

AGOSTO 2014

La Meritocracia. Una posible experiencia asiática

*Por Miguel Velloso
Miembro del Comité de Asuntos Asiáticos*

Cuando se piensa en Asia, se suele asociar a esta área geográfica con la compra y venta de bienes o servicios. Sin duda, la rápida expansión de las economías de dicha región, que ha desplazado en pocos años el eje del desarrollo mundial de Occidente a Oriente, avala esta perspectiva. Pero pocos análisis abordan todo lo que se podría aprender de las experiencias y los modelos que impulsaron estos cambios, y que podrían ser de gran utilidad para nuestro continente y país.

Un rápido sobrevuelo en dicha región permite observar que en los últimos cincuenta años se desarrollaron allí las economías más dinámicas y exitosas de la actualidad: Japón –entre los años ‘60 y los ‘80–; los Tigres asiáticos: Hong Kong y Singapur (en realidad dos “Grandes Ciudades”), junto a Corea del Sur – que siguió el modelo japonés–, y Taiwán –entre los años ‘60 y los ‘90–; y la República Popular China (RPC) –desde los años ‘80 hasta nuestros días. En todos los casos, los factores determinantes fueron la educación, la innovación y el desarrollo tecnológico de economías guiadas por una clase política inspirada en modelos exitosos, pero siempre acompañada por una burocracia altamente capacitada. Prevalcieron en todos estos casos los gobiernos pragmáticos, respaldados por elites burocráticas eruditas basadas en el mérito, e inspiradas en el modelo confuciano: los “mandarines”.

Debe recordarse que el Confucianismo presenta un orden moral universal basado en la armonía –mantenida siempre y cuando cada persona cumpla con sus respectivas funciones y obligaciones– que configura una sociedad de “deberes y responsabilidades” y no de “deberes y derechos”, como el modelo occidental. Aplicado al servicio civil, refleja una cultura de trabajo en grupo fomentando el compromiso, la cooperación y el “trabajo duro”, debido al sentido de

CONSEJO ARGENTINO
PARA LAS
RELACIONES
INTERNACIONALES

Uruguay 1037, piso 1°
C1016ACA
Buenos Aires
República Argentina

Tel. +5411 4811 0071
Fax +5411 4815 4742

cari@cari.org.ar
cari.org.ar

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del CARI.

responsabilidad hacia el grupo, la relación jerárquica y la preferencia por la armonía.

No resulta extraño que Voltaire sentenciara ya en 1772 que “el espíritu humano no puede concebir mejor gobierno que el de China, donde el poder está centrado en una corporación de burócratas, a la que solo se accede a través de rigurosos exámenes”. Y hasta hay quienes afirman que Confucio, que promovía la idea de “elevant a quienes sean dignos” y seleccionar a “virtuosos y talentosos” para lograr el bienestar general, es el santo patrono de la Ilustración del siglo XVIII, al hacer prevalecer la moral familiar, la solidaridad y el bien público como bienes supremos de un gobierno ideal.

Curiosamente, el término burócrata –en nuestro medio– ha sido siempre denostado e identificado con el amiguismo, la ineficiencia e ineficacia del desempeño funcional, cuando no a la lentitud y el exceso de trámites que traban las actividades, que muchas veces sirven para justificar la corrupción.

Por sus orígenes en Asia, se observa que el sistema de examen –o concurso público para acceder a la condición de funcionarios imperiales–, se practicó en la China Imperial desde el año 606 hasta el año 1905 y consistía en una serie de pruebas para seleccionar a los mejores candidatos para oficiar de asesores

imperiales: los mandarines. Estas pruebas representaban también el camino más corto para ascender en la escala social, donde sólo el conocimiento –y no el linaje, la herencia o la riqueza– constituían las formas para escalar en las jerarquías como miembros de las respetadas clases cultas.

En el proceso de desarrollo que inició la RPC en 1952 con sus Planes Quinquenales –que hoy ejecuta su XII versión–, y en especial desde las reformas que llevó adelante Deng desde 1978, el Partido Comunista Chino (PCCh) mantuvo con pragmatismo la misma metodología, promoviendo a quienes daban acabada muestra de sus talentos en la praxis de la función pública. La culminación de la carrera política en el marco del PCCh –y, por lo tanto, en los máximos estamentos del Estado– se traduce en la participación como miembro pleno del cenáculo que alberga a los nueve mandarines contemporáneos: el Comité Permanente del Politburó.

Claramente, la mayor transformación observada en la historia de la economía moderna no hubiera sido posible de no haber contado China con el respaldo de una burocracia estatal de excelencia, constituida mayormente por tecnócratas, científicos e ingenieros, hoy formados o especializados en

las mejores universidades del mundo.

Este sistema se expandió con la reforma educativa impulsada por Deng en 1985, que estableció como meta lograr una educación obligatoria de nueve años para todos los ciudadanos. Este proceso, ininterrumpido hasta nuestros días, explica el ingreso al sistema universitario chino de 4 millones de estudiantes anualmente. Con un 4% de su PBI asignado a la educación (de conformidad al programa nacional 2010-2020), hoy se gradúan anualmente en sus universidades 2,5 millones de estudiantes, de los cuales 700.000 son ingenieros. Es la mayor cantidad del mundo en términos absolutos (el 31% de los graduados universitarios chinos se especializa en ingeniería, mientras que en Estados Unidos es tan sólo del 15%); pero también lo es en términos relativos, porque tienen un ingeniero cada 2.000 habitantes, mientras que en Argentina hay uno cada 10.000. Cabe destacar que la inversión de 280.000 millones de dólares que asigna el gigante asiático a Investigación y Desarrollo –I&D o R&D–, superará a la europea en 2018 y a la de Estados Unidos en 2022.

