

IDONEIDAD Y ETICA EN EL SERVICIO CIVIL

Por Néstor Enrique Iribarren

Secretario de Carrera Administrativa de la Seccional Capital Federal de Unión Personal Civil de la Nación.

Ética y transparencia forman una pareja de vocablos que aparecen en numerosos trabajos sobre el desempeño gubernamental y de la administración pública. La primera de estas palabras se refiere a la conducta de hombres y mujeres que ocupan cargos públicos, en especial aquellos que deciden y de quienes se espera que decidan en el sentido de no usar su autoridad para fines privados o partidarios. También se refiere al conjunto de valores que empapan, o se busca que empapen, la cultura de una organización, los que están generalmente expresados en los códigos de ética, tanto como a las acciones que se espera que los funcionarios cumplan para demostrar su honestidad como las declaraciones patrimoniales reglamentadas en leyes de ética pública. En todos los casos “ética” alude a personas, ya que se necesita libertad para elegir entre el bien y el mal. La segunda palabra, “transparencia”, se refiere a cuánto puede ver y comprender un ciudadano más o menos atento de los actos de gobierno y de los procedimientos administrativos, en particular a la información que resulta de la formulación y aplicación de políticas públicas. A falta de un sistema portador de información mediante el cual ajustar las conductas individuales, como son los precios en el ámbito del mercado, la transparencia es fundamental en el ámbito público, pero no es una característica exclusiva del Estado: frecuentemente los códigos de ética de los medios de comunicación son irresponsablemente opacos.

Por cierto numerosos analistas recetan ética y transparencia en dosis adecuadas para mejorar la calidad institucional lo que permitiría a su vez vencer la anomia que nos condena a un bajo desarrollo material y cultural. Sin embargo esto es fácil de decir pero no tan fácil de hacer, pues no está en la naturaleza de las cosas que ética y transparencia crezcan espontáneamente como la hierba después de la lluvia. Hace falta un acto de la voluntad y todavía hay que ver en qué suelo caerá la semilla de esa voluntad y la flor que de ella surja cuanto se asemeja o se distancia de la idea original. Por otra parte, ética y transparencia en los asuntos públicos son generalmente juzgados desde afuera, de acuerdo a las percepciones de observadores externos y no por el análisis de propiedades del sistema administrativo.

Una de esas propiedades es **la idoneidad** que la Constitución Nacional establece como condición de acceso a un cargo público. En efecto, en el artículo 16 la CN funda la igualdad ante la ley y por lo tanto el derecho de todos de ocupar cargos de gobierno, pero este derecho lo restringe excluyendo a quienes no demuestren capacidad para desempeñarlos:

“Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la **idoneidad**. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”.

La reforma constitucional de 1994 amplió el ámbito de exclusión a quienes interrumpen con actos de fuerza el orden institucional y el sistema democrático, usurpando funciones previstas para las autoridades electas o designadas por ellas y a quienes incurrieran en grave delito doloso contra el Estado para enriquecerse (CN, art. 36).

La preocupación sobre las cualidades de magistrados y funcionarios tiene una larga historia. Se encuentra presente ya en los primeros escritos que han reflexionado sobre la política y que han constituido la base ideológica del Estado moderno. En *Leviatán* de Thomas Hobbes ¹:

“Además, un hombre puede disponer de riquezas, mando y empleo y no obstante no poder alegar derecho alguno a tenerlos antes que otro hombre, y por lo tanto no puede afirmarse que los merezca o los haya ganado en buena ley. Dado que el mérito presupone un derecho y que la cosa merecida está obligada por la promesa...”

Quiere decir que en 1651 analizaba Hobbes la naturaleza humana y su deseo perpetuo e insaciable de poder “que solo cesa con la muerte” y que esa competición por riquezas, honor, dignidad, mando u otro poder inclina a la lucha, la enemistad y la guerra. La forma de evitar el estado de guerra es la construcción de esa “segunda naturaleza humana” que es la república (*commonwealth*) civil. En ella “la soberanía es un alma artificial que da fuerza y movimiento al cuerpo entero; los magistrados y otros funcionarios de judicatura y ejecución son las articulaciones artificiales; la recompensa y el castigo (sujeto al trono de la soberanía por ellos cada articulación y cada miembro es impulsado a cumplir su deber) hacen las funciones de los nervios en el cuerpo natural...” Pero ¿qué derecho presupone el mérito? Y ¿qué promesa lo obliga?

