institutional organization, widely rooted in Latin America, is essential to understand the region's present problems and to foresee its possible solutions.

Keywords: neopatrimonialism – patronage – clientelism – Latin America - institutions

La temática del Neopatrimonialismo, y su relación con el Patronazgo-Clientelismo, puede ser una clave interpretativa para encontrar una nueva perspectiva de respuesta a una serie de preguntas que se plantean en la actualidad. Dado que consideramos que el tema no ha tenido suficiente tratamiento, y la literatura, si bien existente, aún no es tan abundante, dedicaremos este trabajo a realizar una revisión de la misma con un foco temático. Es decir, recorreremos algunas de las principales ideas ya tratadas y algunos de sus debates. El objetivo es doble: por un

lado, ofrecer un recorrido de las temáticas, y por otro, retomar los temas principales a fin de apuntar a una elaboración teórica más ambiciosa en un trabajo futuro.

I. El resurgimiento del Neopatrimonialismo y sus características

El fenómeno del Neopatrimonialismo es, según la literatura bajo estudio, un fenómeno en ascenso, desde su re-emergencia en el mundo desarrollado, hasta su virtual permanencia en el mundo en desarrollo. Para autores como Richard

* Universidad Católica Argentina – marcelo_resico@uca.edu.ar

Lachmann, el fenómeno del neopatrimonialismo puede detectarse, por ejemplo, en los reinos petroleros del medio oriente, los nuevos estados y las empresas privatizadas en los países del área socialista y en la apropiación privada de las empresas por sus directivos en Estados Unidos (Lachmann, 2011: 205). En esa línea, Francis Fukuyama, explica que la re-emergencia del patrimonialismo encuentra un nexo común detrás de fenómenos como el deslizamiento autoritario en Rusia, la corrupción en la India y en Brasil, los estados fallidos en el mundo en desarrollo, y los grupos de interés polarizados en la política norteamericana (Fukuyama, 2011: 15). Asimismo, Bas Van Gool y Daan Beekers indican que en la mayor parte del mundo en desarrollo, la incorporación de instituciones –incluyendo al estado legal moderno en la época post-colonial– no logró desplazar por completo la lógica patrimonialista y clientelar, que a menudo continuó y se ha constituido en uno de los obstáculos al desarrollo (Van Gool y Beekers, 2010: 8).

Por otra parte, en el contexto actual de la globalización, la competencia por el control de recursos y el resurgimiento del nacionalismo, con su legitimación de la propiedad patrimonial y los derechos de extracción, son elementos que favorecen la emergencia del Patrimonialismo, postula Lachmann (2011: 224-227). Un aspecto importante –continúa el autor– es que el Neopatrimonialismo no es sólo un mecanismo para organizar la política y la economía, sino que su lógica está ganando cierta legitimidad (Lahmann, 2011: 205) en la sociedad en general.

En la mayoría de los estudios actuales sobre el Patrimonialismo y el Patronazgo-Clientelismo, estas prácticas se identifican como un resurgimiento de fenómenos pre-modernos. Durante la década de 1960 y 1970 predominó el presupuesto de que el proceso de modernización iría reduciendo paulatinamente éstas prácticas sociales y políticas antiguas en favor del progreso político y económico. Así es que desde fines de la década de 1980 y principios de la de 1990, y luego de la caída del muro de Berlín, ese impulso modernizador fue confiado a los mercados y a la democracia, y se pensaba

que se expandiría sin grandes oposiciones. A partir de los años 90' en adelante, el concepto se utilizaba solo para caracterizar el modo de organización política en África, dado que pese a los intentos por implantar estados burocráticos modernos, persistían las estructuras informales patrimonialistas, tribales y clientelares. Sin embargo, los intelectuales Gero Erdmann y Ulf Engel observan que, en los últimos años, se registra un nuevo auge del fenómeno patrimonialista, que se extiende no sólo en el mundo en desarrollo sino también en el mundo desarrollado (Erdmann y Engel, 2006).

En cuanto a la definición y la caracterización del concepto de Neopatrimonialismo, Van Gool y Beekers, citando los estudios de Médard, afirman que se trata de un fenómeno moderno, es decir, se puede observar en sociedades en las que se ha desarrollado un Estado moderno y que se han incorporado al sistema internacional. Específicamente, se produce cuando la lógica patrimonial se desenvuelve a pesar de, o por debajo de la burocracia estatal moderna (Médard APUD Van Gool y Beekers, 2010: 13). Asimismo, Erdmann y Engel sostienen que la noción de la privatización de los asuntos públicos está en el núcleo del concepto de Neopatrimonialismo (2006: 13-14).

En la misma línea, Clapham afirma que el Neopatrimonialismo genera que las relaciones patrimonialistas prevalezcan, en un sistema político y administrativo constituido en base a lineamientos racional-legales. Los funcionarios ocupan cargos en organismos burocráticos con poderes formalmente definidos pero los ejercen, en la medida de lo posible, como si se tratara de la administración de una propiedad privada, y no consideran que su trabajo representa un servicio público. Las relaciones con los demás, asimismo, caen bajo el patrón patrimonial, en lugar de aceptar la subordinación a un superior racional-legal, y desempeñar una función oficial, el comportamiento de los funcionarios obedece a su estatus personal (Clapham APUD Erdmann y Engel, 2006: 14-15).

El estudioso Sevgi Günay, denomina "clientelismo burocrático" a la práctica

según la cual los políticos y/o los funcionarios, en lugar de servir al más amplio interés colectivo, se rinden ante las demandas particularistas y distribuyen beneficios divisibles –es decir, recursos públicos como por ejemplo contratos públicos, empleos administrativos, ayudas estatales, inversiones en infraestructura local, etc.– a individuos o grupos individuales, a cambio de subordinación y apoyo político. El clientelismo burocrático forma una red de exclusividad para que personas que no pertenecen al sistema estatal y buscan recursos estatales como empleos, servicios públicos, o decisiones administrativas, puedan acceder a ellos a través de un pequeño grupo de personas que sí se encuentran dentro del sistema, como por ejemplo los políticos locales, los funcionarios, los parlamentarios, entre otros que se desempeñan dentro de las filas del estado (Günay, 2008: 12).

Otra perspectiva es la de Louis Roniger, que subsume al Neopatrimonialismo dentro de la categoría del Clientelismo, y entiende que es una forma de corrupción de las agencias públicas, evidente cuando los políticos y los funcionarios distribuyen servicios públicos y empleos personalmente de modo restringido, arbitrario y secreto. Así, las personas cultivan conexiones personales en acuerdos horizontales o redes verticales de clientes, en el contexto de una baja confianza institucional. En efecto, el Estado neopatrimonialista está constituido por redes, amistades e intercambios, como parte de estrategias de búsqueda de rentas y corrupción de las funciones de un gobierno que resulta colonizado por quienes detentan el poder (Roniger, 2004: 354).¹

Por otra parte, Ivan Ermakoff enfatiza en su definición el tema de la responsabilidad (*accountability*). Según este autor, el Neopatrimonialismo se define por el modo en que la apropiación de cargos y posiciones para el uso personal –el patrimonio– conforma las instituciones y genera una estructura de incentivos. Dentro del contexto de una relación de agencia, el poder patrimonial caracteriza a un modo de dominación política y de administración de los recursos que excluye la transparencia (*accountability*). Un actor es responsable

(*accountable*) cuando puede ser sancionado por fallar a los términos de la relación y para que esto ocurra, la falla debe ser expuesta y conocida. Entonces, si un actor desarrolla la capacidad de escudarse a sí mismo del escrutinio externo o logra defenderse sistemáticamente de las sanciones, puede evitar la transparencia (Ermakoff, 2011: 183). En coincidencia con los otros autores, Ermakoff postula que las relaciones patrimoniales pueden desarrollarse en los intersticios, o paralelamente a las estructuras burocráticas formales (2011: 189). Su definición identifica tres fuentes de variación: el grado de codificación –formal/informal–; luego hasta qué punto la fidelidad es personal o se basa en la función –lealtad personal o legal–; y en tercer lugar, en qué medida la dependencia es asimétrica –relación de igualdad formal o asimetría (2011: 182).

Analizado desde otra perspectiva, tanto el Patrimonialismo como el Neopatrimonialismo –indica Lachmann– son estrategias defensivas de una elite contra otras, así como una base para ejercer el dominio sobre las no-elites. En estos sistemas, las elites dominantes toman distancia del resto de la sociedad en su capacidad de apropiarse de recursos que pertenecen a todos. Raramente una elite unificada domina completamente, sino que en la mayoría de los casos, se trata de múltiples elites que habitan distintos aparatos organizacionales. En este sentido, poseen la doble tarea de preservar su habilidad de explotar a las no-elites y sostener sus capacidades organizativas frente a las elites rivales, de modo que el conflicto entre ellas y, entre la elite y las no-elites, ocurre en simultáneo (Lachmann, 2011: 207). Así, el Neopatrimonialismo adopta como instrumento ampliamente utilizado el desarrollo y despliegue de redes de intercambio clientelares verticales –vínculos Patrón-clientes–, con la cesión y negación de favores como mecanismo para condicionar la lealtad de los subordinados. Al mismo tiempo, implica un sistema de gobierno más amplio que el Patronazgo-Clientelismo, de impronta básicamente verticalista², dado que un aspecto importante de la lucha de las facciones en

las burocracias neopatrimonialistas se complementa con un intercambio de favores mutuamente lucrativo entre los miembros de las facciones contendientes, dando lugar a una lógica de dimensión horizontal (Van Gool y Beekers, 2010: 15).

