

## **Capacitación de Funcionarios Públicos: o la punta del iceberg de la decadencia argentina.**



***Por Gerardo Sanchis Muñoz***

A primera vista, parecería sorprendente que un tema tan técnico, o tan neutro, como la capacitación de funcionarios públicos, pudiese estar relacionado con el problema central de nuestro país: su lento pero inexorable deterioro moral, político y económico.

Justamente, el problema argentino radica en el Estado: ni en el sector privado, ni en el social, sino en la institucionalidad pública. Los sectores privado y social se ven afectados por la crisis institucional, pero *no son* el origen del problema.

El Estado argentino está quebrado: no goza de autonomía de los poderes corporativos y políticos, ni de la imparcialidad firme de sus funcionarios. Por ello la formación de funcionarios es clave, pero por razones más profundas, y poderosas, que la obvia ventaja de tener funcionarios “competentes”. Más aún, la mera idea de “capacitar empleados públicos” encierra una trampa, un engaño que disimula el drama nacional. Para entender bien a fondo el problema, y dilucidar este misterio, es necesario empezar desde el principio, o sea, en la Grecia antigua.

## *Democracia versus Patrimonialismo*

La democracia nace en Atenas cuando Solón codifica principios de justicia informales existentes creando un nuevo instrumento: la ley. Se instituyen así normas que rigen formalmente para todos, o sea por arriba del propio monarca. En la *Isonomía* de los griegos antiguos<sup>1</sup>, nobles y poderosos quedan iguales ante la ley, junto al resto de los ciudadanos<sup>2</sup>. Se produce así un revolucionario salto político de la humanidad: imponerse sobre el absolutismo o la tiranía estableciendo un régimen democrático. Pericles, al honrar a los muertos en las Guerras del Peloponeso, afirmó:

*“Nuestro régimen político es la democracia y se llama así por los derechos que reconoce a todos los ciudadanos. Todos somos iguales ante la ley”.*<sup>3</sup>

La ley refleja la soberana voluntad del pueblo -*Demos*-. La igualdad ante la ley es esencial a la democracia. Ahora, si no existe alguien de carne y hueso que haga cumplir las leyes, éstas son sólo una abstracción. La igualdad democrática supone que los que aplican la ley-los funcionarios-, lo hacen con ***imparcialidad***. La imparcialidad es un atributo central, no sólo de la calidad del gobierno, como sugieren Rothstein y Toerell<sup>4</sup>, sino de la institucionalidad democrática, por cuanto significa hacer cumplir las leyes considerando a todos como iguales ante ella.

Quebrar la imparcialidad del funcionario estatal, -que en un nivel más general equivale a anular su autonomía de decisión y su idoneidad-, es una violación a los principios democráticos de igualdad de derechos entre los seres humanos,

---

<sup>1</sup> “...Lo que distinguía a la Polis era que la ley, expresión de la voluntad del Demos, era el único rey todopoderoso...” en Gobbi, H. (2007), “Del sinoecismo al MERCOSUR”, *Revista de Relaciones Internacionales*, 32(2007), p.9.

<sup>2</sup> Si bien era una ciudadanía restringida, que excluía a mujeres, esclavos y extranjeros (metecos).

<sup>3</sup> Tucídides (...) *Historia de las Guerras del Peloponeso*, citado en Benegas Lynch, Alberto (2020), *Algunas propuestas para contener al Leviatán*, en <https://www.libertadyprogreso.org/2020/04/15/algunas-propuestas-para-contener-al-leviatan/>, retrieved 1/1/2020.

<sup>4</sup> Rothstein B., Toerell J. Impartiality as Quality of Government,

el fundamento de los *Derechos Universales del Hombre* de la Revolución Francesa<sup>5</sup>.