Este modelo no difiere sustancialmente del vigente en Japón que, después de encarar su modernización en la Era Meiji (1868-1912), mantiene posiciones de liderazgo mundial en

I&D. Asimismo, es similar al modelo coreano, donde de cada 100 graduados universitarios 31 corresponden a carreras científicas y tecnológicas. Todo ello explica el liderazgo de estos países en robótica, nanotecnología, tecnología de la información y telecomunicaciones.

Sin embargo, es en Taiwán, uno de los Tigres más innovadores y creativos, donde se observa con mayor claridad el rol del Estado y su aparato burocrático en el proceso de desarrollo, ya que el 50% de sus exportaciones están compuestas por productos de alta tecnología.

El modelo del Servicio Civil taiwanés ha seguido la milenaria tradición confuciana china y tiene estatus constitucional. Junto a los tres poderes tradicionales del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), se encuentran el “Poder de Examinación” (o Yuan de examen), que tiene a su cargo la implementación de un sistema meritocrático con estrictos procedimientos de exámenes para alcanzar un alto nivel de eficiencia y profesionalismo; y el de “Poder de Control”, que reúne en un cuerpo independiente, autónomo y autárquico del poder político a los organismos que en nuestro país están dispersos en diversas dependencias: la Oficina

Anticorrupción, la Sindicatura General de la Nación, la Auditoría General de la Nación y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, con distintos niveles de independencia y autarquía.

Numerosos académicos concuerdan en que la eficiencia y la calidad del aparato estatal y burocrático de Taiwán es producto de un alto nivel de profesionalismo de sus funcionarios públicos; a su vez, han sido componentes fundamentales en el proceso de desarrollo social y económico de ese país. El Yuan de Examinación, denominado en Taiwán “el quinto poder”, ha sido el impulsor del vertiginoso desarrollo social y económico en los últimos cincuenta años. Hoy, la burocracia taiwanesa está constituida por casi 400.000 funcionarios, de los cuales un 80% cuenta con un grado académico, pero también con una sólida formación confuciana que promueve la gestión de gobernantes y administradores “virtuosos”.

Algunos de los indicadores que pueden dar una señal más acotada de la efectividad de la burocracia y sus vínculos con las posibilidades de crecimiento, son aquellos relativos a la promoción y facilidad para hacer negocios, como el que elabora el Banco Mundial. A modo de ejemplo, se observa que a través del índice “facilidad para hacer negocios”, se ha elaborado un ranking que presenta a varias economías de

Asia en la costa del Pacífico con un entorno favorable para facilitar los negocios, destacando a Singapur, Hong Kong, Corea del Sur, Japón, Tailandia, Malasia, y Taiwán. Nuestro país está ubicado 126, sobre 189. Resulta, pues, evidente que gran parte del éxito de los modelos de desarrollo económico asiáticos está vinculado con el diseño organizacional de una burocracia weberiana, con una fuerte inversión en capital humano, que tiene como resultado exitoso el funcionamiento de los gobiernos de la región. Sin duda, entre las prioridades de nuestra clase política debería figurar la de encarar una agenda de modernización del Estado que permita mejorar la calidad y eficiencia de nuestro servicio civil, con políticas consensuadas y de largo plazo. Los ejemplos asiáticos, a juzgar por sus resultados, pueden ser inspiradores. Hoy está en boga promover las Escuelas de Gobierno para formar dirigentes políticos en condiciones de encarar los futuros desafíos de la sociedad. Pero de poco serviría tener una dirigencia iluminada, si no contara con el respaldo de un cuerpo estable de servidores públicos en condiciones de asesorarlos con su formación y experiencia profesional en la función pública –y no de funcionarios públicos (muchas veces al

servicio de un partido o de un gobierno).

El ejemplo de nuestra Cancillería, que selecciona sus funcionarios entre profesionales afines a la carrera y forma sus cuadros desde 1963 con el Instituto del Servicio Exterior de la Nación, podría ser replicado por los restantes quince ministerios que respaldan al Poder Ejecutivo. Se impone, de cara al futuro, atraer al servicio civil a funcionarios talentosos en condiciones de participar en un contexto internacional caracterizado por la competencia global y el conocimiento técnico de la economía. Un servicio civil basado en el mérito, la excelencia, la eficiencia, la integridad, el profesionalismo y la honestidad en la conducción de los asuntos públicos, puede ser un paso determinante para la futura inserción internacional de nuestro país. Y Asia es, también, un ejemplo para tomar en cuenta.

Miguel Velloso / Embajador Extraordinario y Plenipotenciario. Ex Cónsul General y Ex Director del Centro de Promoción Comercial Argentino en Shanghai (República Popular China). Miembro del Comité de Asuntos Asiáticos del CARL.

Para citar este artículo:

Velloso, Miguel (2014), "La Meritocracia. Una posible experiencia asiática" [disponible en línea desde agosto 2014], Serie de Artículos y Testimonios, N° 92. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Dirección URL: <http://www.cari.org.ar/pdf/at92.pdf>