El “merecimiento” (*worthiness*, o sea, la cualidad o estado de ser digno o valioso [agrego: en un cargo]) –dice Hobbes– “...consiste en un distintivo poder o habilidad para aquello de lo cual se estima ser digno; tal habilidad se llama comúnmente **idoneidad** (*fitness*), o aptitud”. Y para ejemplificar agrega: “Ya que el más digno de ser comandante, juez o tener cualquier otro cargo es aquel mejor dotado con las cualidades requeridas para un buen desempeño de ese cargo”. Hobbes parece decirnos que un funcionario apto tiene una dotación de cualidades que llenan los requisitos de un cargo. En su origen latino, las palabras apto, aptitud expresan esa condición (*apere* = fijar) de afirmar, asegurar, ajustar como las columnas que sostienen el edificio: el funcionario está sujeto a su cargo y lo sostiene. Pero además el concepto de idoneidad (*fitness*) tiene la connotación de la capacidad para sobrevivir adaptándose a los cambios y de transmitir o reproducir esa capacidad. **Ajustarse a las exigencias de cada cargo y flexibilidad son las dos notas indispensables de la idoneidad.**

Ahora bien, la recompensa y el castigo parecen ser necesarios para que cada funcionario cumpla con su deber. La recompensa y el castigo son las señales que hacen que la administración “mueva” a la república. Quiere decir que la idoneidad se alimenta, crece y es evaluada progresivamente porque está fijada al poder soberano. Por lo tanto presupone otras dos propiedades del sistema administrativo: **la estabilidad** del empleo (cf. CN, art. 14bis) y **la carrera administrativa**. Dado que la idoneidad es un poder distintivo que hace a su poseedor el más apto para cubrir un cargo y que el poder busca satisfacer su deseo de mayor poder, va de suyo que el funcionario idóneo acumulará nuevamente habilidades

¹ El texto en inglés de la obra de Hobbes en www.oregonstate.edu/instruct/phl302/texts/hobbes/leviathan-contents.html. Edición castellana en traducción de A. Escotado, Buenos Aires, Losada, 2004. En estas citas, la traducción es mía.

Néstor Enrique Iribarren. "Idoneidad y ética en el servicio civil". Tercer Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración

distintivas que lo harán merecedor de un cargo más alto. Ese **mérito**, que es el derecho al ejercicio del poder distintivo de cada trabajador, es el sustento de la carrera administrativa. Entrelazados idoneidad y mérito, el trabajador promete, se obliga, ya que la administración adquiere el derecho a esperar el despliegue de ese poder o a reclamar su cumplimiento.

Así tenemos los llamados en la jerga administrativa moderna los servicios civiles sobre modelo de sistema de mérito o simplemente sistema de mérito ².

Un sistema de mérito satisface las demandas populares de contar con administraciones públicas eficaces, abiertas a todos habitantes, libres de interferencias políticas, escrutables en sus procedimientos y resultados, que use prudente y eficientemente los recursos asignados y cuyos cargos estén cubiertos por empleados dedicados, honestos y competentes, con predominio de dotación permanente con reglas de servicio civil profesional en las funciones relevantes, especialmente en la formulación de políticas y su regulación y control.

Un sistema de mérito institucionaliza el diálogo entre los actores representativos: el Estado como empleador, los trabajadores e incluso los usuarios o destinatarios de las políticas. El diálogo implica la existencia de procedimientos de negociación colectiva con niveles articulados de acuerdo que permiten disponer de autonomía y flexibilidad para mejoras adicionales a los beneficios de los convenios marco. También presupone hacer públicas las tratativas y dar cuenta de los resultados a la ciudadanía.

