

*Conocimiento científico y servicio civil*  
*Rodolfo Díaz*

## **CONOCIMIENTO CIENTÍFICO Y SERVICIO CIVIL**

*Por el Dr. Rodolfo Díaz*  
*Director de la Maestría en Administración Pública*  
*de la Universidad del Salvador*

- I -

Esta contribución se hace desde el “lugar” propio del autor: el lugar de profesor universitario, desde el lugar de un intelectual que pretende reflexionar objetivamente.

En las discusiones sobre políticas públicas suele señalarse que el Estado no es “neutral”; pero la ciencia tampoco. Ni el Estado es neutral ni el conocimiento es neutral. La “no neutralidad” del Estado se ha tratado con relativa frecuencia y parece haber quedado establecida. En esta ponencia se van a hacer algunas reflexiones acerca de la “no neutralidad” del conocimiento científico.

Se seguirá, a ese efecto, el debate sobre el Estado y el Mercado.

- II -

Alrededor de la década del 80 se “redescubre” el mercado como instrumento de asignación de los recursos económicos, y en función de ese redescubrimiento se construyen toda una serie de políticas públicas. Pero antes de que se construyeran esas políticas, antes de eso, ya se había producido el “redescubrimiento científico” de la idea. Ese proceso intelectual se había desarrollado durante décadas –básicamente entre la depresión del 30 y la crisis del petróleo del 70- pero se hizo explícito a través de los mecanismos de “aceptación general” propios del reconocimiento académico: las cátedras de las grandes universidades, los cargos en las instituciones internacionales y -muy especialmente- el premio Nobel. Los economistas que ganaron los premios Nobel de la década del 70 -15 años antes de que se implementaran las políticas que en 1989 Williamson denominó “Consenso de Washington”- ya habían “redescubierto” los fundamentos epistemológicos, críticos y teóricos de la “racionalidad superior” del mercado.

En efecto. El premio Nobel de Economía –en realidad, el “Premio en Ciencias Económicas en memoria de Alfred Nobel”- fue creado recién en 1968 por el Banco Central de Suecia. Los primeros ganadores fueron dos “cientificistas”: Ragnar Frisch (Noruega) y Jan Tinbergen (Holanda) en 1969; les fue otorgado por “haber dado a la ciencia económica rigor matemático, dejando de lado las vaguedades de un análisis más bien literario (apenas velada crítica a las argumentaciones “ideológicas” en boga entonces), dando lugar a la construcción de sistemas matemáticos que presentan las relaciones mutuas entre las variables eco-

*Conocimiento científico y servicio civil*  
Rodolfo Díaz

nómicas”<sup>1</sup>. En 1974 –uno de los ápices de la “guerra fría”- el premio Nobel fue para Friedrich August von Hayek (Austria), un profundo crítico del socialismo; sus estudios sobre los problemas y dificultades de la “planificación centralizada”, sobre las limitaciones del “cálculo socialista” (de los datos económicos) y especialmente su demostración del rol de comunicación de la información económica que tienen los precios, fue lo que le valió la distinción<sup>2</sup>. Y en 1976 –casi al mismo tiempo en que José Alfredo Martínez de Hoz se convertía en Ministro de Economía de la Argentina- el premio Nobel fue otorgado al fundador del monetarismo, el economista de la Universidad de Chicago Milton Friedman, por sus aportes a la comprensión de la función de la moneda y a la política monetaria y por sus contribuciones teóricas, como sus rigurosos análisis sobre el funcionamiento de los mercados competitivos; en el acto de entrega del premio no dejó de mencionarse “su convencimiento del valor positivo de las propiedades constitutivas de la economía de mercado, de donde deriva su visión negativa de la capacidad de las autoridades gubernamentales para intervenir en los mecanismos del mercado.”<sup>3</sup>

Cuando en la segunda mitad de la década del 80 este “redescubrimiento científico” del mercado se tradujo en políticas públicas, se generaron iniciativas reformistas que se implementaron con diverso grado de éxito en todo el Mundo; sin embargo, esas iniciativas parecían “ciegas” a la crítica importancia de tener un “Estado apto”, no sólo un “Estado mínimo”. Pero la práctica, la experiencia y aún la investigación científica fueron llevando al “redescubrimiento del Estado”-fenómeno que hemos comentado en otra parte<sup>4</sup>- en el sentido de instituciones gubernamentales bien definidas y que funcionen. Y ese “redescubrimiento del Estado”, también había sido anticipado por el “redescubrimiento científico” de “lo público”, que se patentizó claramente en los trabajos de los ganadores del premio Nobel de los años 80 y 90.