Ahora bien, según el enfoque que adoptamos, se puede entender al Clientelismo junto con el Patronazgo, como una parte constitutiva del Neopatrimonialismo, un fenómeno más amplio. El primero se desarrolla como una red de relaciones políticas patrón-cliente, extendida y fluctuante, que implica un intercambio o mediación de servicios y recursos específicos por apoyo político en forma de votos. Se constituye a partir de una relación entre desiguales, en la cual los mayores beneficios se dirigen hacia el Patrón, y los efectos redistributivos son considerados muy limitados (Erdmann y Engel, 2006: 20). En cambio, el Neopatrimonialismo, se asienta sobre la base del vínculo patrón-cliente, pero incluye además una serie de prácticas concomitantes como el nepotismo, la corrupción, el tribalismo o el uso de la etnicidad, entre otras cuestiones (Erdmann y Engel, 2006: 13-14).

El gobierno neo-patrimonial, basado en la autoridad personal del líder político, y en los instrumentos mencionados, está signado por una gran incertidumbre institucional creada por instituciones públicas que pueden comportarse de maneras imprevisibles. En ese contexto, desarrollar una red clientelar es un medio para ganar protección y lograr objetivos. De este modo, el Neopatrimonialismo y el Patronazgo-Clientelismo se retroalimentan. A pesar de presentarse a sí mismos como la modalidad diseñada para solucionar la incertidumbre institucional, contribuyen a su reproducción (Erdmann y Engel, 2006: 21). Asimismo, la dependencia y la pobreza, o al menos la desigualdad, son generadas por el propio sistema ya que está montado, en buena medida, sobre la relación asimétrica patrón-cliente como mecanismo de gobierno verticalista. Profundizaremos sobre esta cuestión en el próximo apartado.

Una vez en el cargo, los gobernantes neopatrimoniales enfrentan pocas

limitaciones para detentar el poder en su favor, como para preocuparse por los ciudadanos ordinarios que no se vinculan con ellos. De hecho, desde la perspectiva del gobernante, negar el acceso irrestricto a los mercados, y los bienes y servicios públicos, como la seguridad o la estabilidad económica, es una estrategia perfectamente racional, dado que incentiva a los individuos a buscar el favor personal del gobernante para asegurarse el acceso a éstos. Para las elites dominantes, la debilidad de la burocracia racional-legal y la prevalencia del gobierno personal del líder son particularmente beneficiosas. Este último les provee acceso directo a recursos públicos, que pueden usar para su propio enriquecimiento o para invertir en redes clientelares. Por tanto, tienen pocas razones para dismantlar el sistema de desorden político. Así, en los sistemas neopatrimoniales el Estado existe para servir a los gobernantes, y no a los gobernados (Van Gool y Beekers, 2010: 17).

Desde el punto de vista económico, los autores señalan que el Neopatrimonialismo está asociado con una "búsqueda de rentas" (*rent-seeking*) que no obtiene beneficios a través de la competencia en el mercado, sino que genera y explota a mercados cautivos diseñados a través de acuerdos específicos³. Las rentas se definen como un *premium* sobre los costos de oportunidad para un conjunto de recursos dados, que se produce cuando los mecanismos de asignación de precios del mercado son distorsionados por fuerzas extra-mercado. Las actividades rentísticas son oportunidades de obtener riqueza a través de actividades económicas no productivas políticamente mediadas. La privatización de recursos estatales – a través de créditos, obtención de propiedades, subsidios, transferencias de efectivo, etc. – y la apropiación de rentas generadas por la intervención del Estado en los mercados – mediante contratos gubernamentales, el comercio en mercados controlados por el estado, etc. – permiten que los rentistas, pertenecientes a la "clase política", obtengan riqueza a expensas del patrimonio nacional (Erdmann y Engel, 2006: 26-27).

En cuanto a los recursos naturales, como por ejemplo el petróleo, pueden ser una

piedra de toque para discriminar la lógica de estos sistemas. En las democracias liberales con múltiples elites, la renta que producen es administrada por burócratas, y los ingresos percibidos llegan a las arcas del Estado. En caso de no tener ese tipo de instituciones en funcionamiento, o cuando existen sólo formalmente pero son débiles en la práctica, las rentas son "extraídas" por quienes se hallan en los cargos estatales y se refuerza la lógica del Neopatrimonialismo (Lachmann, 2011: 216). Según algunos autores, en la medida en que un sistema privatizado provee a los agentes de mayor autonomía, también les brinda la oportunidad de apropiarse de otras posiciones para su uso personal. La privatización, lejos de mejorar la situación económica, la empeora (Ermakoff, 2011: 197).

La búsqueda de rentas, es asimismo una característica de las "instituciones extractivas" en el sentido en que Daron Acemoglu y James Robinson las definen, distinguiéndolas de las "instituciones inclusivas", para entender el fenómeno del desarrollo económico (Acemoglu y Robinson, 2012). Por otra parte, analistas como Ian Bremmer (2009) han creado distintas conceptualizaciones para caracterizar sistemas de organización basados en estas prácticas, coincidente con lo que hemos expuesto del Neopatrimonialismo, como por ejemplo el caso del "capitalismo de Estado" (Resico, 2013).

En cuanto a las consecuencias del Neopatrimonialismo, Lachmann afirma que "la re-emergencia del Patrimonialismo podría potencialmente debilitar las capacidades estatales, limitar la democracia y profundizar la desigualdad" (2011: 205). A su vez, Erdmann y Engel reconocen que parece haber acuerdo en la comunidad científica en cuanto a que el gobierno neopatrimonialista pertenece al campo de los regímenes autoritarios (2006: 28).

Roniger, por su parte, explica que muchos estudiosos de este fenómeno enfatizan que el sistema de representación y derechos se neutraliza al ubicar a asociados y amigos de los gobernantes en posiciones estratégicas de poder y control

público. Así, mencionan como centrales las negociaciones cerradas y los acuerdos privados de los recursos públicos. Desde esta perspectiva, el sistema neopatrimonialista es enemigo de la institucionalización de la responsabilidad pública y de los mecanismos administrativos de control. Asimismo, conduce al sobreempleo y a la inserción de personal no calificado en la administración pública, a licitaciones de servicios públicos arregladas en beneficio de empresas favorables al gobierno, y a sobreprecios (Roniger, 2004: 354). Como resultante, en este sistema, la corrupción, entendida en el sentido de la privatización de las agencias públicas y de la ley, es la norma política y socio-cultural. De hecho, un ciudadano puede arriesgarse a serias sanciones de parte de los miembros de su propio público primordial si busca extender los criterios universalistas de imparcialidad (Van Gool y Beekers, 2010: 12).

II. Neopatrimonialismo y

Patrimonialismo, Estado burocrático vs. Estado patrimonial

Como hemos evidenciado, una de las caracterizaciones más frecuentes del Neopatrimonialismo es identificarlo como la práctica del Patrimonialismo, por debajo de la estructura formal y legal del Estado moderno. Por esta razón es pertinente establecer una distinción entre ambos fenómenos.

Un modo de estudiar este punto consiste en ubicar ambos sistemas en perspectiva histórica. La mayoría de los autores reconoce al Patrimonialismo como un sistema de organización tradicional, todavía preponderante en amplios sectores del mundo en vías de desarrollo. Según Van Gool y Beekers está relacionado con una larga historia de práctica política, caracterizada por la apropiación del poder como un activo personal y por la redistribución clientelar de riqueza y puestos públicos, que reflejan una concepción de lo que implica "gobernar bien". El gobierno "personalizado" o patrimonial actual se retrotrae a las economías morales tradicionales basadas en el vínculo patrón-cliente, y a los sistemas de

intercambio donde los individuos dominantes proveían medios de vida y protección política a los menos favorecidos a cambio de su lealtad y de su trabajo. Estas prácticas eran en estos países –y frecuentemente siguen siendo– concordantes con las creencias culturales sobre la legitimidad del gobierno (Van Gool y Beekers, 2010: 4).

Van Gool y Beekers aúnan las ideas de distintos autores que coinciden en destacar que, con la expansión del Estado centralizado moderno, el rol de los patrones depende cada vez menos de cuánta tierra se posee y cuánta gente trabaja para ellos –como sucedía en el Patrimonialismo tradicional– sino que en el Neopatrimonialismo resultan más decisivos el grado de seguridad en el acceso a los cargos, los recursos y los privilegios del gobierno. Por esta razón, el sistema democrático es resignificado: las elecciones nacionales son frecuentemente cooptadas por la lógica patrimonial, bajo la cual se intercambian las promesas públicas de provisión de servicios y recursos a cambio de votos, los cuales implican una nueva forma de expresar lealtad a un patrón (Van Gool y Beekers, 2010: 9).

De este modo, y como ya se ha expuesto, la aparición de los Estados modernos, así como su integración en el sistema económico internacional, con su concentración de poder y recursos, desata una competencia por su acceso y su administración entre las élites neopatrimonialistas. En la medida en que los Estados modernos triunfan en lograr su proclamado monopolio sobre el uso de la fuerza y los poderes de regulación, imposición y redistribución de recursos, se incentiva casi naturalmente la existencia de transacciones lucrativas entre quienes administran los beneficios y quienes buscan acceder a ellos (Van Gool y Beekers, 2010: 9). Una diferencia entre ambos sistemas es que el Patrimonialismo tiende a desarrollar un sistema de organización política constituido por pirámides de patrones-clientes, en cambio los regímenes neopatrimonialistas se caracterizan por una fuerte centralización del poder y una concomitante y paulatina erosión de la importancia política de las capas bajas y

periféricas de las redes patronales.