Un sistema de mérito planifica y construye un sistema integrado de personal con información accesible sobre la política y las prácticas de la gestión de empleo público, incluyendo la calidad y cantidad de recursos humanos, su situación de revista efectiva (licencias, traslados), los componentes de la remuneración (antigüedad, adicionales, incentivos, bonificaciones, etc.), el ambiente y las condiciones de trabajo y las compara -en especial los salarios- con las del empleo privado y cuenta con directores o gerentes de recursos humanos profesionales.

Un sistema de mérito asegura que la selección de postulantes para ingresar en la administración pública estará abierta a todos los sectores sociales con el único fin de elegir candidatos de calidad, con reglas de libre concurrencia, **dadas las condiciones de idoneidad** y cuenta con tribunales independientes que garanticen su cumplimiento. Baza la selección y la promoción en la carrera en la igualdad de oportunidades, por idoneidad y en condiciones de trabajo equitativas para tareas similares en responsabilidad y evaluadas por su desempeño. La igualdad de oportunidades y de trato presupone la fórmula igual salario por igual trabajo, pero reconoce el desempeño destacado.

Un sistema de mérito incluye los acuerdos sobre profesionalización, reconversión, calificación y capacitación del personal, así como las oportunidades de promociones de la carrera, los incentivos al desempeño, y la evaluación permanente de las competencias

² En lo que sigue me baso, en parte, en IDB-Bonifacio, José A. y Falivene, Graciela [2002]. Comparative análisis of labour relations in Latin American civil services: Argentina, Costa Rica, México and Perú. RPD-PMTN Paper.

Néstor Enrique Iribarren. “Idoneidad y ética en el servicio civil”. Tercer Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración

laborales para promover la profesionalización permanente con estándares altos de integridad, buena conducta y respeto por el interés del pueblo.

Un sistema de mérito mantiene a sus empleados, o los separa, verificando condiciones de idoneidad. Protege al trabajador de acciones arbitrarias, violencia en las relaciones interpersonales, favoritismo personal o coerción con fines políticos partidarios y de represalias por la denuncia de actividades ilegales.

Un sistema de mérito consensua con los sindicatos las actividades, planes o proyectos participativos específicamente orientados hacia la calidad de los servicios y la obtención de resultados verificables en beneficio de los ciudadanos.

Hay países que se toman todo esto en serio. En Argentina, al surgió una esperanza al redactarse la ley 24.185, sancionada en 1992, ley mediante la cual se establecieron las disposiciones que rigen en las negociaciones colectivas entre la administración y sus empleados. Allí, en el artículo 8:

“La negociación colectiva regulada por la presente ley será compensiva de todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, tanto las de contenido salarial como las demás condiciones de trabajo, a excepción de las siguientes;

- a) la estructura orgánica de la Administración Pública Nacional;
- b) las facultades de dirección del Estado;
- c) el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa. [...]”.

Y consideremos un documento de acuerdo multilateral como la **Carta Iberoamericana de la Función Pública**³. Se trata de un documento aprobado primero por los ministros y equivalentes de función pública y rubricado luego en noviembre de 2003 por los Jefes de Estado de todos los países iberoamericanos. No es un tratado o convenio, pero establece un modelo de la administración pública ideal para promover el desarrollo.

En su Preámbulo, la Carta establece que: “Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, **la profesionalización de la función pública es una condición necesaria**”. ¿En que consiste la tal mentada profesionalización? Según la Carta “se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia”. Claramente en esta noción están incluidas **las dos dimensiones de la idoneidad: la aptitud técnica y la aptitud moral**.

Más adelante la Carta señala que: “Diversos estudios realizados por organismos internacionales registran evidencias acerca de una **relación positiva** entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil investidos de tales atributos [de idoneidad] y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, y la capacidad de crecimiento económico

³ El texto completo puede leerse en: www.clad.org.ve.

Néstor Enrique Iribarren. “Idoneidad y ética en el servicio civil”. Tercer Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración

sustentable de los países. Por otra parte, una Administración profesional que incorpora tales sistemas contribuye al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez del sistema democrático”.