Forzando un poco las cosas, podríamos sugerir que el *Estado*, conformado por instituciones públicas autónomas instituidas por leyes, y funcionarios imparciales, *antecede* a los símbolos habitualmente más asociados a la democracia, como las elecciones libres, los parlamentos, o los líderes ungidos por el mandato popular<sup>6</sup>. Hoy, en una república democrática moderna con economía de mercado, la igualdad griega -isonomía- descansaría en un trípode: la primera pata es el sistema electoral, que asegura el acceso igualitario y abierto al poder; la segunda pata, el mercado competitivo y de libre acceso asegura la igualdad de oportunidad; y la tercera, el Estado, imparcial y autónomo, asegura la igualdad ante la ley.

Ahora, que haya elecciones realmente transparentes, y mercados libres, depende del “buen” funcionamiento del Estado. Si las elecciones no están organizadas con imparcialidad, no hay igualdad de acceso, sino perpetuación en el poder del gobernante que controla al Estado. Y si el Estado no actúa como árbitro imparcial en el mercado, con fuerza para imponer las reglas de juego igualitarias, las probabilidades del “pez grande comiéndose al pez chico”-son grandes, y más grandes cuanto menos desarrollada la estructura económica de un país. En este esquema, nuevamente, el Estado imparcial aparece como el elemento clave de la democracia. Ahora, ¿cómo se obtiene algo tan importante como la imparcialidad del funcionario?

La imparcialidad nace de la igualdad de oportunidad en el acceso a los cargos de la administración pública -el **sistema de mérito**-, que garantiza que los funcionarios deban su cargo a sus propios méritos, y no a algún poderoso al cual tengan que someter su conciencia. Este es el punto fundante: el funcionario no le debe su cargo a nadie más que a la ley y a su propia

---

<sup>5</sup>Artículo 1: “*Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos*”. Sitio web del Conseil Constitutionnel de Francia, [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf), retrieved 5/5/2020.

<sup>6</sup>Por ejemplo, se habla hoy (mayo de 2020) de “atentado a la democracia”, durante las cuarentenas por la pandemia del COVID-19, porque no funciona el sistema de representatividad electoral, no funciona la Justicia, no funciona el Congreso o los controles y contrapesos al Poder Ejecutivo. Difícil que alguien afirme que “la democracia está en peligro primero y principalmente porque lo que **no funciona es el Estado**”.

idoneidad<sup>7</sup>. Según Robert Dahl, el sistema democrático se define como aquel que asegura la igualdad de oportunidad en general, y la **igualdad de acceso al poder**, en particular. Se cierra así un círculo perfecto.

Volviendo a los *Derechos Universales del Hombre*, la segunda parte del artículo 6 dice que:

*Artículo 6: ...puesto que todos los Ciudadanos son iguales ante la Ley, todos ellos pueden presentarse y ser elegidos para cualquier dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y aptitudes.*<sup>8</sup>

Es un derecho humano poder aspirar a un cargo en el Estado sin otra condición que la idoneidad, como establece el artículo 16 de la Constitución Nacional de la Argentina. Este artículo incorporado en la versión original de 1853 es un perfeccionamiento de la Constitución de los EE.UU., que no posee algo similar en su articulado. A pesar de todo lo antedicho, el problema de la *institucionalidad administrativa*, en los términos de Guillermo Schweinheim, es decir el régimen de conformación funcional del Estado, es casi ignorado como derecho humano, en esta era de exacerbación de derechos. A veces se lamenta la falta de profesionalización de los funcionarios públicos, pero en general se entiende como el resultado de la escasez de capacitación. Es cierto que la falta de profesionalismo afecta al desempeño, y a la eficiencia o eficacia. Pero no es ese el problema argentino, sino el **patrimonialismo**.