Ahora bien, consideradas estas diferencias, es adecuado realizar una exposición más detallada del Patrimonialismo. Para ello es necesario, como realizara Max Weber en sus escritos –que resultan la principal referencia del tema– distinguirlo de la lógica burocrática racional-legal del Estado moderno. En el caso de Weber, el análisis de este sistema es parte de su visión del avance incontenible de la racionalización en diversos ámbitos, que se despliega no sólo en la esfera económica –el capitalismo– sino en la del gobierno, en la estructura del estado, en el sistema jurídico, en el conocimiento, entre otros niveles (Resico, 1998).

Los estudios más recientes –incluyendo a los que tratan sobre el Neopatrimonialismo– sin embargo, brindan una mirada diferente. Indican que la burocracia no se desarrolló en Europa de acuerdo a una lógica implacable, como Weber supuso. Más bien, según Lachmann (2011: 221), las instituciones se burocratizaron cuando las elites fueron amenazadas por el faccionalismo, y el patrimonialismo perduró allí donde las elites lograron monopolizar el control de las agencias del estado. Este punto de vista coincide por ejemplo, con el desarrollo histórico de las "instituciones inclusivas" que realizan Acemoglu y Robinson (2012: capítulo 4).

Volviendo a la clásica distinción de Weber, como expone Günay, el filósofo y economista alemán clasifica a la autoridad racional-legal como la fuente sobre la cual opera la burocracia de tipo ideal. Por contraposición con la tradicional o carismática, la autoridad racional-legal ofrece un tipo ideal del marco más significativo para trabajar porque descansa en la creencia de que aquellos que gobiernan están limitados por las mismas reglas escritas que les dan autoridad. Así, esta autoridad racional-legal hace posible el Estado de derecho –no para algunos, sino para todos– y decisiones administrativas confiables, consistentes, y lógicas (Günay, 2008: 14).

En el sistema racional-legal, quien ocupa un cargo nunca está, por así decirlo, "por su cuenta". La legitimidad de su cargo depende

de un principio supraindividual hacia el cual el individuo es responsable, es decir que la referencia a este principio valida su estatus como funcionario. Esto también implica que, en teoría, el que detenta un cargo actúa en nombre de este principio de legitimidad y es nominalmente su agente. Las relaciones entre principal y agentes son, en consecuencia, de doble entrada: quien detenta el cargo se comporta como un principal con respecto a sus agentes, y a su vez frente a la entidad supraindividual que valida su cargo, es nominalmente un agente. En términos normativos, la entidad supraindividual es el principal de primer orden, y el que detenta el cargo, un principal de segundo orden (Ermakoff, 2011: 4).

En este sentido, las características del gobierno burocrático se desprenden del tipo de legitimidad y de los principios sobre la que está constituida. Según Weber, las características de la burocracia de tipo ideal son: 1) una organización basada en principios de continuidad, jerarquía, competencia específica y eficiencia; 2) una división en cargos especializados, que desempeñan funciones oficiales, delimitadas por reglas; 3) reglas de carácter técnico: cursos de acción prescriptos cuyo objetivo primario es alcanzar la eficiencia. Se requiere que los funcionarios reciban un entrenamiento especializado para aplicarlas de modo racional; 4) funcionarios seleccionados sobre la base de su cualificación técnica, evaluada por exámenes o títulos, y por tanto son nombrados, no elegidos; 5) personal burocrático-administrativo contratado por la autoridad legal; 6) personal administrativo separado de la propiedad de los medios de administración y que no puede apropiarse de su cargo; 7) cargos de tiempo completo, o al menos que suponen la ocupación principal del funcionario; 8) funcionarios que obtienen salarios fijos en dinero, con derecho a pensión. El salario está graduado en relación con el rango en la jerarquía; 9) una burocracia que permite a los funcionarios desarrollar una carrera con sistema de promoción de acuerdo a su antigüedad o a sus logros. La promoción depende del juicio de los superiores; 10) superiores gobernados por una disciplina sistemática y estricta de acuerdo a las reglas; 11) reglas y decisiones administrativas producidas y documentadas por escrito,

incluso en los casos de discusión oral (Günay, 2008: 15; Erdmann y Engel, 2006: 24-25).

Weber cree que, por contraste, el Patrimonialismo es esencialmente otro sistema de dominio y por tanto desarrolla otro tipo de organización de las funciones públicas. Escribió:

El puesto patrimonial carece ante todo de la separación burocrática entre la esfera privada y la pública, dado que la administración política se trata como un tema puramente personal del gobernante, y el poder político es considerado parte de su propiedad personal (Weber APUD Van Gool y Beekers, 2010: 12).

Según otros académicos como Callow Jr., si bien el clientelismo viola los principios de la burocracia racional de imparcialidad y trato igualitario para todos los ciudadanos, al mismo tiempo, el patrón humaniza y personaliza la burocracia valiéndose de lealtades étnicas, religiosas y de clase (Callow APUD Günay, 2008: 20). Sin embargo, para otros autores como Ermakoff, un funcionario que toma posesión de su cargo personaliza su administración, impone sus *fiats*, crea relaciones de dependencia con aquellos menos poderosos, y establece criterios para sus decisiones, que no considera necesario explicar. Este funcionario *de facto* se comporta como si fuera su propio jefe; no necesita responder a nadie, sino a sí mismo (2011: 188).

Desde el punto de vista de Weber, en una burocracia patrimonial, quien ocupa el cargo superior –el patrón– desafía la autoridad racional de varias maneras. En principio, vulnera la regla que establece que el mérito y el conocimiento técnico deben prevalecer sobre el alineamiento político, las conexiones personales, las redes de parentesco, o las preferencias étnicas en el reclutamiento y promoción de los funcionarios. En consecuencia, al tomar una decisión, se corre el riesgo de contratar personas incompetentes para la tarea. Luego, al tratar el cargo como propiedad personal, otorgándolo a quien desea, el patrón desafía la separación entre la propiedad de los medios de producción y la administración de los funcionarios. Por último, el burócrata clientelar cambia el modo

en que se producen las decisiones administrativas: deliberadamente evita documentar decisiones administrativas importantes cerrando acuerdos informales, y personales (*off-the-record*) con el cliente (Günay, 2008: 16-17).

De todos modos, cabe aclarar que la distinción entre la esfera del gobierno político y el burocrático –los funcionarios– dentro del tipo de dominación racional-legal es perfectamente compatible con el concepto weberiano de dominación racional:

existen tipos de dominación racional muy importantes que, con respecto a la cúpula del personal administrativo, pertenecen a otros tipos de dominación. [Esto significa que] en la cúspide de la organización burocrática, hay necesariamente un elemento que, al menos, no es puramente burocrático (Weber APUD Van Gool y Beekers, 2010: 13).

Así, los ministros o presidentes modernos no son formalmente "funcionarios" (*Beamte*) dentro de la burocracia racional-legal que requiere calificaciones técnicas. Para decirlo de otro modo, existe siempre un momento personal incluso en las dominaciones burocráticas racionales-legales más avanzadas (Erdmann y Engel, 2006: 29). La diferencia crucial entre las variantes autoritaria y democrática es simplemente que el líder o cabeza de Estado elegido democráticamente está sujeto a las mismas reglas legales que el resto de los conciudadanos –Estado de derecho– mientras que el gobernante autoritario, no acata dichas reglas.

En los sistemas políticos patrimonialistas, entendiéndolos como un todo que abarca a la administración y otras esferas, un individuo gobierna a fuerza de su prestigio y poder personal –explica Ermakoff– y las personas comunes son tratadas como extensiones del "gran hombre de la casa", sin otros derechos o privilegios que aquellos provistos por el gobernante. La autoridad es enteramente personalizada, conformada por las preferencias de este líder antes que por un sistema codificado de leyes (2011: 184). La apropiación puede tomar una variedad de formas: a través de la ocupación de cargos

públicos, es decir, los funcionarios-empresarios privados toman posiciones en el Estado y hacen negocios con ellas; la recolección de impuestos con su concomitante apropiación privada total o parcial; el dominio político de las elites, que monopolizan los gobiernos locales; etc. (2011: 185).

Asimismo, en cuanto a su funcionamiento desde el punto de vista económico, Eisenstadt y Roniger sostienen que la mayor parte de las sociedades patrimonialistas han estado principalmente caracterizadas por economías extensivas y extractivas, con un nivel relativamente bajo de especialización interna entre las unidades económicas. Esto ha llevado a que el incentivo a desarrollar o incorporar innovaciones tecnológicas haya presentado una tendencia débil. El comercio principal se dirige al exterior, y es regulado por los gobernantes o controlado por grupos externos, mientras que por el contrario, los mercados internos son relativamente pequeños y marginales. Estas economías tienden a desarrollar políticas y sistemas de propiedad que apuntan a la expansión del control sobre grandes territorios, y se caracterizan por la explotación intensiva de una base fija de recursos, y por ser mayormente extractivas o redistributivas (Eisenstadt y Roniger, 1980: 62). En un contexto más moderno, ha habido una cierta continuidad de estos modos dispersos de propiedad en la tierra, como así también una fuerte tendencia hacia el desarrollo de sectores de servicios urbanos, también controlados por el estado (Eisenstadt y Roniger, 1980: 63).

En cuanto a la valoración de la literatura con respecto al Patrimonialismo en su contexto originario, como veremos también que ocurre con en el Patronazgo-Clientelismo en el próximo apartado, se consideran como sistemas de organización y de relación legitimados con un grado de consentimiento por las partes. En esta lógica, el carácter personal de los vínculos es consecuente dado que, especialmente en ambientes políticos que carecen de un sistema legal estable, los lazos personales, incluyendo los familiares, son particularmente propicios para la conformación y el mantenimiento de compromisos (Ermakoff, 2011: 193). Si bien están basados en relaciones de tipo asimétricas y tienden a cristalizar estructuras sociales y

económicas desiguales en culturas políticas e históricas diversas como África Occidental, Latinoamérica, el Sudeste de Asia, y el Sur de Europa, se ha observado que la legitimidad del poder no está tan basada en la igualdad de la riqueza, sino en el hecho de que quienes se ubican en posiciones de poder compartan su riqueza con los menos favorecidos en una medida "satisfactoria" (Van Gool y Beekers, 2010: 6).