Más adelante, la Carta señala que “...los resultados pretendidos por las organizaciones públicas dependen de las personas en un doble sentido:

1. Se hallan influidos por el grado de adecuación del dimensionamiento cuantitativo y cualitativo, de los recursos humanos, a las tareas que deben realizarse. Por ello, el suministro de capital humano deberá ajustarse en cada caso a las necesidades organizativas, evitando tanto el exceso como el déficit, y gestionando con la mayor agilidad posible los procesos de ajuste necesarios.

2. Son consecuencia de las conductas observadas por las personas en su trabajo, las cuales, a su vez, dependen de dos variables básicas:

a) las competencias, o conjuntos de cualidades poseídas por las personas, que determinan la idoneidad de éstas para el desempeño de la tarea; y

b) la motivación, o grado de esfuerzo que las personas estén dispuestas a aplicar a la realización de su trabajo”.

Y aquí la Carta une la idoneidad con la noción de **competencias laborales** de uso más común en el mundo sindical. Así la Organización Internacional del Trabajo (OIT) define la competencia laboral como “la capacidad para desempeñar exitosamente una serie de tareas en un empleo dado”. Y la clave de la definición es que enuncia el componente movilizador de las competencias, que hace que en el proceso de trabajo se obtengan los resultados deseados, superando incluso los obstáculos no previstos que aparezcan. Esto hace que **la competencia solo sea definible en la acción**.

“Es –dice la OIT- el **trabajador quien posee y moviliza** sus recursos de competencia para llevar a cabo con éxito esa actividad, tarea u operación”. Un eco de estas nociones se encuentra en la Carta que afirma:

“...Por ello, las normas, políticas, procesos y prácticas que integran un sistema de función pública deben proponerse desarrollar una influencia positiva sobre el comportamiento de los servidores públicos, actuando, en el sentido más adecuado en cada caso, sobre las competencias y la voluntad de las personas en el trabajo”.

Y en el caso de funciones directivas enfatiza: “que las regulaciones de la función directiva deberán incorporar:

- Exigencias de cualificación profesional que definan las competencias precisas para el desempeño de los cargos, así como los medios de acreditación de las mismas.
- Reglas de acceso al cargo que garanticen la profesionalidad mediante la utilización de criterios de capacidad y mérito, haciendo asimismo posible el nivel de confianza requerido en cada caso por la naturaleza de la función.
- Reglas de evaluación y rendición de cuentas, que definan mecanismos de control por resultados, así como los criterios de apreciación de éstos.

Néstor Enrique Iribarren. “Idoneidad y ética en el servicio civil”. Tercer Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración

- Reglas de permanencia que vinculen ésta a los resultados de la gestión, y establezcan alguna clase de protección frente a la destitución arbitraria”.

Durante los días 5 y 6 de mayo pasado, se ha realizado en la capital de México el **“Foro Iberoamericano: Revitalización de la administración pública. Estrategias para la implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública”**⁴. En sus conclusiones se señalan algunos puntos de interés para este trabajo. La Carta debe inspirar a los estados firmantes a que consideren **imprescindible tener una política en materia de servicio civil** para resolver “los problemas importantes y sensibles para la ciudadanía” y a continuación inventaría los siguientes en los cuales estaría involucrado un sistema de mérito: la igualdad ante la ley; una distribución equitativa del ingreso; el desarrollo económico; los desafíos de competitividad que plantea la apertura económica; la lucha contra el déficit público; la prestación de servicios de calidad a la ciudadanía. Por cierto se advierte que la implantación del modelo propuesto por la Carta generará resistencias por lo cual, además de detectar las alianzas posibles, el liderazgo reformador debería generar la sensación de una fuerte necesidad de cambio y la urgencia por pasar al nuevo modelo. Ahora bien, ¿cuál es el significado de este liderazgo? Textualmente, el Foro recomendó:

“La institucionalización del modelo propuesto a partir de la Carta supone incorporarla a las rutinas de funcionamiento de los sistemas de función pública, para lo cual se requerirán **liderazgos perseverantes** y en la medida que sea posible, **operaciones de consenso nacional**, interpartidarios o intersectoriales, frente a la brevedad de los ciclos políticos”.

Resulta manifiesto en esta exposición que todas estas ideas no se condicen ciertamente con la actualidad de la administración pública. Más aún, el incumplimiento de la aplicación del principio de idoneidad aparece a menudo en nuestra historia, dando lugar a una visión popular negativa acerca de la realidad de la administración. Veamos el siguiente testimonio.