La finalidad del (neo) patrimonialismo<sup>9</sup>, como régimen político es la apropiación -o captura- del Estado y de su autonomía, y de la imparcialidad de los funcionarios estatales. No afecta solamente la legalidad, la transparencia, la división de poderes y otros valores republicanos, sino que fundamentalmente pone en peligro a la democracia, la *profunda*, en el sentido de Amartya Sen. Y

---

<sup>7</sup> En general se piensa que el fin central de los concursos para el acceso a la función pública es lograr el nombramiento de la persona más idónea. Además de ser esto difícil de lograr, los concursos o cualquier otro método de acceso objetivo e imparcial al Estado, tiene como primera finalidad el garantizar la imparcialidad de origen del futuro funcionario. El funcionario concursado no le debe su cargo a ninguna persona, ni a ninguna corporación. Por lo tanto puede decidir en función del interés general o público.

<sup>8</sup> Sitio web del Conseil Constitutionnel de Francia, [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf), retrieved 5/5/2020.

<sup>9</sup> Para un estudio detallado de las distintas denominaciones, ver Resico, M. (2014),

por supuesto también diluye las chances de desarrollo armónico y equitativo, al debilitar las capacidades estatales.

Conocido popularmente como la práctica del “Estado-botín”, el patrimonialismo también un estilo dirigencial que permea a toda la sociedad. En lugar de la igualdad ante la ley y la igualdad de oportunidad de acceso a los cargos de conducción en todos los ámbitos, la dirigencia patrimonialista controla el acceso al poder, limitándolo a los miembros de la élite vigente, o a individuos dispuestos a someter su sentido de la imparcialidad, de objetividad y de lo correcto, y su autonomía intelectual, a las voluntades y designios del poder. En el patrimonialismo, el poder es razón, el poder legitima. Sin embargo, el patrimonialismo argentino, pacto suicida para una sociedad que se pretende próspera e igualitaria, tiene rasgos marcados vistos en muy pocos otros países:

1. El **usufructo indebido del empleo público**. Sucede cuando el poder político patrimonialista distribuye discrecional e ilegítimamente cargos públicos en cualquier nivel jerárquico del Estado, por partidismo, favoritismo, o nepotismo. El funcionario político que reparte empleos acumula influencia y poder, y beneficia a su entorno cercano. Derivada de esta práctica, también, se produce el **enriquecimiento ilícito**, cuando el dirigente otorga contratos ficticios a prestanombres o testaferros, que le transfieren parte o la totalidad de los haberes correspondientes.

En la Justicia, el **nepotismo cruzado**, que sucede cuando un determinado juez nombra al familiar de otro colega en su propio juzgado, a cambio del mismo favor en el ámbito de aquel. Así queda disimulado el nepotismo por partida doble, y dando origen a lo que se conoce en la Argentina como la “familia judicial”. Otro fenómeno análogo es el **sobredimensionamiento de las legislaturas**, en todas las jurisdicciones. Es una conocida práctica de cada legislador de nombrar a decenas de individuos dentro del ámbito parlamentario, ya sea como colaborador directo, o como empleado legislativo, o en reparticiones como la biblioteca del Congreso, etc.

2. El **abuso antidemocrático de los cargos públicos**: es cuando los gobernantes ofrecen empleos públicos a opositores, rivales, litigantes, o a los allegados de jueces, legisladores, fuerzas de seguridad, directivos de organismos de auditoría, o funcionarios claves, anulan de facto los mecanismos democráticos de oposición, monitoreo y contralor de poderes. Se produce también la **neutralización de la oposición**, cuando un político en el poder ofrece un cargo jerárquico bien remunerado a un opositor, y varios empleos a sus familiares cercanos. Así, el control sobre la voluntad del ahora ex -contrincante es casi total, y en general éste se convierte en un obsecuente acérrimo del poder. Ofrecer empleos al “grupo familiar” es una tradición del Ejecutivo argentino, ejercida a favor de los jueces federales. Asociada a esta modalidad, está la **asignación de “cotos de caza”**, es decir la entrega de un ministerio, parte de un ministerio u organismo público a una determinada corriente dentro del partido de gobierno, o a otro partido de la alianza electoral. Practicada mayormente por caciques locales, está la **compra de voluntades a través del empleo público**, cuando se otorgan cargos públicos a familiares de los principales empresarios, periodistas, sindicalistas y otros líderes sociales, y se garantizan así la complicidad de los distintos sectores de la comunidad. En la base de la pirámide, se usa al **cargo público como seguro de desempleo o ayuda social**. Punteros barriales o concejales distribuyen cargos públicos de modalidades similares a las empleadas en las entregas de otros beneficios. Otra variante regresiva- es la **apropiación de cargos como “bienes de familia”**, en organismos, empresas públicas y municipios<sup>10</sup>: una misma familia acapara varios puestos, bien tanpreciado en la Argentina del empleo informal.