Las consecuencias del Patrimonialismo, en opinión de Ermakoff, son ambiguas. Por un lado, genera vínculos de dependencia y de subordinación necesarios para el ejercicio del poder, con lo cual contribuye a la cohesión y a la organización colectiva. Pero, por otra parte, socava esos mismos vínculos al librarlos a la incertidumbre, a la inestabilidad y a la potencial arbitrariedad –aunque éstas están delimitadas hasta cierto punto por la tradición y los códigos normativos informales. Asimismo, produce un debilitamiento de los incentivos a las innovaciones productivas, lo que fomenta una fragmentación descendiente de las esferas de influencia (Ermakoff, 2011: 191-192).

El momento positivo puede resumirse en dos palabras: acumulación y coordinación. Sin embargo, el aspecto "negativo" de los desarrollos patrimonialistas se debe a la falta de certezas inherente al poder patrimonial. Los acuerdos patrón-cliente dejan lugar al poder arbitrario –espacio delimitado por la tradición que regula el ejercicio del poder y delimita el alcance de los resultados esperables y aceptables– y la codificación normativa de las relaciones patrimoniales en un conjunto de reglas formales o informales que provee la base para un entendimiento común entre los funcionarios patrimoniales y sus subordinados (Ermakoff, 2011: 192-193).

Con respecto al impacto sobre el sistema económico, Ermakoff señala que ya el mismo Weber concluye que se trata de un sistema ambiguo, dado que en parte avanza y en parte obstaculiza al capitalismo moderno. En cuanto al aspecto negativo, observa que el capitalismo no es fácilmente compatible con el carácter de incertidumbre del gobierno patrimonial. La inestabilidad es inherente a la confusión entre el ámbito privado y el público: al gobernante patrimonial no le resultan útiles los poderes económicos y sociales independientes. Y lo

que es peor, el rol regulatorio de la tradición previene los incentivos para los cambios innovadores. Sin embargo, el autor admite también aspectos positivos, ya que el gobierno patrimonial puede contribuir a estabilizar los recursos, potenciando la capacidad de acumulación. Por ello, el capitalismo "políticamente orientado", así como el comercio capitalista "al por mayor", es compatible con el Patrimonialismo. No existe antinomia en este sentido entre la concentración del poder patrimonial y los desarrollos capitalistas. Así pues, el diagnóstico general es indeterminado y abierto (Ermakoff, 2011: 191-192).

En definitiva, en el análisis del fenómeno en términos del largo plazo y su evolución en el tiempo, Ermakoff hace explícito su trasfondo de prognosis negativa. La trayectoria evolutiva del poder organizado bajo pautas patrimonialistas es demasiado imprevisible o se halla demasiado relacionado con prácticas de repartición de rentas (*rent-sharing practices*) para generar una acumulación socialmente utilizable y un poder colectivo legítimo y estable. Más aún, la lógica patrón-cliente se reproduce a sí misma en adelante, y se fracciona cada vez más, por lo que produce sus propias contradicciones estructurales internas (Ermakoff, 2011: 198).

III. Patronazgo-Clientelismo como herramienta de la administración neo-patrimonial

Las prácticas clientelares y la política organizada en base al patronazgo se encuentran en muchas sociedades contemporáneas. De acuerdo con un cuadro que esboza Roniger, en la década de 1960 y 1970, un enfoque interpretativo que incluía casos de estudio e intentos de conceptualización llevados a cabo por antropólogos y científicos políticos –como los trabajos seminales de René Lemarchand, Luigi Graziano, Keith Legg, James Scott, y Carl Landé– dominó los estudios en ese campo. En general, se suponía que el Clientelismo era un vestigio de las primeras etapas de la modernización política y económica, que el mismo proceso lo volvería obsoleto y que desaparecería con el tiempo. Sin embargo,

como mencionamos anteriormente, desde la década de 1980 se reconoce la persistencia sistémica del Clientelismo y del Patronazgo, y se describe al primero como un modelo de intercambio social y como una estrategia específica de movilización y control político.

Con la tercera ola de estudios en la década de 1990 y principios de la década del 2000, el interés en la sociedad civil, las instituciones informales, y los vínculos entre la ciudadanía y lo político reformularon los estudios del Clientelismo. Los analistas han comenzado a investigar las secuencias institucionales y los indicadores del Clientelismo político, vinculándolo a temas como el gobierno democrático y la representación de intereses (Roniger, 2004: 355-356). En esta última etapa, los estudios sugieren salir del marco conceptual de la presencia o ausencia del clientelismo, para analizar patrones de investigación del clientelismo y el patronazgo como rasgo subyacente dentro de las tendencias cambiantes en la sociedad civil, en las instituciones políticas, y en la economía de mercado. Buscan, por tanto, contextos institucionales concretos que favorezcan o limiten el clientelismo en las democracias liberales, las polis pos-autoritarias, y las sociedades concretas (Roniger, 2004: 357). Una parte de los estudios recientes adoptan el enfoque de estudio de casos de países en los que el clientelismo no se desarrolló o resultó limitado (Roniger, 2004: 361).

En la misma línea, Eisenstadt y Roniger sostienen que el Clientelismo no es un fenómeno marginal, sino central para la comprensión de algunas sociedades. Las relaciones patrón-cliente o las redes clientelares no constituyen solo una sumatoria marginal de vínculos sociales más organizados, sino que en muchas sociedades –como por ejemplo, en las mediterráneas del cercano oriente, en la India, en las sociedades latinoamericanas, y en las del Sudeste de Asia, etc.– encarnan un fenómeno central de sus patrones institucionales (Eisenstadt y Roniger, 1980: 44). Si bien algunos aspectos de este modo de organización pueden estar presentes en muchas sociedades, las relaciones patrón-cliente, allí donde constituyen el modo central, denotan una forma singular de regular cuestiones cruciales del orden institucional: la configuración del flujo de recursos, las pautas

del intercambio y las relaciones de poder, así como su legitimación social (Eisenstadt y Roniger, 1980: 49).

Las características más importantes de las relaciones patrón-cliente, según estos autores, son: a) personalismo y particularismo; b) el intercambio simultáneo de diferentes tipos de recursos, sobre todo instrumentales, económicos y también políticos, tales como apoyo, lealtad, votos, protección, por una parte y promesas de solidaridad y lealtad, por otra; c) un fuerte componente de incondicionalidad, confianza y obligaciones de largo alcance; e) un componente de solidaridad en la relación, aunque muchas veces es ambivalente; f) relaciones que no son completamente legales o contractuales sino informales, muchas veces directamente opuestas a las leyes oficiales; g) relaciones que son, en principio, de entrada y salida voluntaria; h) relaciones verticales entre individuos o redes; i) relaciones basadas en fuertes componentes de desigualdad y de diferencia de poder, y el elemento crucial es la monopolización de posiciones que son importantes para los clientes, especialmente el acceso al poder, los medios de producción, los bienes públicos y los mercados (Eisenstadt y Roniger, 1980: 49-50).

Según Günay, el Patronazgo-Clientelismo se refiere a un tipo específico de estructura social en la cual relaciones verticales diádicas se forman entre individuos de poder y estatus socioeconómico desigual con el fin de extraer beneficios mutuos a través del intercambio de favores. Aun cuando los lazos se dan entre un patrón relativamente más poderoso y un cliente de menor rango socio-económico y de menor influencia, ni el patrón ni el cliente están forzados a la relación de intercambio. Por el contrario, los vínculos patrón-cliente derivan su legitimidad de la naturaleza voluntaria de su entrada así como de las expectativas de reciprocidad en el cambio de bienes y servicios. En este sentido, la naturaleza de las relaciones patrón-cliente no se funda ni en la coerción ni en la autoridad formal, sino en el intercambio directo de beneficios o servicios por ambas partes del vínculo diádico (Günay, 2008: 9).

Los arreglos patrimoniales en términos relacionales, entiende Ermakoff, son transacciones personalizadas sostenidas en el tiempo entre un principal y uno o más agentes.

Estas relaciones involucran una significativa carga de inequidad o dependencia (Ermakoff, 2011: 183). En este sentido, en sociedades donde el clientelismo es una práctica extendida, es usual que los ciudadanos acepten algún grado de corrupción en tanto los patrones y los mediadores cumplan su palabra al entregar servicios individuales o colectivos esperados (Roniger, 2004: 364).

Sumado al carácter asimétrico, recíproco, y voluntario de las relaciones patrón-cliente, observa Günay, se ha enfatizado también la cualidad difusa y personal de dichas relaciones. El carácter difuso indica que el lazo diádico no está restringido al cumplimiento de una función específica, definida en forma precisa, es decir, tiene la capacidad de crecer para abarcar más funciones, a diferencia de la relación generada por un contrato, que determina especificidades nítidas de la función, y deja poco lugar a la flexibilidad de las partes (Günay, 2008: 9-10).

Así pues, se podría afirmar, siguiendo a Eisenstadt y Roniger, que el cliente "compra" protección frente a las exigencias de la naturaleza o de los mercados, o frente a la arbitrariedad y a las demandas de otros grupos o individuos poderosos. El precio que se "paga" no es por un servicio específico y consiste en la aceptación de que el patrón controle el acceso a los recursos, a los mercados y a los bienes públicos (Eisenstadt y Roniger, 1980: 71). Vincent Lemieux argumenta que el Clientelismo dispara una "transformación doble" en los estatus de los individuos. Los clientes renuncian a su autonomía como ciudadanos, mientras que los patrones consienten en debilitar sus controles jerárquicos. Así, el cliente gana una cuota de poder de dominio y el patrón gana el reconocimiento de una posición de autoridad dominante (Lemieux APUD Roniger, 2004: 356).