“Previo a la sanción de la ley Sáenz Peña, el mismo movimiento que pugnaba por la democratización del sistema político exigía moralidad administrativa. Ambos procesos eran pensados simultáneamente y la crítica al comportamiento administrativo era indisociable de la impugnación a las prácticas políticas. La burocracia se consideraba una fuente de prebendas al servicio del círculo en el poder; un efecto perverso del fraude electoral; un lugar donde se pagaban votos y lealtades. Moralizar la administración equivalía a sujetarse a reglas claras, eliminar la arbitrariedad y las clientelas. Para los impulsores de la ampliación del sufragio, éste terminaría con los favoritismos, la ineficacia y la ineficiencia.

Más tarde, ya instaurado el voto secreto y obligatorio e instalados los radicales en el poder, tal argumentación se tornó falaz. Las críticas a la administración continuaban y se mantuvo la imagen de una burocracia estatal subordinada al partido gobernante y puesta a su servicio, excesiva e inoperante. En todos los sectores políticos dominaba la demanda por la racionalización del aparato administrativo aunque sin traducirse en normas generales de procedimiento [...]. La pertenencia al círculo de notables que ‘garantizaba’ la capacidad, el mérito y el talento unidos a una cierta posición social fue dando lugar a la militancia

⁴ El texto completo de su declaración puede consultarse en www.sgp.gov.ar.

partidaria a la hora de designar a los funcionarios y las vinculaciones tradicionales, a los lazos de lealtad y a la afiliación a un comité si se trataba de seleccionar a los empleados estatales [...]. Se aludía al exceso de personal reclutado bajo la forma del patronazgo político, a la complicación de procedimientos, a la superposición de funciones, al relajamiento de la disciplina y a la no correspondencia entre jerarquía y salario. Desquicio, anarquía y caos. Esta descripción podría corresponderse, con matices, a la de otros aparatos administrativos situados en tiempos y lugares distintos. Es una especie de lugar común que identifica patología y disfunciones en relación con un modelo ideal racional y eficiente. Una de las cuestiones más subrayadas, no sólo en la época, [...] es la injerencia de la ‘política’ en la administración, y, en este caso, política alude al peso de los comités en la función pública. A partir de la cual se concluye que es necesaria la separación de ambas esferas. Una abundante literatura plagada de anécdotas da cuenta de la práctica del patronazgo aludiendo a postulantes de empleo que llenan los pasillos de la Casa Rosada, provocando incidente, gritos y discusiones”⁵.

Ahora bien, si esta visión negativa se ha transmitido con la fuerza de un mito, habrá que preguntarse si hay consenso para pretender respetar el principio de idoneidad. En ausencia de un proyecto nacional concertado, me propongo citar el documento “**Bases para las Reformas**” que sintetiza los consensos alcanzados en la **Mesa del Diálogo Argentino**⁶ y que fuera difundido en julio de 2002.

En la visión del Diálogo Argentino, la construcción de una sociedad equitativa y sustentable en el marco de una democracia integrada al mundo sólo será posible si recuperamos:

- el sentido del bien común
- el derecho inalienable de la alimentación y la salud
- la educación como base de la igualdad de oportunidades
- el trabajo como fuente de dignidad personal
 - la equidad en la distribución de la riqueza
- la acción para la erradicación de la pobreza
- **la paz como base de la convivencia**
- **la transparencia y eficiencia en la gestión de gobierno**
- **la previsibilidad en las reglas de juego**
- **la participación ciudadana en los asuntos públicos**
- **el conocimiento como base del desarrollo**

Y en su propuesta para reconstruir un Estado al servicio de los ciudadanos y fortalecer la democracia plantea:

a) La reforma del sistema político y de representación la cual debe incluir entre otras características: a) **el fortalecimiento de los partidos políticos** en su protagonismo central y responsable; b) **mejoras significativas en las formas de representación política**; c) **una**

⁵ Persello, Ana Virginia [2000]. “Los gobiernos radicales: debate institucional y práctica política”, en Falcón, Ricardo (dir. del tomo), *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, Nueva Historia Argentina, Tomo VI, Buenos Aires, Sudamericana.