En 1986 el Nobel fue para un científico social norteamericano específicamente dedicado a “lo público”, tanto que la teoría que contribuyó a fundar se llama “elección pública” (*public choice*): James M. Buchanan (USA); su principal contribución fue la extensión y el uso de la teoría micro-económica tradicional para estudiar el sistema político y la administración pública, y la formulación de una explicación positiva coherente sobre cómo funciona realmente el sistema político, sobre la base de una teoría que deduce el comportamiento de los diferentes organismos políticos y administrativos del interés de sus miembros; de allí profundizó la comprensión de la importancia de los sistemas sociales de reglas y normas (las

---

<sup>1</sup> Discurso del Profesor Erik Lundberg, de la Real Academia de Ciencias de Suecia, en el Acto de entrega del Premio Nobel de Economía de 1969. En: *Nobel Lectures, Economics 1969-1980*, Ed. Assar Lindbeck, World Scientific Publishing Co., Singapore, 1992.

<sup>2</sup> Discurso del Profesor Erik Lundberg, de la Real Academia de Ciencias de Suecia, en el Acto de entrega del Premio Nobel de Economía de 1974. En: *Nobel Lectures, Economics 1969-1980*, Ed. Assar Lindbeck, World Scientific Publishing Co., Singapore, 1992.

<sup>3</sup> Discurso del Profesor Erik Lundberg, de la Real Academia de Ciencias de Suecia, en el Acto de entrega del Premio Nobel de Economía de 1976. En: *Nobel Lectures, Economics 1969-1980*, Ed. Assar Lindbeck, World Scientific Publishing Co., Singapore, 1992.

<sup>4</sup> DIAZ, Rodolfo: Introducción, en *Los Agentes del Cambio: el Estado del Siglo XXI*. Ed. UPCN-USal, Buenos Aires (2004), pág. 21.

*Conocimiento científico y servicio civil*  
Rodolfo Díaz

instituciones)<sup>5</sup>. El premio de 1992 lo ganó alguien que en su investigación científica ya estaba más allá del mercado: Gary S. Becker (USA); en realidad, le fue otorgado “por haber extendido el dominio del análisis micro-económico a un amplio rango de comportamientos e interacciones humanas, incluyendo el comportamiento de no-mercado”; llevó la aplicación de instrumentos analíticos creados por la ciencia económica -lo que generalmente se conoce como la “teoría de las elecciones racionales” (*rational choice*)- al estudio de un conjunto importante de fenómenos sociales (públicos) como el crecimiento demográfico, la familia, la educación, el crimen y la discriminación.<sup>6</sup> El 1993 el Nobel fue otorgado a Douglass C. North (USA), la figura más representativa del neo-institucionalismo, para quien el cambio económico sólo se puede explicar combinando el análisis teórico con el estudio del desarrollo de las instituciones, entendidas como el conjunto de reglas –escritas y no escritas- que influyen nuestro modo de ser y de actuar; reduciendo la incertidumbre, las instituciones crean estructuras estables para la actividad humana, y su ausencia eleva los costos de productores y consumidores, de allí que puedan ser causa o impedimento para el crecimiento económico; y resultan un factor relevante a la hora de explicar los problemas económicos y el atraso relativo del denominado tercer mundo<sup>7</sup>.

Ese “redescubrimiento científico” de “lo público” se tradujo también en políticas públicas, y desde finales de los 90 se ha venido poniendo énfasis en una “segunda generación” de iniciativas reformistas, esta vez atentas a la necesidad de un “Estado apto”, una justicia independiente, organismos de control eficaces y un servicio civil eficiente. “Hay consenso en la literatura –hemos señalado en otra parte<sup>8</sup>- que se avanza en ese sentido cuando las reglas de interacción económica y política son observadas y aplicadas; cuando los organismos burocráticos desempeñan sus tareas con efectividad; y cuando funcionarios profesionales y capacitados están a cargo de la formulación e implementación de las políticas públicas”.