Así, caciques locales llegan a emplear una proporción significativa de la fuerza laboral de su distrito, sobredimensionando a los estados provinciales o locales a niveles irrazonables. Se sospecha entonces que así se aseguran el voto mayoritario de la población a la hora de la reelección: nadie quiere sacar del poder al líder que posee la potestad de nombrar y despedir. Otra

---

<sup>10</sup>Desde una intendencia que promulga una ordenanza otorgando prioridad a la cobertura de un puesto municipal a un familiar del empleado difunto – **cargo público como seguro de desempleo o ayuda social**-; hasta el sindicato de un gran banco público nacional que exige a la patronal que los familiares de los empleados existentes tengan prioridad en el ingreso a la institución.

manera de perpetrarse -antidemocráticamente- en el poder es mediante el ***nepotismo patrimonialista***. Debemos distinguirlo del nepotismo común, que configura un simple usufructo indebido para favorecer parientes. Este tipo diferente de nepotismo tiene la finalidad de nombrar parientes cercanos en la línea sucesoria, a la manera feudal, para garantizar el control familiar del poder a perpetuidad. Tanto la sucesión dinástica en funciones públicas como la no-alternancia es un efecto esperado central del patrimonialismo.

3. La ***usurpación de la alta dirección pública del Estado (ADP)***. Cuando se cubren con nombramientos políticos ilegítimos -en general abusando del mecanismo de nombramiento transitorio- a los cargos más altos de la carrera administrativa permanente del Estado. Esta modalidad se aplica también a los máximos cargos de agencias descentralizadas y empresas públicas. La Argentina es récord mundial: el 95% -si, noventa y cinco- de los cargos de la ADP son “temporarios” es decir, capturados por la política. Esta es la anomalía argentina. Esta ***“captura” de la Función Pública*** quiebra la autonomía y la imparcialidad del funcionario directivo estatal permanente, y logrando su sumisión incondicional a la voluntad del gobierno, a veces de manera ilegítima, y veces directamente de forma ilegal<sup>11</sup>, asegurando el control político de cargos administrativos neurálgicos -RRHH, Auditoría, Administración de Recursos-. Así se pueden disciplinar a los directivos de carrera remanentes, simplemente se corre a estos directivos de la línea jerárquica relevante; se saltean de las decisiones cruciales; o sencillamente se ignoran, se ocultan o se invalidan sus opiniones o dictámenes. En algunos casos, la *captura* puede ser “por las buenas”, es decir ofreciendo empleos a familiares o allegados de estos directivos de planta díscolos, induciendo así a la obediencia debida (ver punto 2. anterior).

---

<sup>11</sup> Es importante notar que se discute con frecuencia en la jurisprudencia de derecho administrativo o en los trabajos sobre administración pública, hasta que punto los nombramientos políticos que calificamos aquí de patrimonialistas son ilegales o no, o se ajustan a los preceptos constitucionales. Ahora, estos debates terminan siendo abstractos, dado que el patrimonialismo tiene como fin torcer la imparcialidad y autonomía del estado tanto en la aplicación de las leyes como en su elaboración o interpretación en el ámbito administrativo o judicial. ¿Qué sentido tiene entonces esta discusión? Lo que se logra, seguramente, es dar pie al poder patrimonialista para poder afirmar que las actuaciones son “legales”, por lo tanto válidas, y por ende legítimas, y la prueba es que no ha habido objeciones, ni recursos ni impugnaciones ni denuncias.