⁶ Ver: www.dialogo-argentino.org.ar.

reducción sustancial del "costo de la política" en todas sus dimensiones y **en los tres poderes del Estado**, cuidando que esta reducción no afecte la calidad de la función ni impida que las personas de menores recursos puedan dedicarse a ella; d) **la abolición de los regímenes especiales de privilegio, la depuración del sistema de pensiones graciabiles y la aplicación del impuesto a las ganancias a las remuneraciones de los jueces**; y para el tema que nos ocupa, e) **la transparencia de la gestión pública, eliminando el financiamiento paraestatal de las clientelas políticas**; finalmente, f) el cumplimiento de las leyes ya aprobadas sobre financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales; g) una modificación profunda del régimen de los partidos políticos, a través de una renovación paulatina de su dirigencia.

Igualmente, se plantean:

- b) La reforma de la justicia.
- c) La transformación y mejora del sistema policial y penitenciario.
- d) Un renovado proyecto de ley de coparticipación federal sustentado en una clara división de funciones y responsabilidades.
- e) Un nuevo sistema impositivo.
- f) **Buscar que la reforma del aparato estatal esté basada en consensos sociales que permitan la construcción de un estado humano y profesional.**

Ahora, ¿cómo imaginan los participantes del Diálogo Argentino que sería ese estado humano y profesional? Lo imaginan **capaz de asegurar la transparencia y la eficacia del gasto público y la calidad de sus servicios y prestaciones, recuperando su autoridad para el ejercicio de los debidos controles**. De esta manera, el proceso de reforma del Estado debería inspirarse en grandes principios orientadores:

- Equidad social: El Estado debe tender a procurar los equilibrios sociales que contribuyan al bienestar general.
- Calidad: Buscar que la calidad del servicio público que reciben los ciudadanos sea cada vez mayor.
- Eficiencia: El Estado debe optimizar las prestaciones con los menores costos posibles.
- Eficacia: El Estado debe alcanzar los objetivos que los programas públicos se proponen.
- Transparencia: Tornar visibles y transparentes los procesos internos que realiza el Estado.
- Acceso a la información: El Estado debe facilitar el acceso ciudadano a la información que produce o maneja.
- Performance: Establecer estándares de rendimiento o de productividad para los organismos públicos. Orientación hacia el producto.
- Subsidiariedad: El Estado Federal no debe realizar ninguna tarea que pueda ser realizada eficaz y eficientemente por un organismo subnacional (provincias o municipios) o por el mercado y la sociedad civil.

- **Delimitación entre la "política" y la "administración": trazar una clara línea divisoria entre los cargos políticos y el servicio civil, a los efectos de promover la debida jerarquización de los primeros y de elevar la profesionalización de todos los niveles de la administración pública, de modo de evitar que sea considerada un botín de guerra por el partido que ocupe circunstancialmente el gobierno.**

Para hacer posible la construcción aludida, se deberán abordar cuatro grandes núcleos de problemas:

- 1- construcción de la institucionalidad pública
- 2- relación entre el Estado nacional con los gobiernos provinciales y municipales
- 3- provisión de bienes públicos básicos
- 4- mejora y modernización de los sistemas administrativos transversales para la gestión pública. La idoneidad del agente público impregna fuertemente los cuatro puntos anteriores.

Y en el documento preliminar de la Mesa Temática de Reforma del Estado se propone **la profesionalización del empleo público** mediante las siguientes medidas:

1. Mejorando el sistema de capacitación y formación de agentes públicos.
2. Afianzando la carrera administrativa, el sistema de ingreso y promoción de cargos a través de concursos abiertos y transparentes, garantizados con la conformación de órganos de selección en cuya integración deberán participar representantes de los colegios profesionales, universidades, asociaciones civiles con ámbito de actuación y personalidades de reconocida trayectoria en la temática del puesto a cubrir. Establecer que las autoridades políticas alcancen como máximo el nivel de Subsecretario y que todos los demás cargos se consideren parte de la carrera administrativa.
3. Afianzando y mejorando los sistemas de evaluación de desempeño, adecuándolos a medición de resultados y productividad, estableciendo pautas objetivas de premios y castigos.