- III -

La “no neutralidad” de la ciencia en las cuestiones referidas al Estado, ha quedado expuesta con total claridad: las tendencias de las políticas públicas suelen anticiparse en los desarrollos científicos. Las que se dieron en llamar “reformas de primera generación” –privatizaciones, estabilización monetaria, apertura económica- fueron precedidas por el “redescubrimiento científico” del mercado, proceso intelectual reconocido por el otorgamiento de los premios Nobel de la época a la formulación matemática –no ideológica- de la

---

<sup>5</sup> Discurso del Profesor Ingemar Stahl, de la Real Academia de Ciencias de Suecia, en el Acto de entrega del Premio Nobel de Economía de 1986. En *Nobel Lectures, Economics 1969-1980*, Ed. Assar Lindbeck, World Scientific Publishing Co., Singapore, 1992.

<sup>6</sup> Discurso del Profesor Assar Lindbeck, de la Real Academia de Ciencias de Suecia, en el Acto de entrega del Premio Nobel de Economía de 1992. En *Nobel Lectures, Economics 1991-1995*, Ed. Torsten Persson, World Scientific Publishing Co., Singapore, 1997.

<sup>7</sup> Discurso del Profesor Lennart Jorberg, de la Real Academia de Ciencias de Suecia, en el Acto de entrega del Premio Nobel de Economía de 1993. En *Nobel Lectures, Economics 1991-1995*, Ed. Torsten Persson, World Scientific Publishing Co., Singapore, 1997.

<sup>8</sup> DIAZ, Rodolfo: Op.Cit, pág. 21

*Conocimiento científico y servicio civil*  
Rodolfo Díaz

ciencia económica (Frish y Tinbergen, 1969), al análisis crítico de las disfuncionalidades de la planificación centralizada y de las limitaciones teóricas de la economía socialista (Hayek, 1974), y a la teoría monetaria y el análisis positivo de los mercados competitivos (Friedman, 1976).

Por su parte, las denominadas “reformas de segunda generación” –que se han definido conceptualmente como “la provisión de bienes públicos de alta calidad (seguridad, educación, salud y previsión social y administración de justicia)”<sup>9</sup>- fueron a su vez precedidas por el “redescubrimiento científico” de “lo público”, también expresado en los premios Nobel de entonces a la teoría de *public choice* para estudiar el sistema político y la administración pública (Buchanan, 1986), a la ampliación de la teoría de *rational choice* para estudio de las situaciones de “no mercado” (Becker, 1992), y al uso de las instituciones como instrumento analítico del cambio económico, entendidas como factor determinante del crecimiento y la modernización (North, 1993).

De allí que el conocimiento científico resulta ser, para el servicio civil, algo mucho más trascendente que un simple instrumento.

- IV -

La provisión de bienes públicos de alta calidad –meollo de las reformas de segunda generación- requiere que “funcionarios profesionales y capacitados están a cargo de la formulación e implementación de las políticas públicas”<sup>10</sup>. De allí que el “servicio civil” también se “redescubra” como objeto de reflexión científica en un punto determinado de este período del que hemos venido hablando. Los estudios demuestran que los países crecen más, son más capaces de redistribuir progresivamente el ingreso y de estimular la promoción social, cuando mejores y más profesionales son sus servicios civiles estables; que mientras mejor es la burocracia, más apto es el Estado para hacer que las cosas que mejoren para la gente.

El “tipo ideal” de servicio civil tiene que tener ciertas características, de las que hay diversas formulaciones; Michael Duggett -Director del Instituto de Ciencias Administrativas de la Unión Europea- señala tres: permanencia, neutralidad política y meritocracia. Un servicio civil de estas características, tiene en general estándares éticos más altos y eleva el “medio ambiente ético” de la administración pública en general; esto a su vez, condiciona positivamente los estándares éticos de los funcionarios políticos, elegidos o designados. También produce un tipo de racionalidad

---

<sup>9</sup> CAMOU, Antonio: Democracia, estado y reforma económica en la Argentina: ¿trece años son nada?. *Revista de Ciencias Sociales* N°5; [www.argirópolis.com.ar](http://www.argirópolis.com.ar)

<sup>10</sup> DIAZ, Rodolfo: Op.Cit. pág. 22

*Conocimiento científico y servicio civil*  
*Rodolfo Díaz*

compartida -un modo de entender, de argumentar y de explicar- que los hace colectivamente mucho más influyentes, no solamente hacia arriba, hacia los políticos elegidos, sino también hacia abajo, hacia la sociedad de la cual vienen.

Por eso, la capacitación del servicio civil no es solamente un modo de hacerlo más eficaz, sino de hacerlo más legítimo.