4. **La “colonización” generalizada del Estado.** Es el resultado de combinar todas las modalidades anteriores. Al usufructuar y usurpar los cargos, y capturar la función pública, se logra el control jerárquico vertical total de la administración estatal. Se pueden torcer o violar las normas en todas las instancias de tramitación, logrando el desvío o la extracción indebida de recursos públicos y una impunidad total en este accionar.

En esta fase última fase se consolida el “Estado Feudal”. Las leyes, jerarquías, controles o procedimientos carecen de valor, porque todo se hace, y todo se logra mientras la cabeza del poder político así lo desee. Cada decisión relevante es tomada directamente por la autoridad máxima, independientemente de toda consideración normativa o administrativa. Aunque las decisiones sean injustas, sus efectos lesivos al interés general, o las violaciones a los principios o a la letra de la Constitución y de las normas sean flagrantes, no opera ninguna instancia autónoma o independiente en la administración, los organismos de control, la Justicia o el Parlamento.

El patrimonialismo se afianza debilitando sistemáticamente los requisitos institucionales de idoneidad para el acceso -concursos, sistema de mérito, evaluación de desempeño; distorsionando y enviciando la normativa de nombramientos, mediante el abuso de figuras como la designación transitoria o provisorias, el uso de contratos temporarios, suplencias, subrogancias, etc. ignorando o ablandando las limitaciones normativas a nombrar indiscriminadamente, en contra de la mínima lógica de racionalidad funcional o austeridad administrativa.

La dirigencia patrimonialista argentina ha logrado este resultado. Es reconocido que en la Argentina contemporánea, se puede nombrar “a cualquier persona en cualquier cargo”, independientemente de su currículum, o incluso prontuario. El poder legitima, incluso la inexistencia de idoneidad del nombrado, como afirma el profesor Bazán Lescano<sup>12</sup>, titular de Derecho Administrativo en la Universidad Católica de La Plata:

---

<sup>12</sup><https://aldiaargentina.microjuris.com/2018/12/18/la-idoneidad-requisito-constitucional-del-empleo-publico/> Dice Bazán Lescano: “...De acuerdo con esta estipulación, el Defensor del Pueblo y no solamente el afectado y las asociaciones antidiscriminatorias deberían interponer



*Aunque nombrar empleado o funcionario a una persona no implica su aptitud para la función que el cargo exige, parecería que la potestad para hacerlo de la autoridad de quien emana el nombramiento lleva consigo la habilidad requerida para el desempeño de aquélla.*

Aquí está la trampa de la “capacitación de empleados públicos”, esgrimida como un avance: se puede colonizar el Estado y usurpar la función pública con personas sin idoneidad, y luego exclamar que se necesita “capacitación”. Se capacita a íntegros o corruptos, cómplices o probos: la Biblia y el calefón.

La solución es inversa. Urge restituir las carreras públicas por mérito, y en lugar de “capacitar empleados”, **formar funcionarios** (idóneos, imparciales, íntegros). Esto sucede en Cancillería, donde hay concursos de ingreso anónimos y ascensos por juntas calificadoras. Mientras tanto, el acceso y promoción en la Justicia, por ejemplo, es un festival de nepotismo y favoritismo: ¿es más importante para el país un diplomático que un juez?

---

*la acción de amparo público tendiente a hacer cesar de inmediato la arbitrariedad de acto administrativo lesivo del derecho de «incidencia colectiva» protegido expresamente por la norma del art. 43 de la Constitución. Si la designación no ha operado por concurso, entonces ella ha excluido, «con ilegalidad manifiesta», a los que habiendo mediado aquél, habrían podido obtener legítimamente el cargo o empleo de cuya vacante se trata...”*