Las propuestas del Diálogo Argentino que hemos expuesto con algún detalle no están muy distantes de los objetivos que se plantearon en el Plan Trienal 1974-1977, que podrían resumirse así:

- a) la plena vigencia de la justicia social: distribución equitativa de los esfuerzos y los frutos del desarrollo. Proceso gradual de distribución del ingreso. Nuevo modelo de producción, consumo, organización y desarrollo tecnológico. Prioritario: eliminación de la marginalidad social y la absorción de la desocupación y el subempleo.
- b) Expansión de la actividad económica. Infraestructura energética y producciones básicas. Base para conseguir alto grado de bienestar real y posición internacional más autónoma.
- c) Alta calidad de vida. Participación. Educación.

- d) Unidad nacional. Asignación espacial de inversiones e ingresos. Vías de comunicación. Reordenamiento territorial. Planificación concertada.
- e) Democratización.
- f) Fortalecimiento del Estado.
- g) Independencia económica: financiera, tecnológica y comercial.
- h) Integración latinoamericana.

Todos lo sabemos: la ejecución del Plan fue abruptamente interrumpida junto con el ejercicio constitucional en 1976. Desde entonces no hemos tenido una concertación nacional que elaborara un proyecto nacional. Igualmente se destruyó el sistema de planificación que servía de acicate a preservar condiciones de idoneidad en la administración. Las reformas encaradas a fines de los años ochenta no se preocuparon en reconstruirlo. Esta mención tiene el objeto de resaltar que existe una correlación entre estos hechos y el incumplimiento del principio de idoneidad. El Foro Iberoamericano aludido más arriba por caso recomienda:

“Conseguir que el modelo de la Carta se encarne en el funcionamiento efectivo de las rutinas de empleo público requerirá el desarrollo de **importantes capacidades internas**, tanto de carácter estratégico, como profesional, técnico y directivo.”

Sostengo que una contribución desde la formación al desarrollo de importantes capacidades internas (o sea de idoneidad) que contribuyan a la revalorización del Estado consiste en última instancia en formar gestores, administradores de una nueva ética. A comienzos del siglo XX, el Dr. José Nicolás Matienzo, quien entre otros cargos fue el primer Director Nacional de Trabajo, en su descripción del sistema de gobierno argentino escribía:

“Destinadas las instituciones gubernativas a ser practicadas por hombres y en medio de hombres, natural es que su funcionamiento dependa en gran parte y tome carácter de las ideas, sentimientos y voluntades de las personas que eligen, desempeñan, fiscalizan y soportan el Gobierno. Olvidan frecuentemente esta verdad los críticos teóricos que censuran la conducta de los gobernantes que no realizan el ideal político señalado por las constituciones escritas. Cárganles de culpas exclusivas, suponiéndoles los únicos infractores en medio de la inocencia general, cuando en la mayor parte de las veces no son más que los cómplices ó agentes ejecutores de la sociedad de su tiempo, que es en realidad la autora principal, aunque anónima, de todos los hechos punibles de la política” ⁷.

Sostengo que un servicio civil de mérito debe situarse por encima de la anomia general de la sociedad y de la brevedad, a menudo fútil, de los gobiernos recreándose en una cultura administrativa nueva usando la imaginación para la formación de instituciones, haciendo prevalecer el **principio de organización**. Esta cultura es, siguiendo al antropólogo francés Balandier ⁸, una conquista, “una creación constante que orientan los

⁷ Matienzo, José N. [1910]. *El gobierno representativo federal en la República Argentina*. Madrid, Editorial América-Sociedad Española de Librería, 1917.

⁸ Balandier, Georges [1988]. *El desorden. La teoría del caos y las ciencias sociales*. Trad. del original francés de Beatriz López. Barcelona, Gedisa, 4ª. Edición 2003.

Néstor Enrique Iribarren. “Idoneidad y ética en el servicio civil”. Tercer Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración

valores jóvenes, una ética nueva y en gran medida compartida”. Por supuesto, no es una operación sin riesgos.