Roniger explica además que el clientelismo instaure relaciones asimétricas pero mutuamente beneficiosas de poder e intercambio, un *quid pro quo* no universalista entre individuos y grupos de distinta posición. También supone un acceso mediado y selectivo a recursos y mercados, de los que otros son normalmente excluidos. Este acceso es condicionado por la subordinación, el cumplimiento o la

dependencia de la buena voluntad de otros. Aquellos que poseen el control permiten el acceso selectivo a bienes y oportunidades, y se colocan a sí mismos o a sus subordinados en posiciones desde las cuales son capaces de dirigir recursos y servicios a su favor. Por otra parte, se espera que sus contrapartes, los clientes, una retribución bajo la modalidad de la ayuda política y de otros tipos, esto es, trabajar para ellos en las elecciones o contribuir al prestigio y a la reputación del patrón (Roniger, 2004: 353-354).

En este sentido, en el campo político, el Clientelismo está asociado al uso particularizado de los recursos públicos para enfrentar la batalla electoral, continúa Roniger. Comprende votos y apoyo otorgado a cambio de empleos y otros beneficios, y es por tanto una estrategia de movilización política parcial que difiere de otros sistemas más universales, como las consignas programáticas o la movilización motivada por la foja de logros partidarios (Roniger, 2004: 354).

Tendiendo un puente entre los argumentos estructuralistas y el enfoque de la elección racional (*rational choice*), Barbara Geddes, mediante la aplicación del dilema del prisionero al campo político, identifica una tensión o contradicción entre la necesidad de supervivencia a corto plazo del político y un interés colectivo de largo plazo en el desempeño económico y la mejora de las capacidades estatales (Geddes APUD Roniger, 2004: 358). Analiza también que un partido en ejercicio del poder tiende a recurrir al Clientelismo dado que controla los recursos estatales, mientras que el partido opositor debe basarse más en consignas programáticas, y está más condicionado por la estructura de coaliciones políticas amplias (Geddes APUD Roniger, 2004: 360-361).

Frente a esto, la democracia fortalece el poder de negociación de los clientes con los patrones y mediadores, y también amplía la escala de las redes clientelares de las conexiones locales de carácter cara-a-cara, y las máquinas políticas jerárquicas, conectando a las masas de clientes con unos pocos patrones (Günay, 2008: 12). Asimismo, el Clientelismo se ha tornado más y más

burocratizado e impersonal, y dentro de esta tendencia es muy probable que incluya categorías enteras de personas en el rol de patrones y clientes, que conduce a lo que se ha denominado "Clientelismo de masas," según expresión de Piattoni (Günay, 2008: 12).

Como algunos autores mencionan, en lugar de oponer el Patronazgo-Clientelismo a la lógica de la sociedad civil, se lo puede ver como una entre varias estrategias, que surge de la propia sociedad civil (Roniger, 2004: 363). El Patronazgo-clientelismo, después de todo, no es un sistema político *per se*, sino un principio de establecimiento de relaciones interpersonales. Como Alvin Gouldner ha señalado, es el "principio de reciprocidad asimétrica personalizada" (Gouldner APUD Van Gool y Beekers, 2010: 9). Por otra parte, la lógica de la reciprocidad difundida por la sociedad civil parece socavar la organización horizontal de los grupos estructurados y la solidaridad orientada de clientes y patrones, pero especialmente de los clientes.

Así es que más allá de las visiones del Clientelismo como mecanismo de control institucional, asociado al corporativismo o al populismo, hay que considerar la posibilidad de comprenderlo como una estrategia política popular. En tal sentido, el Clientelismo no se relaciona tanto con un intercambio entre votos y favores, sino con el intercambio de votos por las demandas de derechos de las capas menos privilegiadas de la población –pese a que de esta forma se corre el riesgo de perpetuar la asimetría y de sostener el círculo vicioso de la dependencia y la desigualdad (Roniger, 2004: 359). Este tipo de análisis puede hallarse, por ejemplo, en el libro de Javier Auyero sobre las redes clientelares en las villas de la provincia de Buenos Aires. Para los residentes de las villas, la mediación política personalizada es un medio entre otros para proveerse de las necesidades básicas para la subsistencia. Los beneficios materiales y el apoyo concreto son experimentados como un compromiso de largo plazo, dentro de una ética de la cooperación, el compañerismo y la solidaridad. Ahora bien, la distribución de recursos materiales es condición necesaria

pero no suficiente de la operación de una red clientelar; y otros medios son las ocupaciones informales generalmente *part-time* con salarios bajos, las redes de reciprocidad, la caridad de la Iglesia, las actividades ilegales como tráfico de drogas, robos, y otros delitos, etc. (Auyero, APUD Roniger, 2004: 365).

Por último, desde otro punto de vista, Robin Theobald observa que en las sociedades postindustriales el Patronazgo se torna más "reservado", y tiende a proliferar incluso entre los que poseen cualificaciones profesionales y empresariales en los estratos superiores de la sociedad, en lugar de restringirse a las clases bajas en busca de un benefactor. Por tanto, el clientelismo no puede ser confinado a la política en un sentido restrictivo. Prolifera en las artes, en la academia, en las congregaciones religiosas, en los medios, en los negocios, y dondequiera que exista poder para nombrar y posibilitar el acceso a beneficios, a bienes, a servicios, a influencias y a honores (Theobald APUD Roniger, 2004: 369).

En cuanto a la valoración del Patronazgo-clientelismo, según Roniger, algunos trabajos que estudian el fenómeno consideran que estos comportamientos se oponen al modelo ideal de la vida democrática y de la sociedad civil autónoma. También revelan que el interés en la temática ha resurgido en el contexto de la crítica a la democracia parlamentaria occidental, y señalan que la política de la identidad y el declive de la movilización ideológica ofrecen un terreno favorable para la articulación clientelar (Roniger, 2004: 355-366).

Según el mismo autor, existen además fuerzas sociales y coaliciones que critican y se oponen al clientelismo, y desean restringirlo en favor del universalismo burocrático y de la racionalidad de mercado, pero los sectores que se benefician de la mediación clientelar y del patronazgo lo conciben, pragmáticamente, como una herramienta útil para el avance en dominios sociales, económicos, y políticos competitivos. Esta dualidad refleja una tensión importante en las sociedades democráticas modernas, que están construidas sobre la ciudadanía y la

igualdad política pero dejan el ámbito económico abierto a desigualdades y brechas socioeconómicas importantes. Asimismo, esto permite explicar el paradójico florecimiento de las redes clientelares bajo ajustes macroeconómicos y reformas de liberalización que aumentaron la necesidad de las redes de apoyo (Roniger, 2004: 367).

Por el contrario, otros enfoques enfatizan los aspectos pragmáticos de la acción social. El Patronazgo-Clientelismo en esta visión es un mecanismo importante para obtener beneficios transaccionales, ya que asigna recursos y articula las relaciones "locales-regionales-nacionales". Mientras que el Clientelismo y el Patronazgo se dirigen en contra de los estándares universalistas, algunos académicos –bajo esta perspectiva– postulan que estas modalidades son sensibles a los sentimientos locales y pueden solucionar problemas existenciales, proveer acceso a las poblaciones de migrantes, y servir como ámbito para el desarrollo del emprendedorismo político. Por tanto, el Clientelismo y el Patronazgo en la forma de favores, empleos, o proyectos de desarrollo selectivo se pueden ajustar mejor de lo generalmente esperado a las condiciones posmodernas y a la sociedad civil (Roniger, 2008: 355).

Sin embargo, y más allá de este debate, existe cierto consenso acerca de que, aún en un nivel macro, las redes clientelares no promueven el desarrollo de bienes públicos y tampoco el bienestar colectivo de las clases menos privilegiadas. En efecto, el Clientelismo mantiene una estructura de ingresos y de oportunidades pobre para los ciudadanos de clase baja, y en consecuencia, retro-alimenta la pobreza, el subdesarrollo y la dependencia (Roniger, 2004: 366).

Eisenstadt y Roniger creen que el Patronazgo-Clientelismo resulta un fenómeno ambiguo. Entre las contradicciones más importantes se podrían mencionar una peculiar combinación de desigualdad y asimetría en el poder, con una aparente solidaridad mutua, expresada en términos de la identidad personal, de sentimientos y de obligaciones interpersonales; una combinación de coerción y explotación potencial con relaciones

voluntarias y obligaciones recíprocas; y una combinación de énfasis en estas obligaciones de solidaridad con un aspecto casi ilegal o semi-legal de las relaciones (Eisenstadt y Roniger, 1980: 50-51).

Los mencionados autores concluyen que, en definitiva, el sistema es frágil porque los vínculos entre las partes son informales y abiertos, y por ende están sometidos a la dinámica del flujo de poder y de recursos. Esta fragilidad es evidente en varios aspectos relacionados entre sí: las desigualdades entre partes y los lazos entre ellas no están completamente prescriptos, legitimados o asegurados, y están contruidos en contra de algunas de las premisas básicas formales, más abiertas y universalistas; el posicionamiento jerárquico relativo de los diferentes actores no siempre está prescripto completamente y puede suscitar disputas con cierta frecuencia; en ocasiones los clientes son capaces de acumular recursos en distintos mercados y pueden amenazar el monopolio de acceso a los mismos y a los centros de la sociedad de los patrones, lo que genera dinámicas inestables (Eisenstadt y Roniger, 1980: 61).