¿Cuáles son esos riesgos? En mi opinión, el primero olvidarnos de la libertad. Toda acción de formación de ‘cuadros’ es una preparación para *aprehender* nuestro mundo actual, para *actualizar* nuestro deseo de estar presentes en nuestro mundo. Esto puede hacerse desde una perspectiva reafirmando nuestra libertad. Pero también escapando de ella para eludir el miedo que produce este mundo confuso.

En segundo lugar, olvidarnos de la democracia: “Los períodos de gran transformación, de incertidumbres, durante los cuales el individuo se encuentra desorientado o sacrificado, son propicios al refuerzo del deseo de orden [...] La protección contra esta amenaza de realización de un orden engañoso y fatal consiste en una crítica infatigable de los mecanismos y los regímenes totalitarios, en una vigilancia sin desmayos”⁹.

Finalmente, el tercer riesgo es confinarse, encerrarse negando el “hecho de que las sociedades presentes se encuentran cada vez más en una relación de intercambio, de dependencia del ambiente que todas las demás constituyen para cada una de ellas y del hecho de que el orden interior no se forma ni se conserva al abrigo de barreras levantadas para preservarlo de los desórdenes venidos de afuera”¹⁰.

El domingo 8 de mayo en los dos matutinos de mayor circulación de la ciudad de Buenos Aires, aparecieron sendos artículos, uno editorial, otro firmado, que se referían recurrentes problemas en las relaciones entre Argentina y Brasil¹¹. En el primero, luego de describir las aspiraciones y logros de uno y otro país se concluía que:

“Para la Argentina, el fortalecimiento de su papel ante Brasil, en la región o en el contexto internacional, depende del desarrollo económico y la previsibilidad política. En este sentido el país debe plantearse si quiere tener un destino basado en la producción y, de ser así, en qué rubros deberá especializarse y con qué políticas públicas y estrategias privadas puede llevarlo a cabo. Hay que tener presente, por otra parte, que ni el Mercosur ni ninguna otra alianza política o tratado comercial con el Norte o con el Sur pueden suplantar el esfuerzo para el crecimiento interno, la mejora en la calidad institucional y la diagramación y seguimiento de una política exterior profesional y previsible”. Para finalmente destacar lo siguiente: **“La crisis con Brasil obliga a la Argentina a pensar qué papel quiere jugar en el futuro. Su única alternativa es fortalecer su posición regional e internacional con desarrollo económico y previsibilidad política”**.

En el segundo, después de analizar la historia de ambos países señalando las semejanzas y las diferencias se critica la ausencia en nuestro país de “políticas de Estado”:

⁹ Balandier, *op.cit.*, p. 236

¹⁰ *Ibidem*, p. 237.

¹¹ “La Argentina frente al Mercosur y al mundo”. Editorial. *Clarín*, 8 de Mayo de 2005. Grondona, Mariano: “Brasil se nos escapa. ¿hacia dónde iremos?”. *La Nación*, 8 de Mayo de 2005.

Néstor Enrique Iribarren. "Idoneidad y ética en el servicio civil". Tercer Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración

"Para el navegante que no sabe adónde va -advirtió Séneca- nunca hay vientos favorables." Cada gobierno argentino creyó saber adónde iba, pero en ningún caso el Estado argentino, esa estructura que debiera estar por encima de los gobiernos, pudo escapar de la admonición de Séneca.

Durante las últimas décadas, así, en tanto Brasil aumentaba impetuosamente la distancia económica y diplomática que la separaba de la Argentina, el zigzag de nuestra conducción económica y diplomática convirtió esa distancia, que no era de ninguna forma inevitable, en el hecho insoslayable de nuestros días. Brasil, así, se nos escapa. ¿Qué tendríamos que hacer?" .

Independientemente de los posibles horizontes que plantea el autor para responder a esa pregunta, lo interesante es la coincidencia de ambos diarios en llamar la atención sobre la ausencia de un proyecto nacional asumido como una política de Estado que pudiera ser motorizada a través de gobiernos sucesivos. Una manera de empezar a construirlo es empezar a respetar el principio de idoneidad.