IV. A modo de conclusión

Si bien las prácticas patrimonialistas y clientelares tradicionales encuentran sentido en etapas de desarrollo iniciales, aun cuando presentan aspectos ambiguos y limitaciones importantes, la literatura recorrida evidencia que el Neo-patrimonialismo representa un nuevo desafío. Este último, es decir la continuidad de las prácticas del Patrimonialismo y del Clientelismo en condiciones de concentración del poder y de recursos debido a la emergencia del Estado moderno y de la globalización, no hacen más que agudizar los problemas de control del poder y la transparencia, con riesgos que repercuten en la equidad socio-económica y en la libertad política, elementos constitutivos de la ciudadanía.

En cuanto a las posibles salidas del sistema neo-patrimonial, las investigaciones de los autores que hemos estudiado señalan diversas alternativas. Según Ermakoff los actores salen de esta lógica estructural a través de dos procesos sinérgicos: una dinámica inter-

grupal, es decir, distintos grupos se regulan a través de la competencia por el acceso a cargos públicos; y una dinámica intra-grupal, que acontece cuando los agentes principales desarrollan un incentivo para hacerse responsables a sí mismos para defenderse de la salida de sus agentes (Ermakoff, 2011: 197).

En cuanto al primer caso, o el proceso de competencia regulada, se puede apreciar por contraste que si un grupo posee el control total de los procesos de asignación de cargos, sus miembros tienen el camino allanado para institucionalizar prácticas de repartición de rentas. La lógica de la consolidación patrimonial llega a su consecuencia final. Si, por el contrario, los grupos compiten por este conjunto de cargos y ninguno puede centralizar la asignación de cargos, existe incertidumbre acerca de quién obtendrá qué. En resumen, la monopolización de los cargos es una receta segura para la consolidación patrimonial. La carencia de monopolio, al contrario, hace los resultados indeterminados.

En cuanto a que los subordinados ejerzan su "posibilidad de salida", los agentes deben ser capaces de sancionar al principal si no cumple con un compromiso. En concreto, esto significa que el agente principal acepta ser monitoreado por el resto de los agentes, que cuentan con recursos institucionales para desafiar las estrategias de apropiación personal de parte del primero. Esto implica la posibilidad de "salida": el agente puede irse sin tener que enfrentar costos prohibitivos en términos de estatus o de bienestar. Pero, para que la "salida" sea una posibilidad, el agente principal no debe poseer el control total de los recursos y de la asignación de cargos, lo cual nos conduce de nuevo a la necesidad de la competencia entre los grupos (Ermakoff, 2011: 198-199).

En consonancia con este punto, Lachmann sostiene que las normas burocráticas son sustentadas solo cuando las organizaciones están entrelazadas en una estructura con otras burocracias, y las elites que encabezan cada entidad están reguladas y forzadas a compartir recursos y autoridad con otras elites en otras organizaciones. Tal forma de colaboración e intercambio ocurre sólo cuando el conflicto entre las elites produce una estructura que crea un balance entre todas ellas (Lachmann, 2011: 222).

La burocracia, en definitiva, es menos segura porque depende de un balance de poder entre las elites. El Patrimonialismo es vigilado y fortalecido por la autarquía de la elite. Las oportunidades para la autarquía se dan más a menudo que las ocasiones para el balance de las elites principalmente porque las elites singulares, y las familias singulares, pueden buscar la autarquía como estrategia, mientras que el balance es generalmente raro y el resultado no intencional del fracaso de algunas elites por dominar a las otras. El futuro del Patrimonialismo, por ende, depende de que las oportunidades para la autarquía de las elites se abran o se cierren (Lachmann, 2011: 223).

Otra alternativa de salida es la auto-organización de la sociedad civil. Una de las formas en que la gente busca lidiar con las inseguridades que provoca el Neopatrimonialismo es a través del auto-gobierno, esto es, la formación de colectivos sociales que ofrecen un grado de seguridad y subsistencia en sus vidas diarias. Algunas de estas asociaciones pueden buscar –o son forzadas a– actuar fuera del entorno Neopatrimonialista y dar forma a modos de auto-ayuda para la supervivencia y la protección. Otros, por el contrario, intentan mejorar sus modos de vida dentro de la política del Neopatrimonialismo, demandando la atención de las elites políticas a través del *lobbying*, de las tácticas políticas y de los medios violentos (Van Gool y Beekers, 2010: 21).

Para Van Gool y Beekers resulta evidente que la resolución de los problemas cotidianos bajo el Neo-patrimonialismo a menudo implica, irónicamente, la vinculación directa, en lugar del distanciamiento abierto, con la política Neo-patrimonial. Sencillamente, ocurre que los pobres y faltos de recursos no pueden mantenerse alejados de la política y deben aprovechar cualquier tipo de apoyo que puedan (Van Gool y Beekers, 2010: 28). La fuerza continuada de los lazos entre patrones y clientes se atribuye frecuentemente a la persistencia de la inseguridad y la incertidumbre en la vida cotidiana. En cambio, cuando las personas progresan en términos económicos, sociales y educativos, sus oportunidades aumentan, y consecuentemente, la necesidad de Patronazgo disminuye (Van Gool y Beekers,

2010: 7).

Lachmann, por su parte, señala que la fuente de desafío más probable frente a la autarquía y al patrimonialismo provendría de las fuerzas populares. Mientras que las movilizaciones suelen producirse en períodos de conflictos de elites, pueden resultar luego impredecibles. La democracia electoral, aunque es vulnerable a la manipulación de las elites, puede proveer – y ocasionalmente lo ha hecho – una base para desafíos importantes al gobierno de las elites (Lachmann, 2011: 227).

Entendemos que el recorrido realizado permite identificar varios de los elementos centrales y debates que el tema del Neopatrimonialismo y el Patronazgo-Clientelismo han suscitado. El aporte de esta revisión de literatura ha sido plantear los temas e incentivar la reflexión y la investigación en estas áreas que consideramos, son relevantes no sólo para identificar obstáculos que enfrenta el desarrollo, sino también para adoptar un nuevo punto de vista acerca de la evolución de fenómenos distintivos del sistema socio-económico actual.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, Daron y James Robinson (2012). *Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Business, New York.
- Auyero, Javier (2000). *Poor People's Politics: Peronist Networks and the Legacy of Evita*. Durham, Duke University Press.
- Bratton, Michael y Nicolas van de Walle (1994). "Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa", *World Politics*, N° 46.
- Bremmer, Ian (2009). "State Capitalism Comes of Age", *Foreign Affairs*, Vol. 88, Issue 3.
- Brinkerhoff, Derick W., y Arthur Goldsmith (2002). "Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming", *U.S. Agency for International Development Office of Democracy and Governance*. http://www.abtassociates.com/reports/2002601089183_30950.pdf Último acceso: julio 2015.
- Buchanan, James M. (1980). "Rent seeking and profit seeking", en James M Buchanan, Robert D. Tollison, y Gordon Tullock (eds.) *Toward a theory of the rent-seeking society*. College Station, Texas A & M University Press, Texas.
- Clapham, Christopher (1982). "Clientelism and the State", en Clapham, Christopher (ed.), *Private Patronage and Public Power. Political Clientelism in the Modern State*. London, Frances Pinter.
- Eisenstadt, S. N. y Louis Roniger (1980). "Patron Client Relations Structuring Social Exchange," en *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 22, N° 1, Cambridge University Press.
- Erdmann, Gero y Ulf Engel (2006). "Neopatrimonialism Revisited. Beyond a Catch-All Concept," en *GIGA Research Program, Legitimacy and Efficiency of Political Systems*, N° 16.
- Ermakoff, Ivan (2011). "Patrimony and Collective Capacity: An Analytical Outline," en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 636, "Patrimonial Power in the Modern World".
- Fukuyama, Francis (2011). "The Origins of Political Order, From Pre-human Times to the French Revolution". New York, Farrar, Straus and Giroux.
- Gordin, Jorge P. (2006). "La Sustentabilidad política del clientelismo: teoría y observaciones empíricas en América Latina", en *América Latina*, N° 13, CIDOB, Barcelona.
- Graziano, Luigi (1976). "A Conceptual Framework For The Study of Clientelistic Behavior", en *European Journal of Political Research* N°4.
- Günay, Sevgi (2008). "Clientelism and Weberian Values of Bureaucracy," artículo presentado en *NIG Annual Work Conference 2008*, Panel 1: "Public Values, The Next Step", Universidad de Enschede, Twente, Holanda.
- Krueger, Anne O. (1974). "The Political Economy of the Rent-seeking Society", en *American Economic Review*, Vol. 64, N° 3.
- Lachmann, Richard (2011). "Coda: American Patrimonialism: The Return of the Repressed," en *The Annals of the*

- American Academy of Political and Social Science, Vol. 636, "Patrimonial Power in the Modern World".
- Landé, Carl H. (1983). "Political Clientelism in Political Studies. Retrospect and Prospects", en *International Political Science Review*, N°4.
- Lemarchand, Rene, y Keith Legg (1972). "Political Clientelism and Development: A Preliminary Analysis", en *Comparative Politics*, Vol. 4, N° 2.
- Médard, Jean-Francois (1996). "Patrimonialism, Neo-Patrimonialism and the Study of the Post-colonial State in Subsaharian Africa", en Marcussen, Henrik Secher (ed.) *Improved Natural Resource Management – the Role of Formal Organizations and Informal Networks and Institutions*. International Development Studies, Roskilde University, Roskilde.
- North, Douglass C. (1990). "Institutions, Institutional Change and Economic Performance". New York, Cambridge University Press.
- Olson, Mancur (1993). "Dictatorship, Democracy and Development", en *The American Political Science Review* N° 87(3).
- Putnam, Robert, Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
- Resico Marcelo F. (2013). "A debate on models of capitalism and the Social Market Economy", Konrad Adenauer Foundation. <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/debate-models-capitalism-resico.pdf>. Ultimo acceso: julio 2015.
- Resico, Marcelo F (1998). "El capitalismo y el desencantamiento del mundo. Un estudio de la filosofía de la economía de Max Weber", en *Revista Valores en la Sociedad Industrial* N° 42.
- Roniger, Louis (1994). "Civil Society, Patronage and Democracy", en *International Journal of Comparative Sociology* N° 35: (3/4).
- Roniger, Louis (2004). "Political Clientelism, Democracy and Market Economy", en *Comparative Politics*, Vol. 36, N° 3.
- Roth, Günther (1968). "Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire-Building in the New States", en *World Politics*, N° 20.
- Rudolph, Lloyd I., y Susanne Hoeber Rudolph (1979). "Authority and Power in Bureaucratic and Patrimonial Administration: A Revisionist Interpretation of Weber on Bureaucracy", en *World Politics*, Vol. 31, N° 2.
- Tollison, Robert D. (1982). "Rent seeking: A survey", en *Kyklos* N° 35.
- Van Gool, Bas y Daan Beekers (2010). "From Patronage to Neopatrimonialism. Confronting the "Good Governance" Orthodoxy in the Postcolony", artículo presentado en la *Critical Governance Studies Conference*, Warwick University, Reino Unido.
- Weber, Max ([1968] 1978). *Economy and Society. An Outline of Interpretative Sociology*. New York, Bedminster Press.

¹ Justamente el hecho de incluir en su definición de Clientelismo, tanto las relaciones "horizontales" como las "verticales", nos permite incluirlo en nuestra definición de Neo-patrimonialismo, dado que consideramos que las relaciones "verticales" forman parte del Patronazgo-Clientelismo, mientras que el Neo-patrimonialismo y el Patrimonialismo para nosotros abarcan tanto este tipo de vínculos, como las relaciones horizontales y otras lógicas asociadas.

² Esta es la postura que adoptamos aquí, aun cuando no existe unanimidad en la literatura recorrida al respecto.

³ A este respecto, a partir del desarrollo del concepto neoclásico para el análisis de la búsqueda de rentas y para entender las relaciones entre política y economía en países subdesarrollados, se generó todo un campo de estudios cuyo foco reside en la relevancia de las rentas, en el desarrollo de una cultura de la búsqueda de rentas y en los Estados rentistas (Krueger, 1974: 291-103).

Reseñas de libros

***Homo Economicus, el profeta
(extraviado) de los nuevos tiempos,***

de Daniel Cohen.

Ariel, Barcelona, 2013.

ISBN 978-84-344-0846-3

En su reciente trabajo, *Homo Economicus, el profeta (extraviado) de los nuevos tiempos*, Daniel Cohen elabora una interesante aproximación a las dificultades que a su juicio encuentra el hombre moderno para hallar una respuesta a lo que considera una interesante paradoja: mientras se observa que, al menos en los países desarrollados, y a diferencia de siglos anteriores, la vida moderna goza de un interesante bienestar, las personas sin embargo no manifiestan sentir que sus vidas son más felices que las de antaño. Por el contrario, diferentes encuestas muestran un estancamiento en el número de aquellos dispuestos a considerar a sus vidas como "felices". Por eso, como señala al comienzo de la obra, para Cohen es necesario revisar la relación que existe entre la sociedad considerada en su conjunto y la felicidad a la que todo individuo se siente llamado. Como señala en la introducción del libro, postula que el gran problema es que la ciencia económica está avanzando sobre espacios de la vida humana que están más allá de su campo de acción. Su tesis es que este avance acabará – ¿o está acabando? – con elementos y vivencias centrales en lo que hace a la felicidad de los hombres. Por ello, a lo largo de los sucesivos capítulos, Cohen irá planteando las que considera son las principales discusiones que se observan en torno a esta cuestión: el incesante y

avasallante avance del *homo economicus* sobre toda la vida humana.

En el primer capítulo, el economista francés se lanza a criticar lo que para él constituye el núcleo del problema, que no es otro que la adopción del *homo economicus* como paradigma único para comprender a la sociedad contemporánea. Para ello, en primer lugar señala algunos casos y ejemplos concretos en los que comportamientos movidos bajo la lógica del *homo economicus* terminan sin embargo proveyendo a quienes lo aplican menos felicidad de la prometida.

Pero Cohen avanza un paso más allá y cuestiona la noción misma de racionalidad que está presupuesta en el modelo. Así, como intenta mostrar, la supuesta "racionalidad del cálculo" que se propone choca en la realidad con diferentes modos y formas alternativas de "racionalidad", cuyos resultados cuestionan la capacidad de esta lógica de proveer el resultado deseado. Finalmente, Cohen termina el capítulo remitiendo al reconocido trabajo de Bruno Frei, *Happiness: a Revolution in Economics*, y recordando que a fin de cuentas este modelo del *homo economicus* quizás nos ha hecho perder de vista cosas básicas de la vida, aquellas que intuitivamente reconoceríamos con más facilidad si no se nos impusiera esta concepción. Al adoptar esta forma de racionalidad económica como guía de nuestras acciones, la felicidad se vuelve un imposible. Como señala al final del capítulo, si uno se libera y mira la vida sin preconcepciones, es bastante claro que, "compararse con Steve Jobs, con atletas y top models, en resumen, nos impulsa a hacernos

desgraciados a nosotros mismos" (p. 36).

El segundo capítulo reflexiona sobre el trabajo a partir de dos aproximaciones que aunque relacionadas entre sí, son susceptibles de abordajes independientes – y quizás hubiera sido interesante haberlas tratado separadamente. Por un lado, apelando a estudios científicos como los de Kahneman pero también a ejemplos de la vida cotidiana, Cohen muestra hasta qué punto la inserción del paradigma del *homo economicus* termina muchas veces perjudicando el mundo del trabajo, en la medida en que incita a la desaparición o anulación de la motivación originaria del trabajador. La segunda parte del capítulo aborda la cuestión de las desigualdades surgidas a partir de esta modificación que ha sufrido el trabajo por adoptar este modo de racionalidad. En ambos casos el lector se queda con el sabor de que la problemática habilitaba un análisis más exhaustivo.

En el tercer capítulo, Cohen intenta señalar las similitudes y diferencias que se podrían establecer entre el Imperio Romano y la hegemonía norteamericana. El planteo es interesante y medido: no fuerza el paralelismo más allá de que efectivamente resalte algunos puntos en común junto con algunas diferencias notables. El cierre del capítulo muestra la que a su juicio es la diferencia más relevante: la cuestión de lo que él considera es el amor americano a la innovación. A su juicio, este elemento hace que por algún tiempo el rol preponderante que tiene hoy en día Estados Unidos pareciera que fuera a mantenerse. En efecto, aun cuando muchos de sus estudiantes y profesores en ciencias que viven y enseñan allí no sean ya originariamente norteamericanos, lo cierto es que tanto su formación como la gran mayoría de sus carreras académicas y laborales se desarrollan en ese país, lo que le garantiza que se mantenga su liderazgo en este rubro.

El siguiente capítulo aborda la cuestión de la expansión del paradigma del *homo economicus* a lo largo del orbe. La primera parte del mismo analiza sobre todo el crecimiento económico que se observa desde hace algún tiempo en Asia, para centrarse luego en China en particular. En efecto, como bien señala Cohen, el caso

Chino con su continuado crecimiento económico permite revisar si es posible encontrar una relación entre felicidad y economía. ¿Ha posibilitado el crecimiento económico chino un crecimiento de la felicidad de sus habitantes? Aquí nuevamente el autor repasa la discusión sobre el tema, centrándose sobre todo en la relación entre capitalismo y democracia, para terminar señalando que aunque esta conexión puede en alguna medida existir, no es tan sólida como creían aquellos ciegos defensores del modelo.

El capítulo quinto analiza algunos elementos relacionados con la globalización. El autor repasa cuestiones relacionadas especialmente con las crisis de Estados Unidos primero y de Europa – especialmente las dificultades surgidas en torno a la unión monetaria. Frente a ellos aparecen los países emergentes, cuya realidad va poniendo sistemáticamente a prueba la solidez económica de estos dos bloques. A juicio de Cohen, esta prueba resulta cada vez más difícil, y genera conflictos en torno sobre todo a las industrias, tanto a nivel de generación de empleo como en relación a los precios de las materias primas. Finalmente, el capítulo revisa también someramente la cuestión del impacto de las epidemias y del cambio climático. Aquí también uno siente quizás que el tratamiento de la cuestión merecía un mayor desarrollo.

Como contrapunto, en mi opinión el capítulo sexto es un texto muy bien logrado. El autor analiza la cuestión de la relación entre genética y acción económica. Reconociendo la innegable influencia e inspiración generada por Darwin, no solamente en la biología sino sobre todas las ciencias, Cohen repasa y analiza hasta qué punto son extrapolables algunas conclusiones del autor de *Origen de las especies* –o mejor, algunas conclusiones usualmente atribuidas a él. Luego de un interesante análisis en el que hace referencia a diversos estudios que relacionan al hombre con otros animales, concluye que la singularidad del hombre es innegable, precisamente porque se muestra como el único que puede poner en duda su propia singularidad. Y avanza más allá, mostrando

hasta qué punto las máquinas que el hombre crea, más que competir con él, potencian aun más sus habilidades, transformándolo en un ser aun más poderoso en relación con el resto de la naturaleza.

En el séptimo y último capítulo el economista francés se pregunta si en la sociedad actual, en la que el avance del *homo economicus* y la posmodernidad parecen ir ocupándolo todo, es posible encontrar una forma de consumo posmaterialista. Si bien reconoce que en cierto sentido hay aspectos del consumismo que parecen resistirse a desaparecer, también es cierto que han aparecido nuevos elementos que, al ser demandados por las sociedades más desarrolladas, se vuelven difíciles de enmarcar en la lógica del mercado. Cohen menciona entre otros el crecimiento en cuestiones relacionadas con la salud, la educación, y el papel de Internet y las redes. Para el autor, el anhelo que se observa hoy de estos bienes aproximan la cuestión del fin de la economía nuevamente a la noción de felicidad, y a modo de cierre del libro, Cohen trae a colación los trabajos de Amartya Sen. A su juicio, la aproximación del laureado economista es un camino posible de superación al esquema del *homo economicus*. Y de hecho, con esta mirada

termina su obra, al señalar la necesidad de repensar esta visión del hombre no tanto para destruirlo, sino para integrarlo en una mirada superadora y enriquecedora que permita a las personas una vida más plena y satisfactoria respecto de la actualmente provee este modelo.

Analizado en su totalidad, el trabajo de Cohen representa un logrado ensayo en el que se abordan las principales cuestiones actualmente en discusión sobre las implicancias y consecuencias del *homo economicus*. Con un estilo amable, Cohen refiere a lo largo de su obra a diversos estudios e investigaciones contemporáneas que enriquecen la mirada y da solidez a las argumentaciones. Al final, como pretende el autor, se perciben, al menos en líneas generales, las ventajas y aportes, pero también los límites y problemas que están presentes en la sociedad contemporánea debido a la adopción absoluta y sin límites de este paradigma económico. Con ello queda abierta la invitación del autor a reflexionar sobre el mundo contemporáneo y buscar un camino para que el hombre pueda, en el marco de su trabajo y de sus relaciones económicas, volver a aspirar a la felicidad.

Alvaro Perpere Viñuales
aperpere@uca.edu.ar

Normas para la presentación de artículos

Los escritos deberán enviarse por correo electrónico a la dirección: culturaeconomica@uca.edu.ar (formato Microsoft Word o PDF). También podrán entregarse en soporte digital en la dirección:

Revista Cultura Económica
Av. Alicia Moreau de Justo 1400
Edificio Santo Tomás Moro 4° piso, CP: C1107AFB
Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

La longitud máxima del artículo deberá ser de 10.000 palabras incluidas las notas y la bibliografía.

Deberá presentarse además un breve Curriculum Vitae del colaborador (que no supere las 100 palabras).

Los artículos deben estar precedidos de un resumen que no supere las 100 palabras (*abstract*), así como también de las palabras claves que correspondan.

Los apartados en que se dividan los artículos deberán ir numerados con **caracteres romanos**.

Los subapartados, por su parte, se identificarán con **numeración arábiga**. Las notas al final del documento deben ser numeradas correlativamente en caracteres arábigos.

Las referencias bibliográficas deben ser presentadas en un apartado situado al final de los artículos, respetando la siguiente disposición:

Libro:

Nombre del autor, editor, compilador (apellido y nombre) o la institución responsable. Año de publicación (entre paréntesis). Título y subtítulo (en cursiva). Título de la serie y volumen. Editorial. Lugar de publicación.

Galbraith, John Kenneth (1958). *La sociedad opulenta*. Editorial Planeta, Buenos Aires.

Texto en un libro con editores:

Friedman, M. (1984). "The methodology of positive economics" en Hausman, D., *The philosophy of economics. An anthology*. Cambridge University Press, Cambridge.

Artículo:

Nombre del autor del artículo. Año de publicación original (entre paréntesis). Título del artículo (entre comillas). Título de la publicación (en cursiva). Número del volumen. Número de la publicación. Páginas.

Belardinelli, S. (2004), "La empresa desde el punto de vista de la sociedad civil", *Empresa y Humanismo*, vol. VII, 2/4, pp. 179-190.

Referencias en el cuerpo del texto:

Debe indicarse entre paréntesis el nombre del autor, el año de publicación y el paginado, si fuera necesario. Esto debe aparecer al final de una oración. Asimismo, el nombre del autor puede aparecer en el texto, seguido del año de publicación entre paréntesis. La referencia completa deberá consignarse en la sección bibliográfica del artículo.

"[...] La democratización de la tecnología, las finanzas y la información –que ha cambiado nuestra forma de comunicarnos, de invertir y de mirar al mundo – ha dado luz a todos los elementos fundamentales del actual sistema de globalización." (Friedman, 1999: 21)

Friedman (1999: 21) explica que la democratización de la tecnología, las finanzas y la información ha dado luz a todos los elementos fundamentales del actual sistema de globalización.

Guidelines for the presentation of articles

The papers must be sent by e-mail to: culturaeconomica@uca.edu.ar (Microsoft Word or PDF format). They can also be delivered in digital media to the following address:

Cultura Económica Journal
Av. Alicia Moreau de Justo 1400
Edificio Santo Tomás Moro 4° piso, CP: C1107AFB
Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

The maximum length of the article should be 10.000 words, including notes and bibliography. In addition, a short CV of the writer (no more than 100 words) must be submitted.

The articles must be preceded by an abstract of no more than 100 words, as well as its correspondent key words.

The sections in which the papers could be divided must be identified with **Roman characters**. The subsections must be identified with **Arabic numbers**. The notes at the end of the document must be correlatively numbered with Arabic characters.

The bibliography references must be presented in a section at the end of the article, following these guidelines:

Book:

Name of author, editor, compiler (surname, and initials or given name) or the institution responsible. Year of publication. Title of publication and subtitle if any (italicised). Series title and individual volume if any. Publisher. Place of publication.

Buchanan, James (1962). *The Collected Works of James M. Buchanan*, "The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy", vol.3. Liberty Fund, Indianapolis.

Text in an editor's book:

Friedman, Milton (1984). "The methodology of positive economics" in Hausman, D. (ed.) *The philosophy of economics. An anthology*. Cambridge University Press, Cambridge.

Journal article:

Name of author (surname, and initials or given name). Year of publication. Title of article, in quotation marks. Title of periodical (italicized). Volume Number. Issue number. Page numbers.

Kahneman, Daniel (2003). "A psychological perspective on Economics", in *The American Economic Review*, American Economic Association, vol. 93, N°2, pp. 162-168.

References in the text's body:

A textual citation requires only the name of the author, the year of publication and page numbers, if necessary. This may appear at the end of a sentence, before the full stop. Alternatively, the author's surname may be integrated to the text, followed by the year of publication in parentheses. The full reference must be listed at the end of your essay.

"The rules of fairness that embody a regard for loss-aversion also induce stickiness in markets" (Kahneman, 2003: 165).

Kahneman (2003: 165) explains that the rules of fairness that embody a regard for loss-aversion also induce stickiness in markets.

Colaboran en este número

Hugo Luis Dalbosco

Doctor en Ciencias Políticas (UCA). Master en Administración y Políticas Públicas (UDESA). Licenciado en Ciencias Políticas (UCA). Profesor Titular Ordinario de Gobierno y Administración de la República Argentina en la Universidad Católica Argentina y en la Universidad Austral y de Formulación y Evaluación de Políticas Públicas en carreras de grado y postgrado. Administrador Gubernamental. Miembro fundador de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

Carlos Hoevel

Doctor en Filosofía (UCA). Master of Arts in the Social Sciences (U. de Chicago). Profesor Titular Ordinario de Historia de las Ideas Económicas y Políticas, Filosofía de la Economía, Filosofía Social y Ética en los Negocios (UCA). Fellow del Instituto Spes (Bélgica). Director del Centro de Estudios en Economía y Cultura (UCA) y de esta publicación.

Gerardo Sanchis Muñoz

Magíster en Administración Pública (Universidad de Harvard). Economista (UCA). Profesor de Políticas Públicas y Sociales en la Maestría en Economía Aplicada (UCA). Profesor de Economía Pública y de Economía de la Distribución del Ingreso (ESEADE). Director del Programa Ejecutivo de posgrado en Gestión de las Ciencias los Servicios (UCA). Ex-Presidente de la Fundación para la Excelencia de la Gestión Pública.

Marcelo Resico

Doctor en Economía (UCA). Director e investigador del Programa de Desarrollo e Instituciones (UCA). Director del Doctorado en Economía (UCA). Investigador Senior y miembro del Consejo Académico del Centro Tocqueville-Acton. Investigador visitante del Instituto para la Política Económica (Universidad de Colonia).

Alvaro Perpere

Doctor en Filosofía (Universidad de Navarra). Magíster in Economía y Ciencias Políticas (ESEADE). Investigador del Centro de Estudios en Economía y Cultura (UCA). Investigador en Centro de Estudios de la Orden de Predicadores (Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino). Profesor de Historia de las Ideas Políticas y Económicas (UCA, UBA, Universidad Austral). Secretario de Redacción de esta publicación.

Cultura Económica

Cultura Económica es una Revista de filosofía social y de la economía que busca investigar las implicancias culturales y éticas de los problemas económicos contemporáneos, desde una perspectiva personalista, social-cristiana, humanística e interdisciplinaria.



AUSPICIA

FERRO  **XPRESO**
PAMPEANO

TESUR
TECNOLOGIA EN SERVICIOS

 **impripost**

Cultura Económica se publica dos veces por año

Suscripciones y correspondencia a:

Revista Cultura Económica, Av. Alicia Moreau de Justo 1400,
Edificio Santo Tomás Moro 4º piso,
CP: C1107AFB, Ciudad de Buenos Aires, Argentina
E-mail: culturaeconomica@uca.edu.ar

Puede consultarse la colección completa de nuestra revista en:
www.uca.edu.ar/culturaeconomica